



Revista de Administração - RAUSP

ISSN: 0080-2107

rausp@edu.usp.br

Universidade de São Paulo

Brasil

Cabral, Sandro; da Costa Reis, Paulo Ricardo; da Hora Sampaio, Adilson
Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras
públicas: uma análise empírica

Revista de Administração - RAUSP, vol. 50, núm. 4, outubro-diciembre, 2015, pp. 477-
491

Universidade de São Paulo
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=223442806007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica

Sandro Cabral

Universidade Federal da Bahia – Salvador/BA, Brasil

Paulo Ricardo da Costa Reis

Universidade Federal da Bahia – Salvador/BA, Brasil

Adilson da Hora Sampaio

Centro de Pesquisas Gonçalo Moniz (CPqGM/FIOCRUZ) – Salvador/BA, Brasil

Recebido em 05/outubro/2013

Aprovado em 26/junho/2015

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*

Editor Científico: Nicolau Reinhard

DOI: 10.5700/rausp1214

RESUMO

Tendo como base discussões recentes sobre as relações entre estratégia e desempenho no setor público, no presente trabalho analisam-se os condicionantes da participação e do sucesso de micro e pequenas empresas (MPE) em compras públicas a partir de alterações na legislação, favorecendo tais grupos. Adota-se uma abordagem de natureza quantitativa e desenvolve-se um conjunto de hipóteses, que são testadas usando uma base de dados única, com informações detalhadas de 542 contratos de compras realizados por um órgão da administração pública federal brasileira, entre 2005 e 2011. Os resultados demonstraram que as mudanças institucionais, promovidas por uma nova regulamentação, contribuíram significativamente para o aumento na participação de MPE nos processos de licitações do órgão pesquisado, porém não alteraram a probabilidade de êxito dessas empresas nos certames públicos, colocando em perspectiva a eficácia da legislação implantada. Adicionalmente, os resultados sugeriram que fatores estratégicos, associados ao ambiente competitivo, aos atributos transacionais e às capacidades inerentes aos participantes, influenciam seu acesso e as chances de sucesso em compras públicas.

Palavras-chave: compras públicas, políticas de preferências, micro e pequenas empresas, desempenho, estratégia no setor público.

1. INTRODUÇÃO

Embora tenha se observado uma crescente preocupação com aspectos ligados ao desempenho de políticas introduzidas, verifica-se que a produção

Sandro Cabral, Doutor em Administração, é Professor de Estratégia e Operações da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (CEP 40110-903 – Salvador/BA, Brasil) e Bolsista de Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).
E-mail: scabral@ufba.br

Endereço:

Universidade Federal da Bahia
Escola de Administração
Avenida Reitor Miguel Calmon, s/n, 3º andar
Vale do Canela
40110-903 – Salvador – BA – Brasil

Paulo Ricardo da Costa Reis é Doutorando em Administração na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (CEP 40110-903 – Salvador/BA, Brasil) e Professor Assistente da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
E-mail: paulo.reis@ufba.br

Adilson da Hora Sampaio, Mestre em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, é Analista de Gestão em Saúde da FIOCRUZ e Pregoeiro Oficial do Centro de Pesquisas Gonçalo Moniz – CPqGM/FIOCRUZ/BA (CEP 40296-710 – Salvador/BA, Brasil).
E-mail: sampaio@bahia.fiocruz.br

acadêmica na área de desempenho no setor público ainda está em sua infância (Walker, Boyne, & Brewer, 2010), seja por conta da ausência de desenvolvimentos teóricos mais consistentes (Brown, 2010) seja pela dificuldade de acesso a informações relevantes e confiáveis que proporcionem análises robustas (Cabral & Lazzarini, 2015).

Preocupações com questões ligadas ao desempenho no setor público atingem diversas áreas, dentre as quais compras públicas. De fato, compras governamentais representam uma fatia substancial da economia de um país (Arbjørn & Freytag, 2012) e, diante do poder de mercado do setor público, a contratação pública de bens e serviços é um meio importante e comumente usado para redistribuir recursos entre os agentes econômicos (Marion, 2007) e prover apoio às empresas locais e/ou de menor porte (Erridge, 2004; Karjalainen & Kempainen, 2008; Nakabayashi, 2013; Thai, 2001). Por seu turno, o Brasil não ficou imune a esse tipo de acontecimento. Baseado na crença relativa à importância das micro e pequenas empresas (MPE) para a economia do País e nos seus benefícios, o governo federal implementou uma política de incentivo à participação dessas empresas nas licitações públicas por meio da Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006, a chamada Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Brasil, 2006). Entre os principais benefícios garantidos às MPE por essa lei, figuram a realização de licitações exclusivas para MPE nas contratações de até R\$ 80 mil e a regulamentação da possibilidade de reservar, para essas empresas, até 25% do valor das licitações de bens e serviços divisíveis em lotes. A referida lei prevê também que, em licitações de valor superior a R\$ 80 mil, os órgãos contratantes podem exigir a subcontratação de empresas de menor porte e, no caso de empate em licitações pelo critério de menor preço, a preferência será das MPE.

Ainda que entes governamentais brasileiros apontem benefícios relacionados ao aumento na participação de MPE nas compras públicas a partir da mudança na legislação (Brasil, 2012a), pouco se sabe, no Brasil e no mundo, acerca dos motivadores que levam à participação e ao sucesso dessas empresas em certames públicos (Karjalainen & Kempainen, 2008; Peet, Brindley, & Ritchie, 2002). Em geral, os estudos sobre o tema têm se dedicado às implicações sobre a dinâmica de competição, quando os custos de entrada são reduzidos (Li & Zheng, 2009), e aos efeitos de programas de preferência sobre os custos de aquisição em contratos públicos (Marion, 2007; Nakabayashi, 2013). Dentre os estudos nacionais que investigaram os benefícios do uso de uma política de preferência ou os reflexos desse tipo de política, destacam-se o de Menezes e Monteiro (2001), que apresentaram um modelo teórico para análise do impacto da existência de margens de preferência para firmas domésticas em processos de licitação de compras do governo, assim como o de Braga e Xavier (2011), que investigaram os ajustes que as micro e pequenas empresas implementaram a fim de expandir suas vendas aos órgãos públicos do Ceará após a criação da Lei Geral das Microempresas e

Empresas de Pequeno Porte. Mais recentemente, Reis e Cabral (2015) analisaram os efeitos das mudanças na legislação sobre os custos e a qualidade de serviços contratados com a MPE em organismos da administração federal brasileira. Há espaço, no entanto, para explorar questões relacionadas ao modo de entrada de empresas de pequeno porte no contexto brasileiro, sobretudo no que tange ao exame dos fatores determinantes da participação e do sucesso de MPE nos processos de licitação, tendo como referência as recentes alterações na legislação, favorecendo tais grupos numa perspectiva longitudinal. Destarte, no presente trabalho, pretende-se responder à seguinte questão de pesquisa: Quais fatores explicam a participação e o sucesso das MPE em compras públicas após a efetivação das mudanças recentes na legislação brasileira?

Embora a análise dos efeitos decorrentes das mudanças na legislação traga em si um forte apelo descritivo, o entendimento dos fatores associados ao comportamento das MPE, após as mudanças institucionais, lança luzes sobre aspectos teóricos relevantes no campo da Administração. Primeiramente, o presente trabalho contribui para os debates relacionados ao incipiente campo de desempenho no setor público, ao analisar os efeitos promovidos por novas regulamentações, ou seja, ao investigar o que determina o desempenho de políticas e programas concebidos por entes governamentais (Walker *et al.*, 2010). Em segundo lugar, ao examinar os fatores que afetam a probabilidade de uma MPE vencer uma licitação, ilumina-se o debate a respeito dos fatores determinantes do envolvimento das MPE em compras públicas (Karjalainen & Kempainen, 2008; Walker & Preuss, 2008), o que continua a ser um campo ainda pouco explorado (Loader, 2011). Por fim, ao separar os determinantes da participação e do sucesso de MPE em certames públicos, pode-se compreender de que forma fatores estratégicos associados ao ambiente competitivo, aos atributos transacionais e às capacidades inerentes aos participantes afetam o desempenho, em linha com os recentes clamores por maior integração entre a área de Administração Pública e de Estratégia em Organizações (Mahoney, McGahan, & Pitelis, 2009).

Este trabalho estrutura-se da seguinte maneira: após a introdução, são apresentados aspectos teóricos ligados a compras públicas e a programas de preferência, favorecendo pequenos empreendedores; na sequência, com base em instrumentais da área de estratégia econômica em organizações, tais como teoria de custos de transação (Williamson, 1996), heterogeneidade de capacidades/competências (Agarwal, Barney, Foss, & Klein, 2009) e dinâmica de interação de agentes em regime de concorrência (Bajari, McMillan, & Tadelis, 2009), desenvolvem-se hipóteses testáveis relacionadas à entrada e ao sucesso de organizações de menor porte nas aquisições governamentais; após breve apresentação do contexto brasileiro, as hipóteses são testadas por meio de uma base de dados única, construída pelos autores do trabalho, cobrindo todos os pregões realizados numa empresa da administração pública federal (Fiocruz – BA) entre

2005 e 2011; por fim, discutem-se os resultados das análises estatísticas, apresentando as implicações para teoria e prática.

2. COMPRAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE PREFERÊNCIA ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

O potencial das compras públicas, para dinamização da economia, é conhecido de longa data. Após as crises de 1929 e 2008, entes governamentais desempenharam um papel importante para garantia da continuidade das interações econômicas e sociais, seja pela intervenção direta na economia, a exemplo dos programas de ativação da economia da década de 1930, ou do envolvimento recente do governo dos Estados Unidos na General Motors, um dos grandes ícones do capitalismo mundial (Agarwal *et al.*, 2009). Igualmente, autoridades públicas apresentam papel ativo no financiamento de investimentos com alto grau de incerteza, não raro priorizando atores locais como forma de aumentar o grau de apropriação interna das inovações e estimular o desenvolvimento econômico e social (Mazzucato, 2013). Os montantes de recursos envolvidos são expressivos e, conforme demonstram Dimitri, Piga e Spagnolo (2011), as compras públicas na Europa e nos Estados Unidos representam em torno de 16% e 20% do Produto Interno Bruto (PIB), respectivamente. A título de comparação, no Brasil, segundo dados oficiais, estima-se que as compras governamentais em produtos e serviços representam cerca de 15% do PIB anual, algo em torno de R\$ 600 bilhões nas três esferas de poder (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012).

Naturalmente, os critérios de alocação dos montantes envolvidos suscitam discussões inconclusivas. De um lado, figuram os defensores da linha chamada *value for money*, segundo a qual as compras públicas devem priorizar menores custos de aquisição, maior eficiência, não raro em detrimento do bem-estar social e de critérios redistributivos (Erridge, 2004). Nessa seara, os governos podem, por meio do exercício de seu poder de mercado, promover elevada intensidade na competição entre os fornecedores, de maneira a selecionar os mais eficientes e diminuir os custos de aquisição (Domberger & Jensen, 1997). A ênfase sobre os custos vai de encontro à utilização de programas de preferência para grupos específicos, como, por exemplo, priorização de fornecedores locais ou pequenas empresas em compras públicas, na medida em que tais medidas podem estimular a atração de atores menos capazes, mais ineficientes e, logo, mais propensos a apresentarem custos mais elevados (Erridge & McLlroy, 2002).

Visão contrária possuem os defensores do uso de políticas públicas para o favorecimento de grupos específicos, a exemplo das MPE, na medida em que pequenas e médias empresas têm desempenhado um papel decisivo na geração de empregos e em toda a economia de vários países (Karjalainen & Kempainen, 2008). Com efeito, no caso brasileiro, em 2010, as MPE representaram 99% dos estabelecimentos formais nas atividades

de comércio e de serviços existentes na economia brasileira, e responderam por 60% (56,4 milhões) dos empregos, sendo responsáveis por 20% (R\$ 700 bilhões) do PIB brasileiro (Brasil, 2012a). Nessa linha, priorizar MPE equivale a priorizar amplas parcelas da população envolvidas com esse tipo de empreendimento, sobretudo quando não há dados conclusivos acerca da incompatibilidade entre programas de preferências a empresas de pequeno porte e aumento nos custos de aquisição. De fato, evidências do Brasil (Reis & Cabral, 2015), Estados Unidos (Denes, 1997) e Japão (Nakabayashi, 2013) demonstram que a implementação de programas de preferência a MPE não levaram a aumento nos custos de aquisição. Na verdade, o recurso a MPE pode ser utilizado para forçar comportamentos mais agressivos de firmas maiores, contrabalanceando, assim, eventuais ineficiências microeconômicas inerentes a empresas de pequeno porte, sobretudo quando a entidade governamental sinaliza a necessidade de competição por menores preços, ainda que na presença de programas voltados a grupos específicos (Hubbard & Paarsch, 2009; Reis & Cabral, 2015).

Muito embora, em diversas localidades do globo, programas de preferência tenham sido implementados, as empresas maiores ainda predominam entre os principais fornecedores dos governos (Bovis, 1998; Smith & Hobbs, 2001). No Brasil, de acordo com os dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011), a participação das MPE nas compras governamentais foi de 29,6% em 2010. Sendo assim, em consonância com os objetivos do presente trabalho, faz-se necessário investigar as razões que facilitam (ou impedem) o acesso de MPE em compras públicas, mesmo após a emersão de novas regulamentações, ou seja, o que determina o desempenho de políticas públicas concebidas por entes governamentais. Na próxima seção aprofunda-se esse debate com o auxílio de teorias caras ao campo da estratégia econômica das organizações.

3. MPE E PROGRAMAS DE PREFERÊNCIA: DETERMINANTES DO DESEMPENHO

Embora estejam sujeitas basicamente aos mesmos problemas de empresas maiores, corporações de pequeno porte apresentam padrões de resposta distintos, de acordo com a realidade enfrentada. Se, de um lado, possuem processos decisórios mais rápidos, por outro, as MPE encontram um conjunto maior de restrições relacionadas à escala de operações, que podem fazer com que muitas vezes estejam alijadas do processo competitivo.

No contexto aqui analisado, as variáveis de desempenho estão associadas, num primeiro estágio, ao acesso de MPE aos processos de compras públicas e, num segundo estágio, ao sucesso no certame; isto é, se ao menos uma micro empresa ou empresa de pequeno porte participou da licitação (primeiro estágio) e se uma MPE foi homologada como vencedora da licitação (segundo estágio). Na sequência, discorre-se sobre os diversos fatores que podem influenciar o desempenho.

3.1. Efeito da legislação

Fee, Erridge e Hennigan (2002) demonstraram que a documentação onerosa, o tempo e o custo envolvidos na preparação de ofertas e especificação de normas estão entre as principais barreiras para a participação das MPE nas contratações governamentais. A própria natureza das concorrências públicas, normalmente caracterizadas por maiores exigências e maiores formalismos por conta das regras de *accountability*, pode contribuir para o afastamento de MPE em processos de aquisição do setor público (Karjalainen & Kempainen, 2008).

Nesse sentido, como forma de atenuar as assimetrias existentes, diversos governos têm procurado conferir condições especiais de tratamento para organizações de pequeno porte, porém, o sucesso das MPE pode depender de outros fatores que, agindo conjunta ou isoladamente com choques exógenos promovidos pelas autoridades públicas, podem moldar distintos padrões de desempenho (Reis & Cabral, 2015).

Assim, em resposta a mudanças exógenas, espera-se uma associação positiva entre mudanças na legislação e chances de participação de MPE. Formalmente:

H1_A: O tratamento diferenciado e favorecido às MPE nas contratações públicas aumenta as chances de participação das MPE nos processos de licitação.

Embora preferências governamentais possam induzir a participação de empresas locais e/ou empresas de pequeno porte, sobretudo em função do apoio popular em relação a medidas desse tipo (Evans, 1995), é preciso ressaltar que a participação das MPE nos processos de compras públicas, ainda que seja um aspecto relevante, não garante que as MPE tenham sucesso durante o certame. Com efeito, fatores ligados à economia de escala e às economias de escopo dos fornecedores podem comprometer o desempenho de fornecedores em compras públicas (Domberger & Rimmer, 1994). No entanto, espera-se que uma maior participação de empresas de pequeno porte esteja associada a maiores taxas de sucesso, sobretudo quando as empresas favorecidas gozam de condições especiais durante o processo de licitação, notadamente, menores exigências documentais e preferências em caso de empate com empresas maiores. Assim:

H2_A: O tratamento diferenciado e favorecido às MPE, após mudanças na legislação, aumenta as chances de sucesso das MPE nos processos de licitação.

3.2. Capacidades / Competências das MPE

Desde o início dos anos 1990, as teorias da área de Administração têm apontado para a importância do conjunto de recursos, competências e capacidades das organizações na obtenção de vantagens competitivas (Agarwal *et al.*, 2009; Barney, 1991). As habilidades e rotinas inerentes a cada firma

individual podem ser tão relevantes quanto à indústria em que a organização está inserida, no que tange ao desempenho organizacional observado (McGahan & Porter, 1997). Com as frequentes intervenções estatais no mundo empresarial e com a emergência de novos arranjos público-privados para a provisão de serviços até então supridos pelas formas polares tradicionais, públicas ou privadas, estudiosos da área de estratégia vêm reconhecendo cada vez mais a importância de utilizar construtos da área de estratégia na compreensão de problemas de interesse público (Mahoney *et al.*, 2009), aí incluídas questões ligadas a compras públicas (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2010).

No contexto em análise, as MPE, pelo seu menor porte *per se*, tendem a apresentar menores condições de adquirir recursos e desenvolver competências em relação a empresas maiores. Nesse caso, um escopo de atuação mais reduzido e focalizado pode ser interessante para MPE que desejam aumentar suas chances de sucesso em certames concorrenciais públicos. Com efeito, a especificação do número de lotes e o valor de cada lote, licitado em um contrato de fornecimento com entes governamentais, influencia diretamente a concorrência no processo de licitação e, conseqüentemente, o orçamento de contratação e a qualidade da oferta (Carpineti, Piga, & Zanza, 2006). De acordo com Bovis (1998), o tamanho relativamente grande de contratos, resultante dos esforços para reduzir o trabalho administrativo (Clark & Moutray, 2004), é uma das principais razões que explicam o insucesso das MPE em licitações públicas.

Nesse sentido, tomando como *proxy* de capacidade a habilidade de uma empresa articular a formatação de uma proposta envolvendo maiores montantes financeiros, espera-se que as MPE possuam menores condições de investimento e menor disponibilidade de recursos. Ainda que sob a presença de programas de preferência favorecendo micro e pequenas empresas, tais conjuntos de recursos e competências podem condicionar o desempenho de MPE da seguinte maneira:

H1_B: Quanto maiores os montantes financeiros envolvidos, menores as chances de as MPE participarem de processos de compras públicas.

H2_B: Quanto maiores os montantes financeiros envolvidos, menores as chances de as MPE vencerem processos de compras públicas.

Utilizando a mesma linha de raciocínio, por conta do efeito de diversificação, quanto maiores forem as oportunidades de participação em diferentes frentes de negócio, maiores as chances de MPE mitigarem o efeito das assimetrias existentes em relação a empresas maiores (Reis & Cabral, 2015). Nesse caso, o número de lotes licitados pode atrair (ou repelir) empresas menores, mesmo sob a égide de programas de preferência.

H1_C: As MPE, considerando-se sua capacidade de abastecimento, são mais propensas a participar dos processos de contratação que possuem um maior número de lotes.

H2_C: Quanto maior o número de lotes licitados em um mesmo pregão, maior o incentivo para participação das MPE e maiores são suas chances de sucesso.

3.3. Competências acumuladas e experiências anteriores

A teoria dos custos de transação reconhece a frequência de interação entre indivíduos e organizações como elemento crucial para a redução dos custos de transação e aumento da eficiência, em relações cliente/fornecedor, sobretudo em meio a um contexto de interações repetidas e informação imperfeita (Williamson, 2008). Por outro lado, a experiência obtida por organizações, ao longo do tempo em determinadas transações, tem sido também reconhecida como um sinal de competências e capacidades acumuladas que podem moldar as vantagens competitivas futuras de forma dinâmica (Mayer & Argyres, 2004; Vandaie & Zaheer, 2014). Dentro de uma perspectiva integrativa entre as abordagens de custos de transação e competências, dessa vez, porém, voltadas à compreensão de problemas no setor público, estudos recentes têm apontado que o aprendizado decorrente das interações entre agentes públicos e empreendedores privados constitui-se em elemento potencializador da geração de valor para as partes envolvidas e para a sociedade de forma mais ampla (Cabral, Lazzarini, & Azevedo, 2013).

Tomando como referência o contexto aqui analisado, de acordo com o *Small Business Service Survey* (2006), uma das principais barreiras, encontradas pelas MPE na venda para o setor público, é o esforço envolvido na licitação, a pré-qualificação do fornecedor e o acesso à informação. Assim, espera-se que quanto maior o número de vitórias em certames anteriores, maior a experiência acumulada de uma dada MPE com o funcionamento do sistema de compras e maiores as chances de sucesso futuro. Assim:

H2_D: O êxito das MPE em processos anteriores aumenta as chances de sucesso das MPE em processos futuros.

3.4. Ambiente competitivo

Por fim, o ambiente competitivo, no qual as MPE estão inseridas, pode influenciar o desempenho de MPE em compras públicas e a própria eficácia da norma idealizada pelo legislador. As teorias ligadas à área de compras asseveram que o estabelecimento de condições favoráveis às MPE ou empresas locais pode restringir a concorrência, resultando em ineficiência nos mercados (Marion, 2007), principalmente quando mecanismos que estimulem o desempenho superior estão ausentes (Evans, 1995).

No entanto, ações para promover maior intensidade na competição podem minar os efeitos nocivos sobre o ambiente competitivo, na medida em que a maior concorrência entre as empresas beneficiadas (e não beneficiadas) compensaria as

restrições que inibem a participação de outras empresas (Nakabayashi, 2013). Em adição, considerando ativos de especificidade relativamente baixa (Williamson, 2008) e admitindo maior competição entre os participantes do mercado (traduzindo-se em maior número de licitantes), haveria concorrência mais acirrada pelo objeto leiloado, inibindo, assim, posições monopolísticas, as quais tendem a promover a concentração do mercado e a elevar as taxas praticadas nos leilões. Diante dessa desconcentração de mercado, espera-se que o maior número de participantes em um leilão também aumente as chances de sucesso das MPE. Formalmente:

H2_E: Quanto maior o número de participantes nos processos de compras públicas, maiores são as chances de sucesso das MPE no certame.

A Figura 1 ilustra os principais fatores que influenciam a participação e desempenho das MPE em processos de contratação pública, apresentando um resumo das hipóteses discutidas acima e o resultado esperado para o teste dessas hipóteses no modelo de regressão a ser estimado posteriormente.

4. DADOS E MÉTODO

Nesta seção, são apresentados os aspectos metodológicos que permeiam o trabalho. Primeiramente, demonstra-se o sistema de compras públicas do Brasil e os aspectos relacionados ao programa de preferência às MPE, implementado a partir de 2007. Na sequência, discorre-se sobre os procedimentos de coleta e análise dos dados, bem como sobre as principais variáveis consideradas durante o estudo.

4.1. Programas de preferência a empresas de pequeno porte: o caso brasileiro

O sistema de compras públicas brasileiro é regulamentado pelas normas instituídas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Brasil, 1993). São consideradas cinco modalidades de licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, e Leilão. Além dessas cinco modalidades, o governo federal instituiu, por meio da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, a sexta modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (Brasil, 2002). No presente trabalho, são analisadas apenas licitações conduzidas pela modalidade pregão, na forma eletrônica, a qual permite ao setor público realizar os processos licitatórios pela Internet para aquisição de bens e serviços comuns no mercado, independente do valor a ser adquirido. A disputa ocorre por meio eletrônico, em uma sala virtual, com sistema proprietário da autoridade pública.

Em relação aos aspectos inovadores da utilização de meios tecnológicos e à comunicação à distância, Pinho (2008, p. 475) adverte que

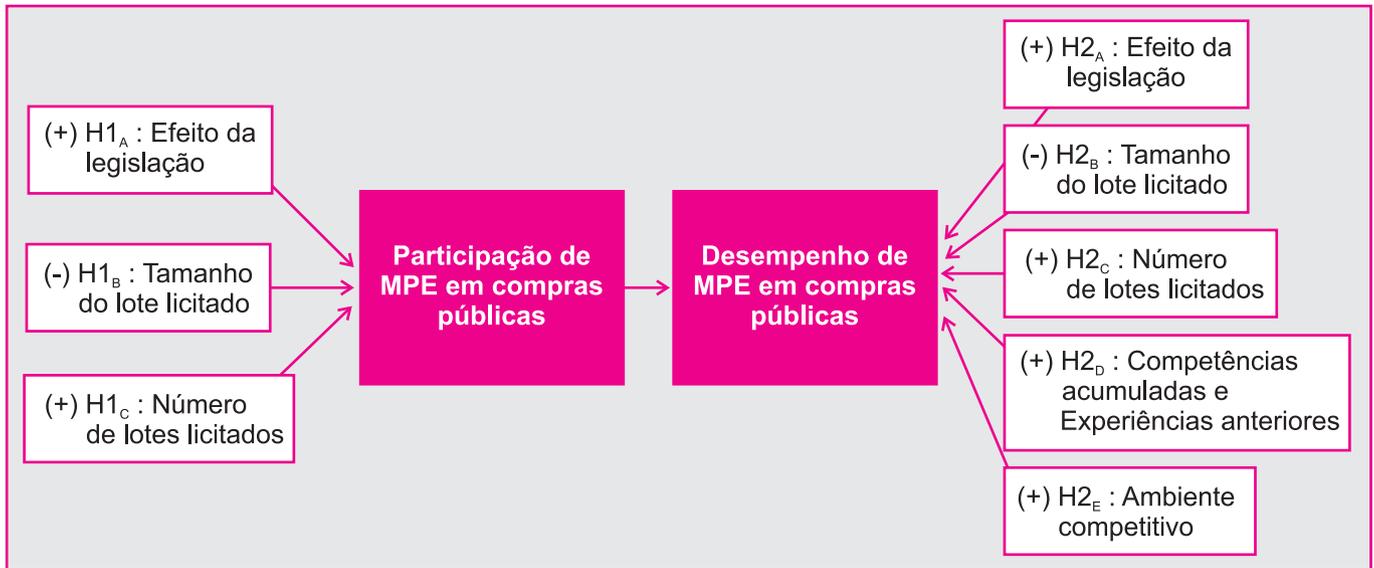


Figura 1: Fatores Determinantes da Participação e do Sucesso de MPE nos Processos de Compras Públicas

dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços *on-line*, mas também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos.

Justamente nessa seara de universalização da participação e inserção de atores econômicos, aliados dos processos de compras governamentais, surgem clamores para uma participação mais assertiva de MPE.

Diante desse cenário, as autoridades governamentais estabeleceram, por meio da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006), normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, especialmente no que se refere ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos (Brasil, 2006). Cabe enfatizar que, no ano de aprovação da referida lei, a participação das MPE, no valor total das compras governamentais, estava restrita a 15,17% (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011). Tal lei estabelece que as empresas com faturamento igual ou inferior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) devem ser classificadas como Microempresa (ME) e que as empresas com faturamento superior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) sejam classificadas como Empresa de Pequeno Porte (EPP) (Brasil, 2006)⁽¹⁾.

As principais medidas estabelecidas pela nova legislação, para facilitar o acesso das MPE aos mercados nas aquisições públicas, são apresentadas nos artigos 42 a 49. O Art. 42 trata da exigência da comprovação de regularidade fiscal das MPE somente para efeito de assinatura do contrato. O Art. 43 estabelece a concessão do prazo de dois dias úteis para regularização fiscal, prorrogável por mais dois dias. Nos artigos 44 e 45, são estabelecidos os critérios de desempate e preferências nas contratações para as microempresas e empresas de pequeno porte. O Art. 46 alerta para a falta de pagamento necessário à manutenção das MPE, para que elas possam continuar contratando com a administração pública. O Art. 47 trata da regulamentação da Lei Complementar 123/06 pelos outros entes federativos (Estados e prefeituras). Os artigos 48 e 49 tratam da proteção do mercado contra uma reserva total ou majoritária por parte das microempresas e empresas de pequeno porte e das hipóteses da não aplicação do tratamento diferenciado.

De forma mais detalhada, o Art. 48, da Lei Complementar 123/06, estabelece que a administração pública poderá realizar processo licitatório:

- I – destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)⁽²⁾;
- II – em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;
- III – em que se estabeleça cota de até 25% (vinte

e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível (Brasil, 2006).

Assim, as licitações realizadas pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta federal, com a intenção de viabilizar maior concorrência e apoio às MPE, podem ter participação exclusiva dessas empresas. Isso posto, os órgãos e entidades necessitam adequar seus editais, constando a informação que veta a participação de empresas que não se inserem nessas qualificações, adaptando os termos do edital às peculiaridades das MPE.

4.2. Coleta de dados

Os dados empíricos necessários ao teste das hipóteses foram coletados no Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet (Brasil, 2012b). Nesse sentido, construiu-se um banco de dados, contendo informações de 800 contratos e um conjunto de 372 pregões eletrônicos, realizados pelo Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz (CPqGM/Fiocruz/BA), no período 2005 a 2011, considerando-se os extratos de contrato e as atas de licitações constantes no Comprasnet até o dia 31 de julho de 2012. Essa unidade da administração pública federal foi escolhida devido à facilidade de acesso para a análise de documentos não disponíveis nos portais governamentais. Após a análise do extrato do contrato e das atas dos referidos pregões, foram excluídos da amostra 262 contratos em função de informações faltantes, além da exclusão de 67 pregões que, por ventura, foram cancelados, desertos ou revogados, ou seja, aqueles que não tiveram vencedores no certame. Finalizado esse tratamento inicial, a base de dados final abrangeu 305 pregões eletrônicos, que deram origem a 542 contratos, o que corresponde a, aproximadamente, dois contratos por pregão. Ainda que a amostra coletada seja única, rara e representativa para o contexto da organização estudada, as possibilidades de generalização e validade externa devem ser vistas em perspectiva, ainda que algumas das análises estejam alinhadas com o comportamento esperado sob o ponto de vista teórico e corroborem alguns aspectos já validados em outros trabalhos. No que tange à validade interna, procurou-se ao máximo controlar fatores não observáveis como forma de tentar verificar se as correlações entre as variáveis de interesse seriam mantidas mesmo num contexto multivariado.

4.3. Análise e tratamento dos dados

Para alcançar o objetivo proposto neste estudo, foi escolhida uma abordagem metodológica de natureza quantitativa. Nesse caso, as variáveis dependentes referem-se à participação de MPE nos pregões eletrônicos (Modelo 1 – M1) e ao fato de um contrato, licitado por pregão eletrônico, ser ou não vencido por uma MPE (Modelo 2 – M2). Procurou-se, ainda, identificar os

fatores que afetam a probabilidade de participação e de sucesso das MPE. Como, no estudo, as variáveis dependentes são variáveis dicotômicas, que assumem valor igual a 1 (um) no caso de o pregão ter, no mínimo, uma MPE entre seus participantes, mas valor 0 (zero) caso todos os participantes sejam de médio ou grande porte (M1); valor igual a 1 (um) no contrato que tenha sido vencido por uma MPE e valor 0 (zero), caso contrário (M2). Utilizou-se o modelo de regressão de escolha dicotômica *Probit*. No modelo *Probit*, a probabilidade de resposta está relacionada a uma função de distribuição cumulativa normal padrão (Wooldridge, 2006).

No presente estudo, denotou-se cada observação (contrato licitado por meio de pregão eletrônico) por i , obtendo-se as seguintes relações:

$$Prob(\text{Participação de pelo menos uma MPE no pregão eletrônico}_i = 1) = \Phi(X_i\beta_i) \quad [1]$$

$$Prob(\text{Contrato vencido por MPE}_i = 1) = \Phi(X_i\beta_i) \quad [2]$$

em que Φ é a distribuição normal cumulativa padronizada; X_i indica o vetor de variáveis explicativas e de controle, e β_i refere-se ao vetor de coeficientes a serem estimados. A estimação ocorre via máxima verossimilhança (Wooldridge, 2006).

Além disso, convém lembrar que cada coeficiente determina não somente o sentido (ou o sinal) do impacto das variáveis explicativas e de controle sobre as variáveis dependentes, não a sua magnitude.

Para o tratamento dos dados e as análises quantitativas, utilizou-se o programa estatístico *STATA II*.

4.4. Variáveis

A estratégia de análise envolve a busca de uma variável observável que represente a participação e o desempenho das MPE nos pregões analisados, bem como os possíveis fatores que poderiam influenciar a probabilidade de que uma MPE participe e tenha sucesso nos pregões. Entre esses fatores, destaca-se um grupo de cinco variáveis explicativas, selecionadas com base no referencial teórico discutido e utilizadas para testar as hipóteses formuladas na seção 2, além de um grupo de seis variáveis de controle.

Na Tabela 1 apresentam-se, resumidamente, as características das variáveis a serem investigadas, contemplando informações relacionadas às médias gerais e às diferenças das médias observadas pelo teste t bicaudal entre os contratos vencidos por MPE e aqueles vencidos por empresas de médio e grande porte. Na análise, objetivou-se basicamente saber se as médias entre os dois grupos diferem significativamente.

Analisando as variáveis dependentes, observa-se que as MPE participaram em 93% dos pregões eletrônicos investigados e venceram 55% dos contratos analisados.

A variável independente dicotômica “Mudança na Legis-

Tabela 1
Descrição das Variáveis dos Modelos

Variável	Descrição	Tipo de Variável	Média	Média Contratada (MPE)	Média Contratada (Outras)	Diferença (Outras - MPE)	Teste t (p-valor)
Participação MPE	Dummy igual a 1, se ao menos 1 MPE participou do certame	Dependente M1	0,93	-	-	-	-
Vencedor é MPE	Dummy igual a 1, se uma MPE venceu o certame e foi contratada	Dependente M2	0,55	-	-	-	-
Mudança na legislação	Dummy igual a 1, se o certame foi realizado após a mudança na legislação em 2006	H1 _A e H2 _B	0,35	0,32	0,42	-	-
Valor do contrato	R\$	H1 _A e H2 _B	25.895,11	13.702,00	41.953,58	-28.251,58	4,199***
Nº de lotes	Unidades	H1 _C e H2 _C	40,47	45,98	28,06	17,92	-2,921***
Contratação anterior	Dummy igual a 1, se a empresa vencedora já realizou algum contrato com o órgão até a data do certame	H2 _D	0,68	0,65	0,76	-	-
Nº de participantes	Número de empresas que participaram do certame	H2 _E	11,92	12,08	11,56	0,52	-0,745
Material para consumo	Dummy igual a 1, se objeto licitado é material para consumo	Controle (M1 e M2)	0,62	0,60	0,61	-	-
Equipamento ou material permanente	Dummy igual a 1, se objeto licitado é equipamento ou material permanente	Controle (M1 e M2)	0,27	0,31	0,25	-	-
Serviços	Dummy igual a 1, se objeto licitado é serviço	Controle (M1 e M2)	0,11	0,09	0,14	-	-
Vigência do contrato	Prazo estimado para realização do contrato (em dias)	Controle (M1 e M2)	80,14	61,07	104,78	-43,71	3,873***
Idade da contratada	Idade da empresa vencedora no momento do certame (em anos)	Controle (M2)	11,44	8,41	15,23	-6,82	9,134***
Contratada baiana	Dummy igual a 1, se o vencedor possui sede no mesmo Estado do contratante (BA)	Controle (M2)	0,34	0,37	0,31	-	-
Nº de contratadas	Número de empresas que venceram ao menos 1 lote no certame	Controle (M2)	6,71	6,88	5,95	-0,92	-1,722**

Nota: Níveis de significância utilizados: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%.

lação” é fundamental para capturar o efeito da Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sobre o acesso e desempenho das MPE nas contratações públicas. Os resultados demonstram que 35% dos contratos, submetidos a análise, foram licitados no período posterior ao ano de 2006. A partir da publicação da Lei Geral das MPE, houve uma diferença entre o percentual de contratos vencidos pelas empresas de maior porte em relação às MPE. Enquanto as MPE venceram 32% dos seus contratos após a mudança na legislação, as empresas de maior porte, nesse mesmo período, venceram 42% dos seus contratos. Essa diferença insinua que, após a mudança na legislação, as empresas de médio e grande porte conquistaram mais contratos comparativamente às MPE, gerando um efeito distinto do padrão esperado pelo legislador. Do ponto de vista estatístico, as variáveis “valor do contrato” e “número de lotes” apresentaram diferenças significativas (*teste t*), sendo que, em média, as MPE venceram contratos com valores mais baixos e obtiveram êxito nos pregões com maior número de itens, conforme previsto por Carpineti *et al.* (2006). Com relação ao desempenho passado da empresa vencedora do pregão, os resultados demonstraram que, em média, 68% das empresas contratadas já possuíam alguma experiência em contratação

com a Fiocruz-BA, sendo que, em geral, as empresas de porte mais elevado (76%) possuem maior experiência em contratações com a Fiocruz-BA, comparativamente às MPE (65%).

No que se refere ao grupo de variáveis de controle, as MPE contratadas possuem menor tempo médio de existência e venceram os contratos com menor período de vigência em relação às empresas de maior porte, em nível de significância bastante elevado ($p < 0,01$).

Embora as análises bivariadas revelem algumas características importantes, ligadas às diferenças de contratos e pregões vencidos por MPE em relação aos vencidos por empresas de médio e grande porte, é importante avaliar se tais resultados se mantêm em um contexto multivariado, incluindo variáveis de controle.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na Tabela 2, são apresentados os resultados das regressões estimadas para análise dos determinantes da participação de MPE nos pregões da Fiocruz-BA. Foram testadas cinco diferentes especificações para os modelos estimados. Em todos os modelos estimados, a estatística χ^2 (qui-quadrado) revela a

Tabela 2

Fatores Determinantes da Probabilidade de Participação das MPE no Pregão Eletrônico

	Participação das MPE				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
H1 _A : Mudança na legislação		0,772*** (0,216)	0,617*** (0,224)	0,781*** (0,233)	0,865*** (0,235)
H1 _B : Log. do valor do contrato		-0,188*** (0,049)		-0,130** (0,057)	-0,122** (0,056)
H1 _C : N° de lotes licitados		0,004** (0,002)			0,003* (0,002)
Material de consumo	-0,271 (0,298)		-0,080 (0,327)	-0,281 (0,337)	-0,260 (0,337)
Equipamento ou permanente	-0,484 (0,327)		-0,326 (0,353)	-0,415 (0,354)	-0,461 (0,355)
Log. vigência do contrato	-0,356*** (0,087)		-0,444*** (0,099)	-0,376*** (0,101)	-0,359*** (0,103)
Intercepto	3,027*** (0,550)	2,620*** (0,426)	3,055*** (0,594)	4,006*** (0,730)	3,739*** (0,738)
N° de observações	538	542	538	538	538
Pseudo R ²	0,062	0,079	0,088	0,104	0,120
Wald χ^2	20,42***	26,08***	28,89***	34,36***	39,50***

Notas: Níveis de significância utilizados: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%. Erros padrão entre parênteses.

significância das diferenças entre a matriz observada e a matriz estimada (Hair, Tatham, Anderson, & Black, 2005), reforçando a robustez das análises realizadas.

Com relação ao efeito da Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, observa-se que essa política de preferência contribui, positivamente, para o aumento da participação de MPE em compras públicas, considerando o contexto empírico analisado. Nesse sentido, em linha com $H1_A$, admite-se que as mudanças na legislação têm cumprido seu objetivo no sentido de facilitar o acesso das MPE nas contratações com o setor público.

Os resultados indicam também que, controlando os outros fatores, a probabilidade de participação de MPE nos pregões eletrônicos, contemplados na análise, é reduzida significativamente ($p < 0,5$ e $0,01$) com o aumento no valor dos contratos, ou seja, a ausência de competências de empresas de pequeno porte tende a estar correlacionada com desempenho insatisfatório (Wales, Patel, Parida, & Kreiser, 2013), corroborando, assim, a hipótese $H1_B$. Esses resultados estão em sintonia com o exposto por Fee *et al.* (2002), cuja pesquisa destacou os problemas enfrentados pelas MPE na Europa. Os autores verificaram que, entre os principais limitantes ao acesso de MPE naquele continente, figuram o descompasso entre o porte da empresa e o tamanho/valor dos contratos. Por outro lado, os resultados sugerem que a participação de MPE aumenta significativamente quanto maior for o número de lotes licitados em cada pregão e que as possibilidades de diversificação, viabilizadas por uma maior quantidade de lotes licitados, são benéficas para ampliar a participação de MPE em compras públicas; logo, estando em linha com os anseios do legislador, em consonância com $H1_C$. Com relação às variáveis de controle, a maioria das variáveis utilizadas não apresentou efeitos significativos sobre a probabilidade de participação de MPE em todos os modelos estimados. Apenas a variável relacionada ao “prazo previsto para duração do contrato” apresentou efeito significativo e negativo sobre a probabilidade de uma MPE participar dos pregões analisados.

Cumprido ressaltar que, embora as mudanças institucionais, promovidas pela Lei Geral das MPE para oferecer oportunidades de contratos públicos para as MPE, tenham afetado positivamente a participação dessas empresas nos pregões realizados no contexto empírico aqui analisado, isso não significa que esteja ocorrendo a redistribuição prevista pela legislação, pois a participação no processo de licitação não é condição suficiente para que a MPE seja contratada. Nesse sentido, os dados apresentados na Tabela 3 demonstram os fatores determinantes do sucesso das MPE nos pregões analisados.

Diferentemente do observado no modelo anterior, verificou-se que, sob o ponto de vista estatístico, a mudança na legislação não apresentou efeitos significativos sobre a probabilidade de que uma MPE seja contratada. Além disso, os sinais dos coeficientes observados para a variável, que captura os efeitos da mudança na legislação, são **negativos**, o que diverge das proposições trazidas pela Lei Geral da Microempresa e Empresas

de Pequeno Porte, na medida em que a mudança promovida pelo governo aparenta reduzir a probabilidade de sucesso das MPE nos pregões analisados. Em outras palavras, uma maior participação não resulta em aumento na probabilidade de sucesso, não suportando a hipótese $H2_A$. Tal resultado sugere que a ausência de competências e capacidades por parte das pequenas empresas, ou usando os termos de Wales *et al.* (2013), *liabilities of smallness*, pode ser fator restritivo a ações governamentais voltadas à maior participação de MPE em compras públicas.

Analisando-se os coeficientes relacionados às hipóteses $H2_B$ e $H2_C$, tem-se que, da mesma forma que no modelo anterior, os coeficientes são positivos para a variável “número de lotes licitados” e negativos para a variável “tamanho dos contratos”, apoiando a visão de que a limitação de recursos e baixa capacidade de abastecimento podem minar o sucesso de MPE em compras públicas (Carpinetti *et al.*, 2006; Karjalainen & Kempainen, 2008) e de que o grau de recursos e competências acumuladas por pequenas empresas são fatores críticos ao seu desenvolvimento (Vandaie & Zaheer, 2014) e, conseqüentemente, à materialização dos intentos dos entes governamentais promotores de ações preferenciais a MPE.

Ainda no quesito capacidades/competências, a variável testada no âmbito da hipótese $H2_D$, relacionada ao histórico de desempenho da empresa vencedora (“contratação anterior”), a qual identifica se a empresa que venceu a licitação já havia vencido alguma licitação anterior na organização pesquisada, apresentou um impacto negativo sobre a probabilidade de sucesso de uma MPE nos pregões realizados. Esse resultado contradiz a expectativa teórica, formulada anteriormente (Mayer & Argyres, 2004), na medida em que se esperava que o fato de uma empresa já ter realizado uma contratação com a organização pesquisada atenuaria as limitações quanto à falta de pré-qualificação e as dificuldades no acesso à informação, ou seja, esperava-se que as MPE **aprendessem fazendo** e tivessem incrementado suas chances de sucesso em futuras licitações. Não obstante, uma explicação alternativa para esse resultado pode estar associada ao fato de a experiência de contratação anterior da MPE não ter sido satisfatória, a ponto que essa empresa adote uma postura mais conservadora em licitações futuras, evitando **mergulhar o preço** durante o certame, reforçando, nesse caso, a ideia de aprendizado acumulado ao longo do tempo.

As análises efetuadas apontam que a intensidade de competição, capturada pelo número de participantes no certame, não altera a probabilidade de sucesso de MPE. Logo, ao menos no contexto aqui analisado, a hipótese $H2_E$ não é suportada, ainda que estejam envolvidos itens de baixa especificidade (Williamson, 2008).

Com relação às variáveis de controle utilizadas, apenas a variável “idade da empresa contratada” apresentou impacto significativo sobre a probabilidade de sucesso de uma MPE nos pregões analisados. O coeficiente negativo dessa variável indica que quanto maior o tempo de atuação no mercado (anos), menor a probabilidade de sucesso dessas MPE. Esse resultado pode

Tabela 3

Fatores Determinantes da Probabilidade de Sucesso das MPE no Pregão Eletrônico

	Desempenho das MPE						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
H2 _A : Mudança na legislação		-0,351** (0,151)	-0,379** (0,147)	-0,250 (0,160)	-0,218 (0,161)	-0,259 (0,162)	-0,260 (0,162)
H2 _B : Log. do valor do contrato		-0,070** (0,035)		-0,087** (0,040)	-0,090** (0,040)	-0,093** (0,040)	-0,094** (0,041)
H2 _C : N° de lotes licitados		0,002* (0,001)			0,002* (0,001)	0,002* (0,001)	0,002 (0,001)
H2 _D : Contratação anterior		-0,398*** (0,128)				-0,283** (0,136)	-0,284** (0,136)
H2 _E : N° de participantes		-0,007 (0,007)					-0,002 (0,009)
N° de empresas vencedoras (contratadas)	0,007 (0,011)		0,001 (0,011)	-0,002 (0,011)	-0,021 (0,015)	-0,021 (0,016)	-0,019 (0,018)
Idade da contratada	-0,041*** (0,007)		-0,040*** (0,007)	-0,041*** (0,007)	-0,041*** (0,007)	-0,039*** (0,007)	-0,039*** (0,007)
Contratada baiana	0,052 (0,129)		0,068 (0,130)	0,065 (0,131)	0,053 (0,131)	0,07 (0,132)	0,068 (0,133)
Material de consumo	0,223 (0,208)		0,049 (0,220)	-0,103 (0,232)	-0,054 (0,233)	-0,021 (0,233)	-0,026 (0,235)
Equipamento ou permanente	0,393* (0,221)		0,239 (0,230)	0,159 (0,233)	0,096 (0,236)	0,097 (0,235)	0,096 (0,235)
Log. vigência do contrato	-0,08 (0,063)		-0,067 (0,064)	-0,035 (0,066)	-0,049 (0,067)	-0,048 (0,067)	-0,046 (0,067)
Intercepto	0,555 (0,367)	1,105*** (0,341)	0,796** (0,383)	1,502*** (0,505)	1,600*** (0,508)	1,784*** (0,517)	1,807*** (0,535)
N° de observações	504	523	504	504	504	504	504
Pseudo R ²	0,087	0,046	0,097	0,103	0,109	0,115	0,115
Wald χ^2	60,91***	33,41***	67,58***	72,27***	75,78***	80,16***	80,19***

Notas: Níveis de significância utilizados: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%. Erros padrão entre parênteses.

ser explicado em razão da dificuldade no acesso à informação ou restrições dos proprietários quanto ao uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), em consonância com o exposto por Karjalainen e Kemppainen (2008). Alternativamente, as empresas mais antigas podem ser mais cautelosas durante os lances no leilão, em função do grau de aversão a risco acumulado ao longo de sua existência.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Diante das mudanças promovidas pela Lei nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que estabelece normas gerais relativas

ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte, até o momento não há clareza quanto à posição atual das MPE nas compras públicas brasileiras. Na tentativa de preencher essa lacuna no campo da administração pública, no presente estudo analisaram-se os condicionantes do desempenho de MPE por meio do exame das razões que explicam a participação e o desempenho de empresas de pequeno porte nas compras governamentais, tomando como base pesquisa empírica em órgão da administração pública federal brasileira.

Em linha com as tendências recentes, voltadas à compreensão dos condicionantes do desempenho no setor público (Walker

et al., 2010), as análises demonstraram que fatores como divisão de contratos e mudanças institucionais, promovidas pela Lei Geral das MPE, contribuíram significativamente para o aumento na participação de MPE nos processos de licitações por meio de pregão eletrônico, porém não alteraram a probabilidade de êxito de empresas de pequeno porte em certames públicos, colocando em perspectiva a eficácia da legislação implantada. Observou-se também que o conjunto de competências presentes nas pequenas firmas pode influenciar seu acesso e as chances de sucesso em compras públicas; logo, as inter-relações entre ferramentais caros à área de estratégia em organizações e problemas de amplo interesse aparentam ser relevantes. O exame dos mecanismos de relacionamento entre aspectos estratégicos e desempenho é uma das implicações teóricas do presente trabalho, na linha do recentemente defendido por Mahoney *et al.* (2009), Kivleniece e Quelin (2012) e Cabral *et al.* (2013).

Este trabalho também apresenta implicações para a prática, uma vez que, a partir dos resultados obtidos, pode-se contribuir para que todas as partes envolvidas – MPE, legisladores e organizações públicas contratantes – promovam uma melhor adequação dos mecanismos de incentivos para a participação

das MPE nos certames. Ademais, o trabalho demonstra que o ambiente no qual o sistema de compras públicas está inserido apresenta algumas peculiaridades e evidencia que um sistema de compras públicas não deve ser orientado simplesmente para a economia de recursos, buscada pela eficiência, apesar de ela mesma também ser um valor público.

Evidentemente, apesar da robustez dos resultados econômicos, este trabalho possui limitações, dentre as quais o fato de ter analisado uma única organização da administração pública federal. Estudos futuros podem testar nossas hipóteses no contexto de outras organizações, assim como avaliar outros fatores que determinam a participação e o desempenho das MPE em contratações públicas, tais como a estrutura de gestão e outras características gerenciais das MPE, como o número de funcionários, o faturamento anual e as capacidades de endividamento. Novas medidas, para estimar os construtos de competências/capacidades, podem e devem ser desenvolvidas. Outro ponto, profícuo para estudos, seria avaliar se a mudança institucional, promovida pela política de incentivo à participação das MPE nas aquisições do setor público, apresenta custos adicionais para os orçamentos de compras governamentais. ♦

NOTAS

(1) A partir da Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011, o teto da Microempresa sobe de R\$ 240 mil para R\$ 360 mil e o da Pequena Empresa passa de R\$ 2,4 milhões para R\$ 3,6 milhões.

(2) Com a publicação da Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, tornou-se obrigatória a exclusividade às MPE nos itens de contratação, cujo valor seja de até R\$ 80.000,00.

REFERÊNCIAS

Agarwal, R., Barney, J. B., Foss, N. J., & Klein, P. G. (2009). Heterogeneous resources and the financial crisis: Implications of strategic management theory. *Strategic Organization*, 7(4), 467-484. doi: 10.1177/1476127009346790

Arlbjørn, J. S., & Freytag, P. V. (2012). Public procurement vs private purchasing: Is there any foundation for comparing and learning across the sectors? *International Journal of Public Sector Management*, 25(3), 203-220. doi: 10.1108/09513551211226539

Bajari, P., McMillan, R., & Tadelis, S. (2009). Auctions versus negotiations in procurement: An empirical analysis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 25(2), 372-399. doi: 10.1093/jleo/ewn002

Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120. doi: 10.1177/014920639101700108

Bovis, C. (1998). The regulation of public procurement as a key element of European economic law. *European Law Journal*, 4(2), 220-242. doi: 10.1111/1468-0386.00050

Braga, R. M. L., & Xavier, F. M. (2011). Impactos da lei geral das micro e pequenas empresas no desenvolvimento das compras públicas do Ceará. *Revista da Micro e Pequena Empresa*, 5(1), 51-67.

Brasil. (1993, 22 junho). *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

Brasil. (2002, 18 julho). *Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, 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. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

Brasil. (2006, 15 dezembro). *Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006*. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

- Brasil. (2012a). *Mapa das micro e pequenas empresas*. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/empreendedor/empreendedorismo-hoje/o-mapa-das-micro-e-pequenas-empresas>
- Brasil. (2012b). Portal de Compras do Governo Federal. *Consulta ata de pregão*. Disponível em <http://www.comprasnet.gov.br/>
- Brown, T. L. (2010). The evolution of public sector strategy. *Public Administration Review*, 70(s1), s212-s214. doi: 10.1111/j.1540-6210.2010.02275.x
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2010). Contracting for complex products. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(suppl 1), i41-i58. doi: 10.1093/jopart/mup034
- Cabral, S., & Lazzarini, S. G. (2015). The "Guarding the guardians" problem: An analysis of the organizational performance of an internal affairs division. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 797-829. doi: 10.1093/jopart/muu001
- Cabral, S., Lazzarini, S. G., & Azevedo, P. F. (2013). Private entrepreneurs in public services: A longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7(1), 6-25. doi: 10.1002/sej.1149
- Carpinetti, L., Piga, G., & Zanza, M. (2006). The variety of procurement practice: Evidence from public procurement (cap. 3). In N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (Eds.), *Handbook of Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clark, M., & Moutray, C. M. (2004). The future of small businesses in the US federal government market place. *Journal of Public Procurement*, 4(3), 450-470. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=696043>
- Denes, T. A. (1997). Do small business set-asides increase the cost of government contracting? *Public Administration Review*, 57(5), 441-444. doi: 10.2307/3109990
- Dimitri, N., Piga, G., & Spagnolo, G. (2011). *Handbook of Procurement* (paperback edition). New York: Cambridge University Press.
- Domberger, S., & Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 67-78. doi: 10.1093/oxrep/13.4.67
- Domberger, S., & Rimmer, S. (1994). Competitive tendering and contracting in the public sector: A survey. *International Journal of the Economics of Business*, 1(3), 439-453. doi: 10.1080/758536232
- Erridge, A. (2004). UK public procurement policy and the delivery of public value. In K. V. Thai et al. (Orgs.), *Challenges in public procurement: An international perspective* (pp. 335-352). Philadelphia: PrAcademics Press.
- Erridge, A., & McLlroy, J. (2002). Public procurement and supply management strategies. *Public Policy and Administration*, 17(1), 52-71. doi: 10.1177/095207670201700105
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Fee, R., Erridge, A., & Hennigan, S. (2002). SMEs and government purchasing in Northern Ireland: Problems and opportunities. *European Business Review*, 14(5), 326-334. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1108/09555340210444176>
- Hair, J. F., Tatham, R. L., Anderson, R. E., & Black, W. C. (2005). *Análise multivariada de dados* (5a ed). Porto Alegre: Bookman.
- Hubbard, T. P., & Paarsch, H. J. (2009). Investigating bid preferences at low-price, sealed-bid auctions with endogenous participation. *International Journal of Industrial Organization*, 27(1), 1-14. doi: 10.1016/j.ijindorg.2008.05.004
- Karjalainen, K., & Kempainen, K. (2008). The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 14(4), 230-240. doi: 10.1016/j.pursup.2008.08.003
- Kivleniece, I., & Quelin, B. V. (2012). Creating and capturing value in public-private ties: A private actor's perspective. *Academy of Management Review*, 37(2), 272-299. doi: 10.5465/amr.2011.0004
- Li, T., & Zheng, X. (2009). Entry and competition effects in first-price auctions: Theory and evidence from procurement auctions. *Review of Economic Studies*, 76(4), 1397-1429. doi: 10.1111/j.1467-937X.2009.00558.x
- Loader, K. (2011). Are public sector procurement models and practices hindering small and medium suppliers? *Public Money & Management*, 31(4), 287-294. doi: 10.1080/09540962.2011.586242
- Mahoney, J. T., McGahan, A. M., & Pitelis, C. N. (2009). The interdependence of private and public interests. *Organization Science*, 20(6), 1034-1052. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1287/orsc.1090.0472>
- Marion, J. (2007). Are bid preferences benign? The effect of small business subsidies in highway procurement auctions. *Journal of Public Economics*, 91(8), 1591-1624. doi:10.1016/j.jpubeco.2006.12.005

- Mayer, K. J., & Argyres, N. S. (2004). Learning to contract: Evidence from the personal computer industry. *Organization Science*, 15(4), 394-410.
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.
- McGahan, A. M., & Porter, M. E. (1997). How much does industry matter, really? *Strategic Management Journal*, 18(S1), 15-30.
- Menezes, F. M., & Monteiro, P. K. (2001). Por que favorecer firmas nacionais? *Revista Brasileira de Economia*, 55(4), 453-466.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2011). *Estatísticas das compras governamentais: Região e UF*. Disponível em http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Brasil_Econ%C3%B4mico_-_Dados_Por_UF_janeiro_a_Dezembro2011.pdf
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2012). *Compras sustentáveis na administração pública ganham em eficiência econômica*. Disponível em <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1897>
- Nakabayashi, J. (2013). Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis. *Journal of Public Economics*, 100, 28-44. doi: 10.1016/j.jpubeco.2013.01.003
- Peet, S., Brindley, C., & Ritchie, B. (2002). The European commission and SME support mechanisms for e-business. *European Business Review*, 14(5), 335-341. doi: 10.1108/09555340210444185
- Pinho, J. A. G. de. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: Muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 471-493.
- Reis, P. R. C., & Cabral, S. (2015). Public procurement strategy: The impacts of a preference programme for small and micro businesses. *Public Money & Management*, 35(2), 103-110. doi: 10.1080/09540962.2015.1007704
- Small Business Service Survey. (2006). *Annual small business survey 2005*. Disponível em <http://www.employment-studies.co.uk/pdflibrary/dti389.pdf>
- Smith, P., & Hobbs, A. (2001). *SMEs and public sector procurement*. Disponível em <http://www.bis.gov.uk/files/file38305.pdf>
- Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9-50.
- Vandaie, R., & Zaheer, A. (2014). Surviving bear hugs: Firm capability, large partner alliances, and growth. *Strategic Management Journal*, 35(4), 566-577. doi: 10.1002/smj.2115
- Wales, W. J., Patel, P. C., Parida, V., & Kreiser, P. M. (2013). Nonlinear effects of entrepreneurial orientation on small firm performance: The moderating role of resource orchestration capabilities. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7(2), 93-121. doi: 10.1002/sej.1153
- Walker, H., & Preuss, L. (2008). Fostering sustainability through sourcing from small businesses: Public sector perspectives. *Journal of Cleaner Production*, 16(15), 1600-1609. doi:10.1016/j.jclepro.2008.04.014
- Walker, R. M., Boyne, G. A., & Brewer, G. A. (2010). *Public management and performance: Research directions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Williamson, O. E. (2008). Outsourcing: Transaction cost economics and supply chain management. *Journal of Supply Chain Management*, 44(2), 5-16. doi: 10.1111/j.1745-493X.2008.00051.x
- Wooldridge, J. M. (2006). *Introdução à econometria: Uma abordagem moderna*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.

Determinants of participation and success of the micro and small enterprises in public procurement: An empirical analysis

Based on the recent discussions on the relationship between strategy and performance in the public sector, this work analyzes the determinants of participation and success of micro and small enterprises (MSEs) in public procurement from changes in legislation, favoring such groups. We adopt a quantitative approach and develop a set of hypotheses, tested using a single database, with detailed information of 542 purchase contracts made by a public administration agency of the Brazilian federal government between 2005 and 2011. The results showed that the institutional changes promoted by new rules, significantly contributed for the increase in the participation of MSEs in the bidding processes of the studied agency, but did not change the success probability of these companies in bidding processes, putting into perspective the effectiveness of legislation. Additionally, the results suggested that strategic factors associated with competitive environment, transactional attributes and capabilities inherent to the participants influence their access and the chances of success in public procurement.

Keywords: public procurement, preference policy, micro-enterprises and small enterprises, performance, strategy in the public sector.

Factores determinantes de la participación y el éxito de las micro y pequeñas empresas en compras públicas: un análisis empírico

Con base en recientes discusiones acerca de las relaciones entre estrategia y desempeño en el sector público, se analizan en el presente trabajo los factores que influyen en la participación y el éxito de las micro y pequeñas empresas (MPE) en compras públicas, a partir de cambios en la legislación que las favorecen. Se lleva a cabo un estudio cuantitativo y se desarrolla un conjunto de hipótesis que se pone a prueba mediante una base de datos única con información detallada de 542 contratos de compra realizados por un organismo de la administración pública federal brasileña, entre los años 2005 y 2011. Los resultados indican que los cambios institucionales, oriundos de una nueva normativa, han contribuido significativamente al aumento de la participación de las MPE en los procesos de licitación del organismo estudiado, sin embargo, no han cambiado la probabilidad de éxito de estas empresas en las compras públicas, lo que pone en tela de juicio la eficacia de la nueva legislación. Además, los hallazgos sugieren que factores estratégicos, en su relación con el ambiente competitivo, los atributos transaccionales y las capacidades inherentes a los participantes, influyen en el acceso y las oportunidades de éxito de las MPE en compras públicas.

Palabras clave: compras públicas, políticas de preferencias, micro y pequeñas empresas, desempeño, estrategia en el sector público.

RAUSP
Revista de Administração

Visite o site da RAUSP. Acadêmicos e profissionais ligados ao estudo da Administração podem contar com essa importante ferramenta de pesquisa.

Pesquise, envie seu artigo, entre em contato com a RAUSP.

www.rausp.usp.br

COMO REFERENCIAR ESTE ARTIGO

(De acordo com as normas da *American Psychological Association [APA]*)

Cabral, S., Reis, P. R. da C., & Sampaio, A. da H. (2015, outubro/novembro/dezembro). Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: Uma análise empírica. *Revista de Administração [RAUSP]*, 50(4), 477-491. doi: 10.5700/rausp1214