

FUNDAÇÃO SANTO ANDRÉ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE
ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL

Maria José Lima de Aragão Silva

JOSE GERALDO MOREIRA
JUNIOR ALBERTO ECKERT

PROBLEMA:
BAIXA PARTICIPAÇÃO DE MICRO EMPRESA, EMPRESA DE PEQUENO PORTE
E MICRO EMPREENDEDOR INDIVIDUAL NAS COMPRAS PÚBLICAS DA
PREFEITURA DE SÃO PAULO.

ATOR QUE DECLARA O PROBLEMA:
PREFEITO MUNICIPAL

Trabalho de conclusão de curso apresentado á Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do Curso de Especialização Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil, pela Fundação Santo André.

Orientadora: Prof. Dr.^a Natália Noschese Fingermann

Santo André
2016

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	3
2 - JUSTIFICATIVA	6
2.1 - DAS COMPRAS POR PREGÃO ELETRÔNICO	6
2.2 - DAS COMPRAS POR DISPENSA DE LICITAÇÃO	8
2.3 - PRINCIPAIS EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO DAS ME, EPP E MEI NAS COMPRAS PÚBLICAS	8
3 - FLUXOGRAMA EXPLICATIVO.....	10
4 - COMENTÁRIOS ANALÍTICOS-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS	11
5 - ÁRVORE DO PROBLEMA.....	17
6 - PLANO DE AÇÃO	18
7 - ANÁLISE DE ATORES	21
8 - ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES	29
9 - CONCLUSÃO.....	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	34

1 - INTRODUÇÃO

A distribuição de renda é uma das políticas públicas de maior relevância para superação das desigualdades econômicas de uma Nação.

Atualmente, no Brasil as pequenas e médias empresas são responsáveis por parte da redistribuição de capital que vem ocorrendo, haja vista que neste tipo de organização empresária, há uma maior valorização da mão de obra do trabalhador.

De acordo com estudo do SEBRAE-SP, dados do IBGE em 2007, indicavam que no município de São Paulo havia cerca 1,1 milhão de microempresários, algo que representava 17% da População Economicamente Ativa (PEA).¹

Embora a capital paulista tenha a marca do empreendedorismo, dados do Portal do Empreendedor do Governo Federal indicam que no ano de 2013 existiam, aproximadamente, 285 mil microempresários individuais formalizados na cidade, ou seja, 25% da população que efetivamente realizava esse tipo de atividades em 2007.²

Buscando fomentar a participação destas empresas na economia nacional paulista, a Prefeitura de São Paulo tem traçado diversas ações que culminam com o incentivo para a ampliação da participação destas empresas nas compras públicas municipais.

Em outubro de 2015, o Prefeito editou o Decreto Municipal nº 56.475, regulamentando o tratamento diferenciado e favorecido às Micro Empresas, Empresas de Pequeno Porte e Micro Empresário Individual (ME, EPP e MEI), no âmbito da Administração direta e indireta, para fins de contratações públicas de bens, serviços e obras, em conformidade com a legislação federal, isso porque a

1

Estudo do SEBRAE-SP, mediante informações do IBGE 2007. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/trabalho/mei/mei_na_cidade/index.php?p=20384> Acesso em: 10/03/2016.

2 Disponível em <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/noticias/noticias-do-portal/brasil-comemora-marca-de-5-milhoes-de-meis>> Acesso em 10/03/2016.

participação dessas empresas nas compras que o município faz ainda é pequena, cerca de apenas 15%.

Na prática, a norma é uma regulamentação de âmbito municipal da Lei Complementar (LC) nº 123/2006 que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com alteração dada pela LC nº 147/2014 que, sobretudo disciplina o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, cujos principais mecanismos de facilitação são: 1- Participação exclusiva em contratação de bens e serviços de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); 2- Subcontratação do objeto licitado em contratação de obras ou serviços acima de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) com percentual definido em edital e obrigatoriedade de apresentação de plano; 3- Cota reservada para participação exclusiva em contratação de bens de natureza divisível acima de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); 4- Aumento de 2 para 5 dias úteis o prazo para regularidade fiscal em eventuais vícios e 5- Margem de preferência a empresas sediadas nas regiões prioritárias, a serem definidas em portaria conjunta da Secretaria Municipal de Gestão - SMG e Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo - SDTE.

A norma tem como objetivos a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito regional e municipal, a ampliação da eficiência das políticas públicas, bem como o incentivo à inovação tecnológica. Está presente no plano de metas da Cidade de São Paulo 2013-2016 prevê na sua meta número 6, formalizar aproximadamente 22.500 microempreendedores individuais.

Frente a isso, o presente trabalho tem o objetivo de retratar as principais dificuldades que ocasionam a baixa participação de ME, EPP e MEI nas compras públicas do município de São Paulo, bem como sugerir medidas que podem ser adotadas pelo Prefeito para aumentar a participação dessas empresas.

Para tanto, será elaborado um fluxograma explicativo da situação, mediante a aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Situações, proposta por Matus (1993), o qual é “um mapa cognitivo que busca sintetizar a discussão realizada por uma equipe sobre uma determinada situação problemática”, baseado no estabelecimento de “relações de causa e de efeito entre as variáveis que a conformam”, segundo Costa (2013)³.

3 COSTA e DAGNINO, 2013, pg. 215.

Em seguida, será elaborado plano com a sugestão de ações a serem utilizadas na solução do problema e analisada o impacto destas através da identificação dos atores responsáveis e da análise de riscos e fragilidades que as medidas apresentam. Ao final, serão realizadas as considerações sobre o estudo, e a apresentado sugestões para adoção pelo Prefeito Municipal.

2 - JUSTIFICATIVA

A participação das ME, EEP e MEI nas compras governamentais ainda é tímida, ante o tamanho que representa o setor público. Embora exista um arcabouço legal que garante a participação dos microempresários no mercado de compras públicas, existem variáveis que dificultam e impedem a sua efetiva participação.

Diante disto, é necessário pensar ações que possam implantar a referida meta visando ampliar o desenvolvimento sustentável nas diversas regiões da cidade, dando prioridade para as que mais necessitam. Com isso a possibilidade de alavancar o processo de melhoria no emprego e renda nestas localidades vai, a médio e longo prazo, favorecer a economia local e conseqüentemente trazer até o trabalhador da periferia oportunidades de melhora na sua condição de vida.

Esta seção focará algumas modalidades, talvez as mais utilizadas para a contratação de bens e serviços comuns, bem como buscará elencar as principais causas que inibem a presença de MEI, ME e EPP nas compras públicas do Município de São Paulo.

2.1 - DAS COMPRAS POR PREGÃO ELETRÔNICO

O sistema de pregão foi criado no início da década passada, a partir da Lei Federal n.º 10.520/2002, e é a modalidade mais utilizada pelo governo paulistano, hoje, na forma eletrônica,⁴ devido a possibilidade de diminuição do tempo dispendido pela Administração Pública na elaboração dos procedimentos, além de aumentar o número de participantes, e conseqüentemente, diminuindo os valores com as compras.

Segundo informações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no ano de 2013 o pregão eletrônico foi responsável por aquisições que

4 Em consulta realizada ao sistema “e-negociosidadesp” em março de 2016, das 199 Licitações em realização, 139 referem-se a Pregão Eletrônico, 23 Chamadas Pública, 4 Concorrências Pública, 7 Pregão Presencial, 9 Contratos de Gestão, 15 Convênios, 1 Tomada de Preços e 1 Consulta Pública.

somaram R\$ 41 bilhões, proporcionando uma economia de R\$ 9,1 bilhões nas compras públicas do governo federal. Estima-se que os valores chegassem a 50,1 bilhões se não houvesse sido utilizado esta modalidade.⁵

Em São Paulo, com a publicação do Decreto Municipal nº 54.102/13, a realização de licitação na modalidade pregão e da dispensa de licitação por pequeno valor, deverá ser obrigatoriamente na forma eletrônica por meio da Bolsa Eletrônica de Compras – BEC, do Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET e mais recentemente a opção do “Licitações-e” do Banco do Brasil.

Importante ressaltar que a opção de utilizar um ou outro sistema, fica a critério de cada unidade Administrativa.

Para os licitantes participarem se faz necessário que estejam, previamente, inscritos junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, caso do Comprasnet, Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de São Paulo – CAUFESP, tratando-se do BEC SP, bem como o cadastro específico no portal do Banco do Brasil. O processo de inscrição consiste basicamente na entrega dos seguintes documentos: Contrato social; RG e CPF do(s) proprietário(s); Cartão CNPJ; Certidão Negativa do INSS; Certidão negativa do FGTS; Certidão Negativa Conjunta Federal; Certidão Negativa de Tributos Estaduais; Certidão Negativa de Tributos Municipais; além do Balanço completo do último exercício, com termo de abertura e fechamento, registrado na Junta Comercial e da Certidão de Concordata, Falência e Recuperação Judicial e Extra Judicial. Após realizados o cadastramento e entrega de documentos, a empresa cadastrada já pode participar dos certames em vigor.

Embora seja simples o cadastramento das empresas para participar dos certames, torna-se presente o desafio para que ocorra uma maior participação das microempresas e empresas de pequeno porte na economia pública da capital paulista.

A partir desta contextualização do pregão eletrônico, constata-se que a dinâmica proposta pelo Pregão Eletrônico pode ser considerada como uma das melhores maneiras para democratizar a venda de bens e serviços à administração municipal.

⁵ Com pregão eletrônico, governo economizou R\$ 9,1 bilhões em 2013. Agência Brasil, 10 de fevereiro de 2014.

2.2 - DAS COMPRAS POR DISPENSA DE LICITAÇÃO

A Lei Federal nº 8.666/1993, no seu artigo 24, dispõe sobre as possibilidades de dispensa de licitação – celebração direta de contrato entre a Administração e o particular para serviços e compras públicas, sobretudo no inciso II, muito utilizado pelas Unidades da PMSP, quando as aquisições ou serviços tem o valor limite de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

Esse procedimento também deve ser de forma eletrônica, por meio dos sistemas BEC, ComprasNet e Licitações-e. No caso da BEC, por exemplo, os editais são gerados automaticamente pelo sistema, não possibilitando alterações por parte do órgão conveniado, nesse caso, a PMSP através de suas Unidades Gestoras – UG, assim, como definido no sistema.

2.3 - PRINCIPAIS EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO DAS ME, EPP E MEI NAS COMPRAS PÚBLICAS

A exigência pela compra de produtos e serviços de ME, EEP e MEI passa a ser um divisor de águas na economia gerada a partir do funcionamento da administração pública.

Isso, pois as compras públicas representam uma fatia substancial da economia de um país – estima-se que esteja em torno de 8% a 25% do PIB. No Brasil, elas movimentam, nos diversos níveis de governo, cerca de 10% do PIB.⁶

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre janeiro e novembro de 2015, a participação das micro e pequenas empresas nas contas públicas ficou em R\$ 7 bilhões, representando 16,9% dos R\$ 41,6 bilhões gastos pelo governo federal naquele ano⁷.

A partir desta reserva de mercado, acredita-se que as pequenas

6 MOURA, Adriana Maria Magalhães. O papel das compras públicas sustentáveis na economia verde. Desafios do desenvolvimento – IPEA. 2012 . Ano 9 . Edição 72 - 15/06/2012

7 Fonte: Portal Brasil, com informações da Agência Brasil. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/01/micro-e-pequenas-empresas-ja-tem-incentivos-em-compras-publicas>> Acesso em 23/03/2016.

empresas deixem a informalidade e contem com uma razoável organização administrativa, de modo a permitir que participem na condição de contratado com o Poder Público.

Em 2014, a administração municipal de São Paulo havia movimentado R\$ 11,9 bilhões em compras de produtos e serviços, segundo informações trazidas no ato de assinatura do Decreto nº 56.475/2015 pelo Prefeito Fernando Haddad. Com a nova política de aquisição das micro e pequenas empresas, espera-se que estas participem com pelo menos R\$ 5 bilhões do montante investido.

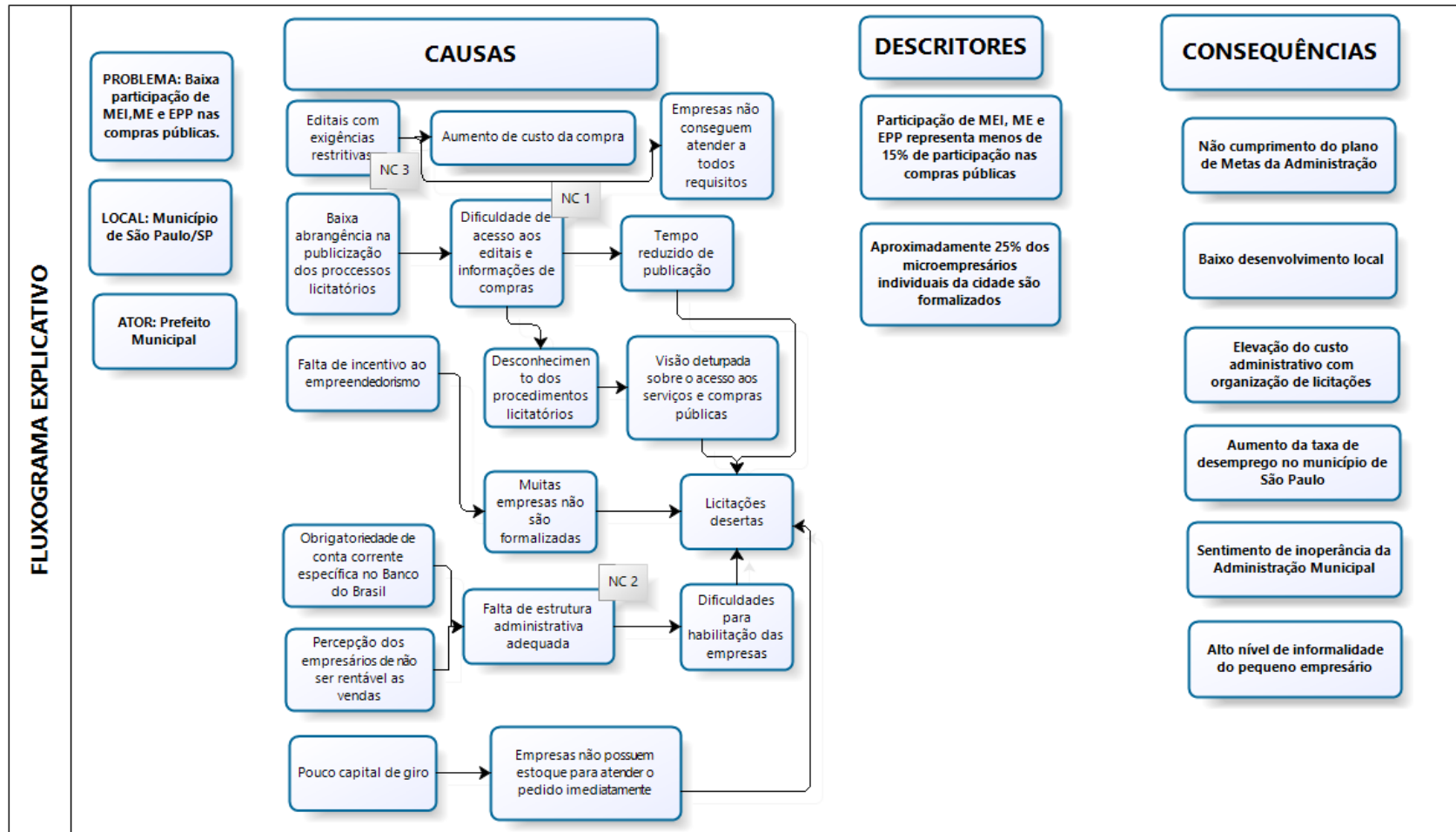
Com essa visão, as licitações não serão mais apenas um processo normativo em busca de menor preço, mas passarão a ser formatadas como uma política pública objetivando a geração de emprego formal e o estímulo à atividade econômica, sobretudo nos territórios com mais problema de mobilidade, como é o caso da zona leste da cidade.⁸

Embora seja possível que as compras ocorram junto as micro e pequenas empresas sediadas em outros municípios, a opção pela aquisição destas deixará de contribuir para a manutenção e criação de emprego no município de São Paulo. Ainda, manterá a lógica do deslocamento viário pela grande São Paulo, contribuindo para o agravamento da situação da mobilidade.

Assim, o cumprimento do disposto no Decreto 56.475/2015 e nas Leis Complementares 124/2006 e 147/2014 trazem a expectativa da melhora da geração de renda da capital paulista, junto ao fortalecimento de polos de comércio e serviços nas diferentes regiões da cidade.

8 Agência Brasil. Compras de até R\$ 80 mil serão feitas pela prefeitura de SP com pequenas empresas. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/10/prefeitura-de-sao-paulo-fara-compras-de-ate-r-80-mil-em-pequenas-empresas-8143.html>> Acesso em: 23/03/2016.

3 - FLUXOGRAMA EXPLICATIVO
Painel -1



4 - COMENTÁRIOS ANALÍTICOS-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS

A partir do fluxograma explicativo elaborado, podemos constatar inúmeros Nós Explicativos - NEs para descrever as causas relacionadas à baixa participação de micro e pequenas empresas.

Os editais com exigências restritivas são um dos NEs responsáveis pela baixa participação e colaboram ainda para a diminuição do leque de empresas que podem se habilitar para o fornecimento de produtos e serviços ao poder público, uma vez que muitas dessas mesmas empresas não conseguem atender aos requisitos exigidos. A presença de exigências em demasia ocasiona ainda o aumento do custo final do objeto para a própria administração pública, já que o grau de exigências, geralmente, vem acompanhado do encarecimento dos produtos fornecidos.

Embora vivamos na era da informação, alguns NEs estão relacionados diretamente ao campo do conhecimento e interpretação, como é o caso da abrangência da publicidade dos processos licitatórios, os quais são, na maioria das vezes, publicados apenas nos sites da Prefeitura ou de Sistemas de Compras Governamentais. A publicação apenas nesses espaços acaba não promovendo que a informação chegue ao alcance de inúmeros empresários que não fazem o uso destes mecanismos virtuais como fonte de pesquisa e informação, trazendo assim outro Nó, o qual está relacionado com o desconhecimento dos processos licitatórios.

A estrutura administrativa operacional necessária para que as micro e pequenas empresas consigam participar e, posteriormente, servir os serviços à administração pública enseja vários Nós, os quais, em alguns casos, podem promover ou inviabilizar a presença destas. A obrigatoriedade de conta corrente específica no Banco do Brasil é algo que não apresenta interferência significativa já que esta instituição bancária tem políticas de tarifas modestas para pequenas empresas. Diferentemente, o acesso à internet e as devidas inscrições nos cadastros de pessoas jurídicas da atividade mercantil são questões decisivas, as quais são consideradas como NEs relacionadas a estrutura administrativa adequada e a dificuldade de habilitação das empresas.

Ainda, a visão deturpada sobre o acesso aos serviços de compras públicas é uma barreira considerada relevante para a elevação da participação de

micro e pequenos empresários nas compras públicas, pois influi diretamente no seu interesse e motivação. A esse respeito, a percepção dos empresários de não ser rentável as vendas é um NE a ser considerado, à medida que somente colocará seu foco na relação comercial com o poder público quando perceber que essa lhe trará ganho financeiro.

Outros NEs estão atribuídos ao campo da política de incentivo ao empreendedorismo, condição essencial para o fortalecimento da pequena empresa no município. Uma questão crítica presente é a existência de muitas empresas que não são formalizadas ainda.

Como saldo de tudo isso, temos a ocorrência de licitações desertas, diante da não participação ou inabilitação das empresas.

Considerando que a proposta do presente trabalho é retratar as principais dificuldades que ocasionam a baixa participação de MEI, ME e EPP nas compras públicas do município de São Paulo, buscar-se-á elencar a partir do olhar da Gestão Estratégica os nós críticos dessa situação.

Segundo COSTA, 2013 os nós críticos são nós explicativos de um fluxograma que cumprem simultaneamente as seguintes condições:

- Ser centros práticos de ação, isto é, o ator que declara o problema pode atuar prática, efetiva e diretamente sobre eles sem precisar atuar sobre suas causas;
- Ser nós explicativos que, se resolvidos ou “desatados”, terão alto impacto sobre o problema declarado;
- Ser centros oportunos de ação política, ou seja, seu ataque deve ser politicamente viável durante o período definido pelo ator como relevante e a ação possui uma relação custo-benefício favorável.⁹

De acordo com o autor, para melhor precisar o “nó crítico” é preciso descrevê-lo de forma a torná-lo monitorável e restringir a ambiguidade possível nas interpretações a ele referidas.

Nesse sentido, foram identificados como nós críticos da situação:

NC 1- Dificuldades de acesso aos editais e informações de compras;

NC 2 - Falta de estrutura administrativa adequada;

NC 3- Exigências restritivas nos editais.

A seguir vamos analisar cada um dos Nós Críticos.

I- DA DIFICULDADE DE ACESSO AOS EDITAIS E INFORMAÇÕES DE COMPRAS

As compras de produtos e serviços pela administração pública decorrem de editais publicados pelos órgãos municipais interessados na aquisição ou contratação, assim como nos sistemas eletrônicos utilizados pela PMSP. No município de São Paulo, cada órgão público – secretarias municipais, subprefeituras, hospitais, etc – possuem Departamentos de Compras e Licitações internamente, os quais realizam a elaboração dos editais, e a conseqüentemente divulgação dos seus atos administrativos.

Para o empreendedor, o processo licitatório inicia no momento em que toma conhecimento do instrumento convocatório – Edital. É nesta fase que podemos potencializar o número de participantes, porque é o momento em que o empresário depara-se com a análise do ser viável a participação (despesas, condições da habilitação, lucro).

É oportuno salientar que a Administração Pública tem a tarefa de publicitar os documentos, devido ao caráter legal que o tema é abordado na Lei 8.666/93 e na própria Constituição Federal, nos princípios da publicidade dos atos do poder público.

A esse respeito, a prefeitura de São Paulo mantém página eletrônica de divulgação dos certames licitatórios e aquisições de serviços e produtos – <http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br>. Esse espaço é um sistema de pesquisa das compras/licitações realizadas, visando proporcionar transparência aos processos de contratação na Administração Municipal. É destinado à divulgação das licitações, das dispensas e das inexigibilidades, bem como dos editais e extratos de contratos, referentes a todos os negócios públicos realizados na PMSP e publicados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo.¹⁰

Em um primeiro momento, interessa para as empresas, o conhecimento acerca da existência do processo de compra, o qual pode ser tomado através do extrato do edital, documento composto das informações de maior

10 Descrição do E-negócios, disponível em <<http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/Default.aspx>> Acesso em 24.03.2016.

relevância (objeto, quantidades, modalidade licitatória, data, e local onde é possível acessar o edital completo).

Uma dificuldade ao processo de publicitação dos certames licitatórios, pode estar relacionada ao tempo em que as empresas possuem do conhecimento do edital até a realização do certame. Contudo, nos casos em que as empresas já estão previamente habilitadas, como é o caso dos portais de compra eletrônicos, isso não é um empecilho.

Porém, o desconhecimento do edital talvez seja um dos principais motivos da baixa participação de pequenas empresas nas licitações da prefeitura de São Paulo. Embora os documentos estejam disponíveis nos portais de compras (ComprasNet, BEC...), devido à falta de estrutura administrativa adequada das empresas, as informações acabam não chegando ao conhecimento do micro empresário.

Como alternativas à maximização da publicidade dos processos de compra, podemos citar a formação de cadastro de fornecedores, a divulgação do planejamento da administração quanto aos insumos que serão adquiridos no médio e longo prazo, além da publicação dos extratos de editais em jornais de grande circulação na cidade de São Paulo.

II- DA FALTA DE ESTRUTURA ADMINISTRATIVA ADEQUADA

Talvez a questão de maior dificuldade imposta às micro e pequenas empresas para atuarem nas compras públicas está em contar com uma estrutura mínima adequada que permitam monitorar e acompanhar os processos de compras. Isso se torna mais presente quando pensado sob o prisma da inclusão do micro empreendedor que, raramente, possui uma equipe de colaboradores que tenham disponibilidade de acessar os sites de divulgação das compras governamentais, ou mesmo o Diário Oficial do município.

Acerca da participação, a obrigatoriedade da contratação do Poder Público com empresas MEI, ME e EPP consagra-se como a maior superação de obstáculos, visto que o passou a fazer a reserva de mercado para um segmento em que o menor preço torna-se o grande classificador.

A isso, soma-se a grande informalidade dos empreendedores individuais na cidade que em 2016, atinge ainda 75%. Numa relação em que apenas

¼ dos trabalhadores estão formalizados, mostra-se um contingente de cidadãos que de largada já estão impedidos de contratar com o poder público. Antes de mais nada, é preciso ter presente que a MEI é uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária.¹¹

Por analogia, podemos compreender que, embora não seja atribuição originária da municipalidade, o incentivo a organização empresária de pequeno porte é também uma política pública, que acarreta com grande incidência no desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de renda dos trabalhadores.

Embora as informações possam estar disponíveis, de modo acessível, no ambiente virtual, é imperioso que as empresas tenham a estrutura necessária para fazer uso desse conhecimento.

Segundo o IBGE (2003) o perfil das micro e pequenas empresas revela que são formadas por pessoas da mesma família, “possuidoras de algum capital e com pouca formação educacional”, e que enxergam no “pequeno negócio uma alternativa de ocupação e uma opção de emprego, uma vez que, devido à pouca qualificação, dificilmente encontrariam bom emprego em empresas de grande porte”¹².

Nesse cenário, não é difícil compreender os desafios que se impõem para ampliar a presença dessas empresas na lista de fornecedores do poder público.

III- DAS EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS NOS EDITAIS

Considerando que a grande maioria das micro e pequenas empresas possuem apenas os meios básicos para funcionamento, a adoção de determinadas exigências acabam dificultando a participação destas no fornecimento de materiais e serviços ao poder público.

Em alguns casos, as exigências podem tornar-se exacerbadas ante os produtos contratados. É o exemplo da cobrança de caução como garantia contratual do contrato de prestação de serviços uma vez que inibe a participação do

11 Art. 18 E da Lei Complementar 123/2003.

12 CLEMENTE e Outros. Gestão de Custos nas Micro e Pequenas Empresas das regiões sul e sudeste de Curitiba.

empresário, pois, muitas vezes, não dispõe de capital disponível para garantir previamente a execução dos serviços.¹³

Contudo, a Lei 8.666/93 prevê uma série de possibilidades para que a empresa preste garantia contratual. O artigo 56 diz:

“A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.”

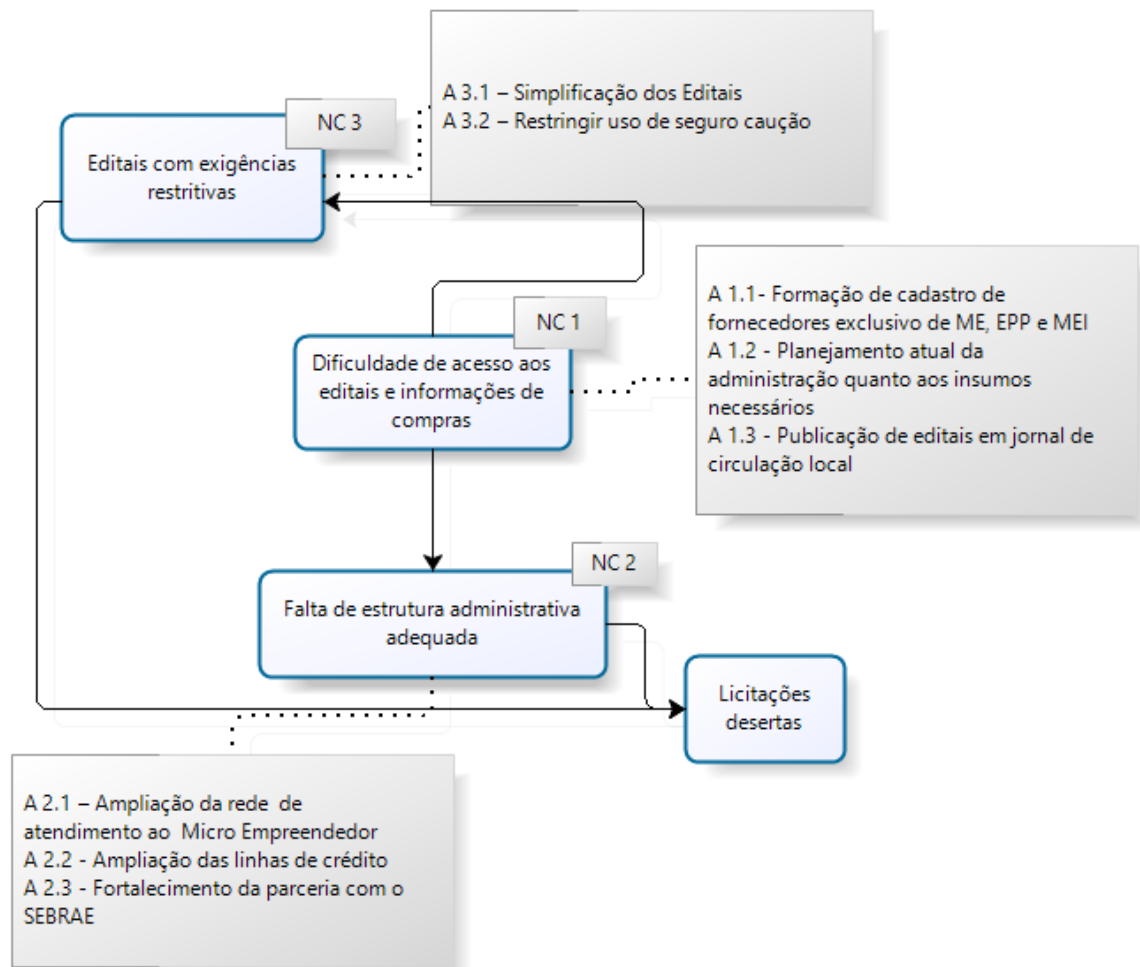
A prerrogativa, pois de tal exigência está a critério da autoridade competente, no caso da PMSP, os Secretários, Sub Prefeitos e Presidentes das autarquias.

Sobre a simplificação do edital, é oportuno destacar que, muitas vezes, deparamo-nos em instrumentos convocatórios que mais parecem regulamentos técnicos, destinados a especialistas daquela área de atuação. O que na sua maioria não é o caso das ME, EPP e MEI. Neste caso, o foco é a entrega de bens ou prestação de serviços, não sendo razoável que termos estritamente técnicos e exigências de certificações restrinjam a participação destas nos processo licitatório. Claro que dependendo do objeto a ser licitado, existem suas exceções, ainda que também o contratante - a PMSP necessita garantir a qualidade de suas aquisições e serviços.

Mas no geral, a opção pela redação simplificada, e porque não, editais padronizados é a que melhor se adequa a realidade que possibilite maior participação do micro e pequeno empresário.

13 Esta referência tem o caráter apenas de exemplificar, não sendo de conhecimento dos autores que tenha ocorrido na capital paulista.

5 - ÁRVORE DO PROBLEMA



6 - PLANO DE AÇÃO

Painel-2

NC 1 - Dificuldade de acesso aos editais e informações de compras

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A 1.1- Formação de cadastro de fornecedores exclusivo de ME, EPP e MEI	Produção de cartilha do micro e pequeno fornecedor.	Orçamentário	2 meses	Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico
	Entrega da cartilha junto à emissão da guia de recolhimento do ISS e alvará.	Pessoal	Permanente	Secretário de Finanças
	Criar anúncio na página inicial do portal da Prefeitura de SP.	Pessoal	Permanente	Secretário Municipal Comunicação
A 1.2 - Planejamento atual da administração quanto aos insumos necessários	Levantamento do histórico de utilização das mercadorias de almoxarifado.	Pessoal	2 meses	Coordenador do Sistema de Suprimentos (SUPRI)
	Elaborar o plano de aquisição anual de mercadoria de almoxarifado por Secretaria e Sub Prefeitura	Pessoal	2 meses	Técnicos de Almoxarifado das Secretarias e Sub Prefeituras
	Elencar os tipos e especialidades de serviços corriqueiramente adquiridos pelas Secretarias e Sub Prefeituras.	Pessoal	2 meses	Supervisor de Administração das Secretarias e Sub Prefeituras
A 1.3 - Publicação de editais em jornal de circulação local	Aquisição de uma página semanal no jornal local.	Orçamentário	Permanente	Secretário Municipal de Finanças
	Disponibilização dos extratos dos editais em quadros de avisos e painéis eletrônicos nas praças de Atendimento	Pessoal	Permanente	Supervisor de Licitações das Secretarias e Sub Prefeituras

NC 2- Falta de estrutura administrativa adequada

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A 2.1 – Ampliação da rede de atendimento ao Micro Empreendedor	Implantar serviço móvel nas regiões	Veículo adaptado	18 meses	Secretário Municipal de Trabalho e Empreendedorismo
	Divulgação publicitária em rádios locais das Centrais fixas e moveis	Pessoal (marketing) e financeiro	Permanente	Secretário Municipal de Comunicação
A 2.2 - Ampliação das linhas de crédito	Reservar no orçamento municipal recurso destinado a política de crédito.	Financeiro	Permanente	Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico
	Firmar convênio com governo estadual e federal para captação de recurso.	Político/Financeiro	Permanente	Secretário Municipal de Trabalho e Empreendedorismo
	Aumentar estrutura de pessoal na Central do Micro Empreendedor para fornecimento do crédito.	Financeiro	18 meses	Secretário Municipal de Trabalho e Empreendedorismo
A 2.3 - Fortalecimento da parceria com o SEBRAE	Capacitar micro e pequeno empresários.	Político	18 meses	Secretário Municipal de Trabalho e Empreendedorismo
	Organizar compras coletivas com a articulação da entidade.	Político	Permanente	Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico

NC 3 - Exigências restritivas nos editais

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A 3.1 – Simplificação dos Editais	Criar linguagem simples e de compreensão do cidadão.	Pessoal	2 meses	Secretário dos Negócios Jurídicos e Gestão
	Padronização dos modelos de proposta e declarações exigidos.	Pessoal	2 meses	Secretário dos Negócios Jurídicos e Gestão
A 3.2 – Restringir uso de seguro caução	Edição de norma regulamentando o uso de bens como garantia.	Pessoal	4 meses	Secretário dos Negócios Jurídicos e Gestão

7 - ANÁLISE DE ATORES

Painel 3

Ação 1.1 - Formação de cadastro de fornecedores

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Municipal de Gestão	Define a política municipal de compras públicas de serviços e bens comuns	Não executa a compra Demanda e edital são elaborados nas Secretarias e Sub Prefeituras.	Promovendo a ação como prioridade de governo.	Não formatando o Banco de dados	Cobrar relatório sobre a formação do cadastro.
Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico	Registro e cadastro das empresas licitantes	Não tem participação direta no planejamento de compras das Secretarias.	Acelerando o processo de registro e cadastro das empresas.	Deixando como em segundo plano o processo de cadastros.	Monitoramento constante.
Demais Secretários e Sub Prefeitos	Demanda de produtos e serviços	Não realizam o cadastro dos fornecedores,	Indicando as principais áreas que demandam serviços.	Não divulgando, e/ou boicotando a formação do cadastro.	Monitoramento constante.

Ação 1.2 - Planejamento atual da administração quanto aos insumos necessários

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretários Municipais e Sub Prefeitos	Informação	Falta de registros de demanda	Organizando e indicando a demanda	Deixando de levantar as informações	Encarregar o Secretário de Gestão para monitorar
Coordenador de compras das Secretarias e Sub Prefeituras	Informação	Falta de controle da demanda local	Organizando e compilando as informações	Deixando de levantar as informações	Solicitar relatório geral das demandas
Secretário do Governo Municipal	Coordenação política do Governo	Pauta governamental é extensa	Incluindo na pauta do secretariado	Não participando do processo	Monitoramento direto

Ação 1.3 - Publicação de editais em jornal de circulação local

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico	Orçamento	Escassez de recurso	Garantindo recursos orçamentários	Restringindo os recursos orçamentários	Reforçando a importância da publicização
Secretário Municipal de Gestão	Centralidade da aquisição e serviços de bens comuns processo de compra	Não participação por parte das Secretarias e Sub Prefeituras no para organizar os editais de compra	Incluindo na pauta política secretariado	Deixando de incluir na pauta governamental	Monitoramento direto
	Relação com os jornais	Não adesão por parte das Secretarias e Sub Prefeituras	Publicizando as informações	Considerando matéria irrelevante	Delegando o acompanhamento constante as Secretarias e Sub Prefeituras

Ação 2.1 – Ampliação da rede de atendimento ao Micro Empreendedor

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário do Governo Municipal	Alocação de recursos econômicos e pessoal	Pouco pessoal	Liderando o processo e Contratando mais funcionários (próprios ou terceirizados)	Não tendo a ação como prioritária de Governo	Monitoramento direto
Secretário da SMFDE	Liberação de recursos Sistema de inscrição de micro empresas	Orçamento comprometido	Buscando parcerias	Não priorizando a demanda	Monitoramento parcial - Delegação ao Coordenador de Empreendedorismo da SMFDE
Secretário Municipal de Licenciamento e Sub Prefeitos	Emissão de alvarás	Pouco pessoal	Agilizando liberação das licenças	Represando as análises de licenças	Monitoramento parcial - Delegação ao Secretário do Governo Municipal
Coordenador do SEBRAE SP	Capacitação e acompanhamento das pequenas empresas	Pouco pessoal	Aumentando o pessoal disponível para capacitação/acompanhamento	Entidade não se envolvendo.	Criar relação direta
Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	Orçamento municipal para expansão e fomento da pequena empresa	Pouco orçamento e pessoal	Consignando orçamento na pasta; Articulação política	Não priorizando a articulação	Monitoramento direto

Ação 2.2 - Linha de crédito

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário do Governo Municipal	Política	Falta de alinhamento com o Governo do Estado	Sendo protagonista	Não apresentando projeto	Monitoramento Direto
Secretário da SMFDE	Orçamento Municipal	Baixo recurso disponível no orçamento	Alocando recursos	Não alocando recursos	Monitoramento Direto
BNDES	Linhas Federais de Financiamento	Burocracia e prioridades políticas – muita concorrência	Aprovando o pedido e liberando o convênio	Negando ou tardando a análise do pedido	Fazendo “lobby” junto ao presidente do Banco
Governo do Estado de São Paulo	Linhas Estaduais de Financiamento	Burocracia e prioridades políticas – muita concorrência	Aprovando o pedido e liberando o convênio	Negando ou tardando a análise do pedido	Buscando o envolvimento da Associação Comercial de São Paulo
Secretaria Municipal de Relações Governamentais	Articulação política	Secretário possui relação desfavorável com o Governo Estado	Articulando junto aos demais atores (Estado e União)	Deixando de fazer a articulação necessária	Monitoramento direto
Secretário Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	Financeiro	Orçamento restrito	Articulando junto aos demais atores (Estado e União)	Deixando de fazer a articulação necessária	Monitoramento direto

Ação 2.3 – Parceira com o SEBRAE

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário do Governo Municipal	Político	Falta de espaço na agenda política	Fazendo a articulação com o SEBRAE	Não fazendo a articulação local	Monitoramento direto
Diretor SEBRAE SP	Estrutura e políticas locais do SEBRAE	É de ideologia contrária ao governo municipal	Formando a parceria	Negando a formação da parceria	Deixar ao encargo do Secretário do Governo Municipal
Secretário Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	Orçamento municipal para expansão e fomento da pequena empresa	Não execução do cronograma pactuado	Articulando junto ao SEBRAE e disponibilizando recursos	Não disponibilizando recursos	Monitorar parcialmente, delegando ao Secretário do Governo Municipal

Ação 3.1 – Simplificação dos Editais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Municipal de Gestão	Centralidade dos Registros de Preços de material e serviço de uso comum	Pouca aderência por parte das Unidades e Autarquias	Padronizando os documentos edilícios (estabelecendo diretrizes)	Deixando de apresentar a padronização	Cobrando resultado
Secretário do Governo Municipal	Articulação a nível de gestão	Resistência por parte das Secretarias e Sub Prefeituras	Fazendo a articulação intra-gestão	Deixando de pautar o tema	Monitoramento permanente
Secretários Municipais e Sub Prefeitos	Responsabilidade de Publicação dos editais	Pessoal insuficiente	Assumindo e implementando a proposta	Deixando de utilizar o instrumento padronizado	Cobrando a adoção do instrumento padrão

Ação 3.2 – Restringir uso de seguro caução

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Assessor Técnico Jurídico	Aprovação de contratos e Editais	Interpretação não pacificada pelo Tribunal de Contas	Realizando estudo jurídico	Negativa sem estudo aprofundado – desinteresse político interno	Monitorando diretamente
Secretário Municipal de Gestão	Articulação política	Pressão política de fornecedores habituais	Garantindo a decisão política	Não abraçando a questão	Solicitando acompanhamento para avaliar a política
Secretário da SMFDE	Receptor de depósito (caução)	Não existe setor especializado	Fornecendo informações complementares acerca dos contratantes	Deixando de manter atualizado o sistema de fornecedores e devedores	Monitorando diretamente

8 - ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 - As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Sim. Como toda e qualquer ação, sempre existe os prós e contras, de acordo com a ótica de quem as vê. Nos casos específicos dos Nós críticos apresentados, entendemos que trata de ampliação da participação, o que possibilitará maior abrangência e conseqüentemente uma maior disputa na aquisição dos bens e serviços, o que na maioria das vezes tal ação não é bem vista pela ótica das grandes empresas, as que sempre foram detentoras e sempre elas que entravam na disputa.
2 - Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Sim, existem aspectos técnicos, políticos e principalmente jurídicos. As alterações propostas nas ações como na de simplificação nos editais, por exemplo irá depender da concepção e abertura das assessorias jurídicas na quebra de paradigmas e concepções até então vigentes.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Propor alterações em um ambiente cuja prática diária e cultural baseia-se no “sempre foi assim”. Ambiente de resistência á mudanças. Importante buscar entendimento e consenso entre as partes.
4 - O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Fomentar o reconhecimento e envolvimento das equipes locais para que as ações sejam articuladas de forma que se consiga vislumbrar as mudanças nos procedimentos.
5 - Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto	Sim, na sua maioria, tendo em vista que depende mais de estratégia de gestão.

Analisando as tabelas, constata-se que para as ações propostas, ocorreu a citação de diversos atores, os quais, na maioria das vezes, são as mesmas pessoas executando uma atuação diferenciada na sua pasta, uma vez que os atores elencados são na maior parte os Secretários de Governo e Sub Prefeitos.

Observando com atenção, percebe-se que o Secretário de Gestão Municipal é o que aparece em maior evidência, seguido pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico. Isso decorre da primeira ter como atribuição principal dar a condução política da gestão de compras e serviços comuns, estando ligada diretamente ao chefe do executivo, enquanto a última é uma secretaria responsável pelo financiamento das ações. Em ambos os casos, estamos diante de órgão de atividade meio na gestão, ou seja, que não executam diretamente os serviços ao cidadão, como ocorre com as secretarias da saúde e educação, consideradas como atividades fins.

Comparando os Painéis 2 e 3 com o Painel 1, podemos constatar que a resolutividade dos Nós Críticos pode gerar alguns efeitos indesejáveis em algumas das ações. Um dos exemplos é a ação 3.2 – restringir o uso do seguro caução – que pode ocasionar a participação de empresas sem as mínimas condições para executar o contrato, ensejando a grande dificuldade de conseguir fornecedores com qualidade, que embora não esteja presente no diagrama inicial, sem dúvida será um agravante no problema proposto.

Do mesmo modo, é possível fazer uma análise técnica, jurídica e política quando observados os painéis. Considerando que cada uma das ações possui, necessariamente, reflexos nestas 3 dimensões, o Ator que demanda o problema deve fazer sua análise e sobrepesá-los para alcançar a medida mais adequada. Recorrendo ao exemplo do seguro caução, podemos discorrer que a medida trará efeitos negativos na dimensão técnica possivelmente por não propiciar que ocorra uma especialização das empresas, na jurídica de que não existe instrumentos que permitam inovar com outra forma de garantia, não possibilitando punir economicamente a empresa no caso de descumprimento contratual, e no campo da política que pode ser o custo da opinião pública pela contratação de empresas sem condições de executar obras e serviços.

Compreende-se que, do arcabouço apresentando, temos uma fragilidade identificada pela centralidade da questão na agenda política do governo. Embora haja previsão legal para que ocorra a participação de Micro e Pequenas

Empresas, é necessário que exista uma determinação política do Ator Prefeito para a abordagem da situação, sob pena desta desaparecer paulatinamente da agenda de governamental.

Nesse sentido, é necessário que o tema seja mantido presente na gestão governamental, considerando como projeto estratégico de gestão.

9 - CONCLUSÃO

A presença de ME, EPP e MEI nas compras públicas é obrigatória e cumpre com um papel de relevância social. Isso pois, como anteriormente abordado, representa a fonte de renda de aproximadamente 17% da população paulistana.

Outro aspecto relevante, é que a aquisição através das ME, EPP e MEI sediadas no município de São Paulo, quando principalmente da definição das regiões prioritárias muito contribuirá na melhoria da mobilidade urbana a medida que diminui o transporte vindo de outras regiões do estado e país.

Esse trabalho teve como objetivo principal identificar as restrições e elaborar sugestões que podem ser adotadas com vistas a aumento da participação da micro e pequena empresa nas compras públicas paulista, sem, contudo, ter sido possível um maior aprofundamento no ambiente de estudo. As informações e percepções levantadas decorrem, especialmente, da utilização da internet como ferramenta de coleta.

Ao retomar o diagrama proposto para descrever as causas que levam a baixa participação de micro e pequena empresas nas compras públicas da capital paulista, percebe-se que os 3 (três) Nós Críticos apresentados demonstram-se pontos chaves para solucionar a situação com medidas ao alcance do Ator que demanda o problema: Prefeito.

Embora ações como a divulgação em jornal das compras públicas ou a criação de salas de Micro Empreendedor demandam recursos financeiros, que muitas vezes não estão facilmente disponíveis no orçamento público, quando implementadas com criatividade podem tornar-se bem menos dispendiosas que inicialmente imaginadas, como o Extrato de Edital e a parceria com entidades já estabelecidas no município.

Após a avaliação que medidas sugeridas terão, considerando os atores sociais envolvidos e, especialmente os reflexos que a adoção terá no ambiente externos, sugerimos as seguintes ações:

- ✓ Formação de cadastro de fornecedores, exclusivo, de pequenas empresas;
- ✓ Aprimoramento do planejamento atual da administração quanto aos insumos necessários;
- ✓ Publicação de editais em jornal de circulação local;
- ✓ Criação da Central do Micro Empreendedor nas diferentes regiões da cidade;

- ✓ Disponibilização de mais linhas de crédito;
- ✓ Fortalecimento das parcerias com o SEBRAE E,
- ✓ Simplificação dos Editais.

Assim, podemos concluir do presente estudo que a ampliação da participação das ME, EPP e MEI através do tratamento diferenciado e nas compras públicas da prefeitura de São Paulo é um processo que exige vontade política do chefe do executivo, a qual tem sido manifestada diretamente nos últimos anos pela atual gestão, em ações como o próprio Plano de Metas de Governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CLEMENTE, Ademir, SOUZA, Ivanil Teles de, TAFFAREL, Marinês. Gestão de Custos nas Micro e Pequenas Empresas das regiões sul e sudeste de Curitiba. XX Congresso Brasileiro de Custos – Uberlândia, MG, Brasil, 18 a 20 de novembro de 2013

COSTA, Greiner e DAGNINO, Renato. Organizadores. Gestão estratégica em Políticas Públicas. Campinas/SP: Ed. Alínea, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e contratos administrativos / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 3ª. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

Estudo do SEBRAE-SP “Características do ‘candidato’ a empreendedor individual no Estado de São Paulo”, de junho de 2009.

CLEMENTE e Outros. Gestão de Custos nas Micro e Pequenas Empresas das regiões sul e sudeste de Curitiba.

<http://www.prefeitura.sp.gov.br>

<http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br>

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>

<http://www.brasil.gov.br>

<http://www.redebrasilatual.com.br>

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm