

# Análise Epistemológica do Projeto de Pesquisa com o Tema: políticas públicas na implementação das compras governamentais da microempresa e da empresa de pequeno porte, após a lei complementar nº 123/2006, na prefeitura de Fortaleza

*Sásksya Narjara Gurgel da Cruz*

*Universidade Estadual do Ceará - UECE*

*Profa. Dra. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça*

*Universidade Estadual do Ceará - UECE*

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/15175>

## Resumo

O presente artigo teve como objetivo identificar as abordagens metodológicas e pressupostos epistemológicos adotados no projeto de pesquisa relacionado as Políticas Públicas utilizadas pela Prefeitura de Fortaleza, após a implementação da LC Nº 123/2006, para a participação das Micro e Pequenas Empresas nas compras governamentais municipais. Tal fato culminou um Programa de Compras Municipal que resultou no Prêmio de Prefeito Empreendedor na categoria compras públicas do ano de 2015.

**Palavra-chave** epistemologia; metodologia; políticas públicas; compras governamentais; microempresa e empresa de pequeno porte.

## Abstract

This article aimed to identify the methodological approaches and epistemological assumptions adopted in the research project related to Public Policies used by the City of Fortaleza, after the implementation of LC No. 123/2006, for the participation of Micro and Small Companies in municipal government purchases. This culminated in a Municipal Procurement Program that resulted in the Mayor Entrepreneur Award in the public procurement category of 2015.

**Key-word** epistemology; methodology; public policy; government procurement; microenterprise and small business

## Introdução

O presente artigo teve como objetivo identificar as abordagens metodológicas e pressupostos epistemológicos adotados no projeto de pesquisa relacionado as Políticas Públicas utilizadas pela Prefeitura de Fortaleza, após a implementação da LC Nº 123/2006, para a participação das Micro e Pequenas Empresas nas compras governamentais

municipais. Tal fato culminou um Programa de Compras Municipal que resultou no Prêmio de Prefeito Empreendedor na categoria compras públicas do ano de 2015, considerando suas ações como uma diretriz de implementação de Políticas Públicas.

Segundo informações do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará (SEBRAE), no Brasil, a microempresa e a empresa de pequeno porte constituem a quase totalidade das empresas nacionais, representando 99,2% do total de empreendimentos formais urbanos, além de gerarem 57,2%, dos empregos totais, respondendo por 26% da massa salarial, estimando-se ainda que sejam responsáveis pela geração de 20% do PIB Brasileiro.

No Ceará, a exemplo do Brasil, as microempresas e as empresas de pequeno porte representam respectivamente, 95% e 4,3%, que somados perfazem 99,3% do número total dos empreendimentos formais urbanos no nosso Estado. Aproximadamente 77% dos Municípios Cearenses possuem menos de 40.000 habitantes, e, esses municípios, com algumas exceções, têm suas economias centradas nos pequenos empreendimentos.

Enquadram-se na situação acima descrita 141 Municípios Cearenses, cujas populações somadas perfazem um total de 2.562.228 habitantes, ou seja, 32% da população cearense do Estado. Verifica-se, assim, o impacto econômico e social das microempresas e empresas de pequeno porte a nível nacional e cearense.

Paralelo a este cenário, tem-se o Poder Público como um comprador em potencial em todas as esferas governamentais, então no âmbito do Governo Federal, as compras homologadas no 1º trimestre do ano de 2023, tiveram o valor de R\$ 33,4 bilhões de reais e o valor homologado em compras para as micros e pequenas empresas foi de R\$ 9,9 bilhões de reais, no âmbito do Governo do Estado do Ceará, durante o 1º e 2º semestre do ano de 2023, até o dia 06 de junho, as compras e contratações totalizaram R\$ 1.321.415.412,28, com o valor adquirido as micros e pequenas empresas em R\$ 1.024.130.080,42, em relação à Prefeitura de Fortaleza, seu portal de compras não possui ferramentas de indicadores, assim os dados informados são ainda do ano de 2014, quando elaborado o seu Estudo de Compras, com o valor das despesas por natureza e valor total das despesas do ano de 2014 de: R\$ 1.841.194.433,14 (um bilhão, oitocentos e quarenta e um milhões, cento e noventa e quatro mil, quatrocentos e trinta e três reais e cento e quarenta e cinco reais).

Com base nesse cenário se tem a oportunidade de ingresso no mercado das compras governamentais para os pequenos negócios, o qual se fortalece após a promulgação da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e no seu Capítulo V, Do Acesso aos Mercados, estabelece uma série de benefícios e tratamentos diferenciados que devem ser aplicadas aos pequenos negócios como acesso as compras governamentais.

No entanto, ainda é um desafio criar um ambiente melhor para que os pequenos negócios possam acessar esses benefícios, incentivando e orientando os gestores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no sentido de dinamizar a economia local e melhorar a vida de seu povo.

Assim, para assegurar a implantação de um novo modelo de gestão pública, é indispensável à adoção de medidas que promovam mudanças nas ações governamentais e que busquem cada vez mais racionalizar os processos administrativos em todos os níveis de governo, notadamente nos governos municipais.

As compras realizadas no Município evitam a evasão de renda, estimulam as atividades produtivas locais, fomentam a criação e a manutenção de empregos e ocupações, aumentam a arrecadação de tributos e, ainda, contribuem para a ampliação do número de fornecedores de produtos e serviços locais.

Trata-se de uma experiência inovadora que, certamente, contribui para o fortalecimento da economia municipal. No ano de 2015, a Prefeitura de Fortaleza desenvolveu um estudo sobre o poder de compras, o qual realizou medidas de implementação da Lei Complementar nº 123/2006. Este trabalho analisou a implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas em relação as suas Compras

Governamentais no Município de Fortaleza após a sua Regulamentação Municipal, como diretriz de políticas públicas.

O que é central no debate proposto é entender de que forma ocorreu a implementação das aquisições públicas das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de acordo com os requisitos da LC nº 123/2006, nos artigos 42 ao 49, combinada com a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.350/2015, nos artigos 25 ao 38.

A pesquisa verificou se as políticas públicas utilizadas no Programa de Compras Governamentais da Prefeitura de Fortaleza, o qual originou o Prêmio de Prefeito Empreendedor nesta categoria, aumentou a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições municipal da cidade de Fortaleza, incentivando, assim a sua produtividade e se as ações desenvolvidas tiveram continuidade.

Questionou-se no decorrer do estudo se essas políticas foram suficientes para as microempresas e pequenas empresas se tornarem fornecedoras do Município de Fortaleza? Por que ainda existe o paradigma que as compras governamentais não são para as microempresas e pequenas empresas? As compras públicas realizadas por meio eletrônico estão com políticas de inclusão para as pequenas empresas? Contudo, os problemas serão analisados com base nas estratégias de implantação da política de compras para as microempresas e empresas de pequeno porte e os mecanismos de controle de gestão utilizados pelo referido órgão.

Para isso, a proposta foi: 1) Pesquisar as políticas públicas utilizadas, com base no seu conceito, e a implementação da LC nº 123/2006 nas compras governamentais do município de Fortaleza; 2) Verificar a implementação do Programa de Compras da Prefeitura de Fortaleza, em termos de concepção e uso do poder de compras públicas como estratégia de desenvolvimento sustentável inserida num modelo de gestão por resultados com base nas suas políticas públicas; 3) Averiguar se as medidas tomadas durante a implementação, por meio das políticas públicas utilizadas foram eficientes e sustentáveis nas aquisições municipais para as microempresas e empresas de pequeno porte no cenário atual e 4) Como o compliance poderia contribuir na continuidade de um programa de compras.

## 2. As compras governamentais e os pequenos negócios

O primeiro país a estabelecer regras de tratamento diferenciado e favorecido, as ME e as EPP, foram os Estados Unidos, no período da Segunda Guerra Mundial, quando verificou as dificuldades das ME e EPP em competirem com as grandes empresas. (OBSERVATÓRIO, 2018). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece tratamento favorecido, diferenciado e simplificado as ME e EPP, nos seus artigos 170, IX e 179, que faz parte dos princípios gerais da atividade de ordem econômica a ser dispensado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>1</sup>.

Após a Norma Constitucional expressa na Constituição estabelecendo tratamento jurídico diferenciado e favorecido às ME e EPP, surgiu a necessidade de se legislar de forma mais aprofundada a LC nº 123/06, veio regulamentar um benefício concedido pela Constituição Federal de 1988, garantido as ME e EPP o direito constitucional do tratamento diferenciado, favorecido e simplificado referente à apuração e recolhimento de impostos e

<sup>1</sup> Art. 170. trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime jurídico único de arrecadação, compras públicas, obrigações acessórias, obrigações trabalhistas, previdenciárias, acesso a crédito e ao mercado, à tecnologia, ao associativismo e as regras de inclusão. Segundo Ana Paula Rocha Bonfim:

A lei geral das microempresas, também conhecida como Super Simples, passa efetivamente a contribuir para a construção de um ambiente sustentável para o desenvolvimento e crescimento dos pequenos negócios com a garantia efetiva de um tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido, através da regulamentação do texto constitucional. (BONFIM, 2007).

No que se refere às licitações, objeto de estudo, a Lei nº 8.666/93 institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, apresenta tais benefícios no seu art. 5º-A<sup>2</sup> e art. 4º da Lei nº 14.133/2021<sup>3</sup>, Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Contudo, alguns benefícios supracitados são de natureza obrigatória, conforme legislações e no entendimento de Marçal Justen Filho: “A rejeição da Administração apenas pode ser adotada se evidenciada a ausência de conduta adequada e satisfatória por parte do interessado.” (JUSTEN FILHO, 2007. pág. 77). Ou seja, a maioria dos benefícios concedidos para as microempresas e empresas de pequeno porte possuem natureza obrigatória por parte dos órgãos públicos. Corroboram, ainda, com esse pensamento a autora Ana Paula Bonfim (2007) que reconhece que não respeitar os benefícios obrigatórios é crime de responsabilidade fiscal por parte do gestor público. Nessa linha, um grande desafio é trazer as microempresas e empresas de pequeno porte para um novo mercado, agora público, mas de forma sustentável e com compreensão do procedimento licitatório, forma de contratação.

## **2.1 Do Tratamento Diferenciado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**

A Lei Complementar nº 123/2016, chamada de Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, em seu Capítulo V, art. 42 a 49, trouxe a possibilidade das ME's e EPP's desenvolverem seus negócios por meio do acesso ao mercado das compras governamentais

<sup>2</sup> Art. 5-A, da Lei nº 8.666/93: As normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei.

<sup>3</sup> Art. 4º da Lei nº 14.133/2021: Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:  
I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolarem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

em todas as suas esferas. Para isto, os Municípios do Estado do Ceará, regulamentaram o tratamento favorecido a ser concedido às ME's e EPP's em suas aquisições públicas.

Consideram-se Microempresas (ME) ou Empresas de Pequeno Porte (EPP), a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário individual, devidamente registrado na Junta Comercial do Estado ou no Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que para Microempresa tenha auferido, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$360.000,00 e para ser enquadrado como Empresa de Pequeno Porte tenha arrecadado, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00<sup>4</sup>.

As vantagens criadas pela Lei Geral, LC nº 123/2016, em relação às compras governamentais estão normatizadas nos seguintes artigos: Artigos 42 e 43 que tratam do prazo adicional de 05 (cinco) dias úteis, podendo ser prorrogado a critério do comprador, em relação a regularidade fiscal, são de aplicação obrigatória pela Administração Pública, os Artigos 44 e 45, os quais estabelecem os critérios para o empate durante a disputa de lances no certame, são de aplicação obrigatória pela Administração Pública, o Artigo 46 que aguarda a regulamentação para poder ser aplicado, os Artigos 47 e 48 que definem os benefícios específicos dos pequenos negócios dentre eles: o inciso I, que apresenta a licitação exclusiva, para os pequenos negócios, para as aquisições de bens e serviços cujo valor do item sejam de até R\$ 80.000,00, de aplicação obrigatória pela Administração Pública, o inciso II trata da subcontratação das MPE's e pagamento direto, com aplicação facultativa pela Administração Pública, recomenda-se que seja utilizado nas obras e serviços de engenharia, o inciso III possui aplicação obrigatória por parte do comprador, refere-se as compras de bens divisíveis, nelas será necessário dividir por cotas de até 25% exclusivas para MPE's nos certames. Tem-se ainda as justificativas quando não serão aplicados os benefícios acima citados no seu Artigo 49.

Assim, pode-se afirmar que os Benefícios das MPEs são: benefícios exclusivos para a participação nas Licitações; prazo adicional para a regularização fiscal; vantagens em caso de empate; procedimentos licitatórios diferenciados ou exclusivos.

### 2.1.1 Preferência como critério de desempate

Consideram-se empatadas, ao final da disputa, as propostas de ME ou EPP que sejam superiores à melhor oferta, até os limites percentuais previstos no Art. 44, da LC Nº 123/2006. São eles: 5% na modalidade de pregão e 10% nas demais modalidades de licitação. Nesta hipótese, a ME ou EPP mais bem classificada terá a oportunidade de apresentar novo preço, para cobrir a melhor oferta, vencendo, assim, a licitação.

Para efeito de ilustração, se existe 01 empresa que não é ME ou EPP e que tenha vencido com o valor de R\$ 1.000, as 3 microempresas ficaram com os seguintes valores finais. Considere a modalidade Pregão Presencial. ME1= R\$ 1003, ME2= R\$ 1004 e MPE3= R\$ 1008. Serão consideradas empatadas as ME's 1 e 2, pois ficaram na diferença de 5%, então a ME1 terá a oportunidade de cobrir o valor da empresa grande, fazendo, será a vencedora. Não fazendo a ME2, que ficou no intervalo dos 5% também será chamada para cobrir o valor da empresa grande e assim sucessivamente em todas que ficaram no diferencial maior de 5% do valor vencedor da empresa que não é ME ou EPP.

<sup>4</sup> Valores a partir de janeiro de 2018. Art. 3, II, para empresa de pequeno porte e Art. 18-A, § 1º, para Microempreendedor Individual, ambos da Lei Complementar nº 155 de 2016. Microempreendedor Individual (MEI): que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 mil reais, seja optante pelo Simples Nacional e exerça atividade permitida ao MEI.

## 2.1.2. Pendências fiscais

A Lei Geral prevê como benefício à possibilidade da ME ou EPP comprovar a regularidade fiscal apenas para efeitos de assinatura do contrato. A Regularidade fiscal é o termo utilizado pela Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93, art. 29.) para verificar se o fornecedor está regular ou não com as obrigações fiscais. Nesse sentido, a Lei Geral criou outra condição privilegiada para que a restrição fiscal da ME ou EPP não impeça a sua participação no processo licitatório.

Assim, caso a ME ou EPP não esteja em dia com as obrigações fiscais, ela possuirá restrições na regularidade fiscal. Nesse caso, ao final da disputa, se ele estiver em primeiro lugar, terá direito a 05 dias úteis, podendo ser prorrogáveis por mais 05 dias úteis, para sanar suas pendências. Art. 43, §1, LC 123/2006.

Esse benefício não elimina a necessidade do fornecedor estar com todos os impostos pagos e com as contribuições em dia, ou negociar seus débitos, antes de ser contratado pelo setor público. Observe que o prazo concedido deverá sempre ser cumprido. Caso a ME ou EPP não regularize a documentação fiscal nesse prazo, ela não será contratada e poderá sofrer penalidades pelo órgão público. Outro requisito importante é levar a certidão mesmo que vencida no dia do procedimento licitatório.

## 2.1.3. Os benefícios diferenciados para as microempresas e empresas de pequeno porte

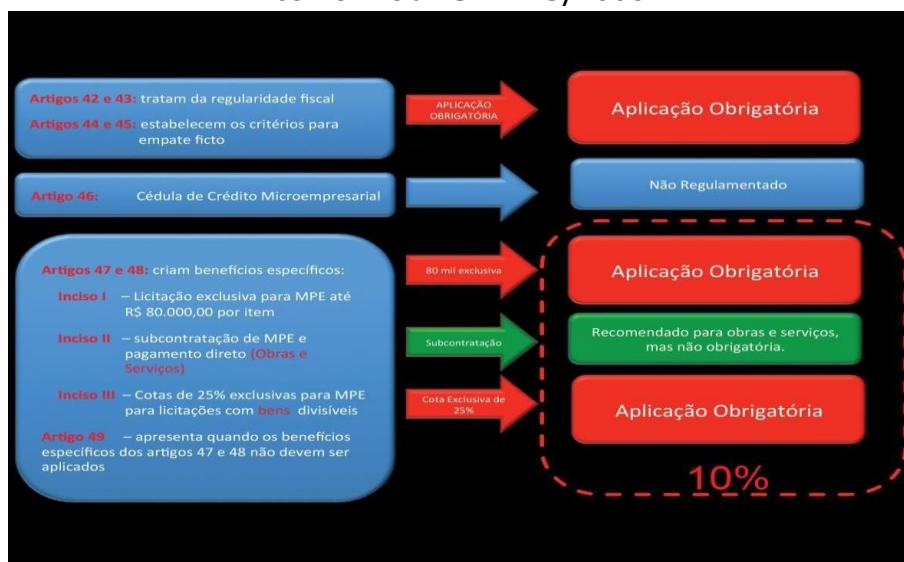
Os Municípios do Estado do Ceará no procedimento de regulamentação dos direitos das MPE's normatizaram nas suas legislações locais os benefícios exclusivos e diferenciados. Os benefícios diferenciados poderão ainda, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (Art. 48, § 3, LC 123/2006).

Dentre eles: 1) Procedimento licitatório exclusivo; 2) Subcontratação de Microempresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP); 3) Reserva de cota do objeto. Os Procedimento Licitatórios Exclusivos são as licitações que terão a participação exclusiva de ME e EPP. Ou seja, as empresas de médio e grande porte não poderão participar desses processos. As licitações cujo valor estimado não ultrapasse o limite de R\$80.000,00, por item, deverão ser destinadas à participação exclusiva de ME e EPP, conforme o Art. 48, inciso I da LC nº 123/2006.

Encontra-se na Lei Geral, no seu Art. 48, inciso II da LC nº 123/2006, que o Poder Público poderá exigir dos licitantes a subcontratação de empresa ME ou EPP, existindo ainda a possibilidade do pagamento ser feito pelo órgão público diretamente a MPE subcontratada, como está no Art. 48, § 2º da LC nº 123/2006. Com esse benefício a MPE terá a oportunidade de fornecer em procedimentos licitatórios que somente as grandes empresas participam.

Nos procedimentos licitatórios cujo objeto seja divisível, a Administração deverá reservar cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para disputa exclusiva de ME e EPP, conforme o Art. 48, inciso III da LC nº 123/2006. A reserva de cota não impede que a ME e EPP participe também da disputa pelo fornecimento do percentual restante do objeto. Pode-se representar todos os benefícios na ilustração abaixo:

**Gráfico 01 - Benefícios das microempresas e empresas de pequeno porte, conforme a LC nº 123/2006**



Fonte: Cartilha do SEBRAE – Como Vender para os municípios

Soma-se aos procedimentos licitatórios medidas administrativas para facilitar a participação das MPEs como uma habilitação simplificada, um certificado de registro cadastral para poder identificar o porte da empresa e, os certames exclusivos e inclusivos para as micro e pequenas empresas, um plano anual de compras contemplando as oportunidades para as MPEs.

## 2.2 Prefeitura de Fortaleza antes da Implementação da LC nº 123/2006

Para iniciar o procedimento de implementação, a Prefeitura de Fortaleza realizou um programa de compras governamentais por meio de um estudo que, para alcançar os seus resultados, foram utilizados os dados sobre as despesas dos municípios para o ano de 2014, obtidos no Portal da Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará-TCM, que é alimentado através do Sistema de Informações Municipais – SIM, que tinha como objetivo a elaboração, envio, recepção e manipulação informatizada dos dados relativos às Contas Municipais. O objetivo era conhecer a participação da MPEs nas compras municipais antes da implementação e tomar medidas mais concretas frente a sua realidade de acordo com os critérios selecionados.

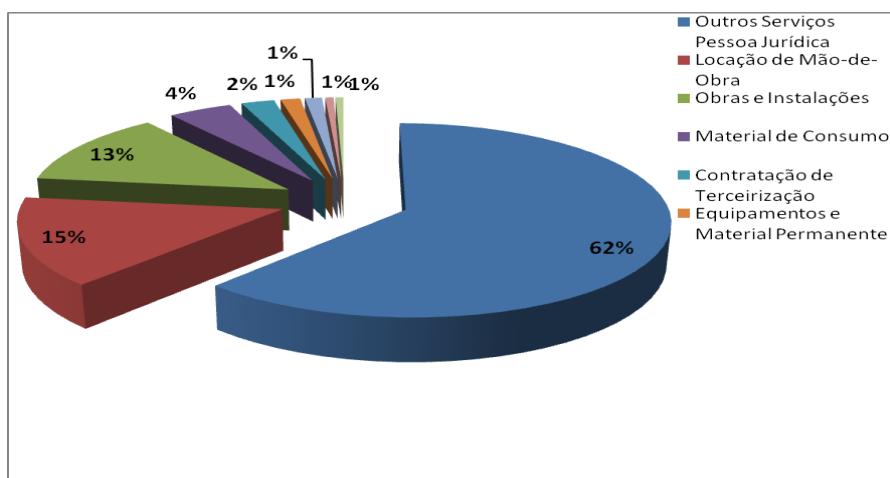
Os critérios foram: Valor das despesas por natureza e valor total das despesas da PMF em 2014, – Valor total das despesas e número de fornecedores MPE da PMF em 2014, Valor total das despesas e número de fornecedores de grande porte da PMF em 2014, Participação por porte de empresa no valor das despesas da PMF em 2014 e Participação por porte de empresa na quantidade de fornecedores da PMF em 2014, como se demonstra nos gráficos abaixo:

**Tabela 01 – Valor das despesas por natureza e valor total das despesas da PMF em 2014**

NATUREZA DAS DEPESAS	VALOR R\$
Outros Serviços Pessoa Jurídica	1.141.529.661,02
Locação de Mão de Obra	275.973.340,85
Obras e Instalações	231.129.818,98
Material de Consumo	81.854.996,43
Contratação de Terceirização	42.775.323,06
Equipamentos e Material Permanente	25.219.972,99
Material de Distribuição Gratuita	22.039.432,12
Aquisição de Imóveis	10.704.730,00
Serviços de Consultoria	9.967.157,69
<b>TOTAL</b>	<b>1.841.194.433,14</b>

Fonte: Dados retirado do Estudo do Poder de Compras da Prefeitura de Fortaleza

O estudo selecionou as despesas, conforme 07 (sete) naturezas dentre elas: outros serviços de pessoa jurídica, locação de mão de obra, obras e instalações, material de consumo, contratação de terceirização, equipamentos e material permanente, material de distribuição gratuita, aquisição de imóveis e serviços de consultoria. Assim, nesse momento se consegue verificar o total das despesas da Prefeitura de Fortaleza de acordo com a natureza da sua aquisição.

**Gráfico 02 - Valor das despesas por natureza e valor total das despesas da PMF em 2014**

Fonte: Dados retirados da tabela 01

O gráfico acima foi baseado nos dados apresentados na tabela 01, conforme a natureza de despesa dos produtos adquirido pela Prefeitura de Fortaleza. Assim, tem-se outros serviços de pessoa jurídica com o maior volume de compras com 62% (sessenta e dois por cento) em relação ao total das compras realizadas, com este quesito estabelecido.

**Tabela 02–Valor total das despesas e número de fornecedores MPE da PMF em 2014**

NATUREZA DAS DESPESAS	VALOR TOTAL MPE R\$	% VALOR TOTAL	QTDE. QTDE. TOTAL	%
Outros Serviços Pessoa Jurídica	10.396.369,68	1%	146	16%
Locação de Mão de Obra	34.424.820,75	12%	3	12%
Obras e Instalações	7.986.589,48	3%	9	15%
Material de Consumo	10.465.144,00	13%	108	21%
Contratação de Terceirização	14.613.186,05	34%	1	6%
Equipamentos e Material Permanente	3.185.298,73	13%	32	25%
Material de Distribuição Gratuita	8.894.165,40	40%	6	22%
Aquisição de Imóveis	80.000,00	1%	1	6%
Serviços de Consultoria	71.539,76	1%	1	5%
<b>TOTAL</b>	<b>90.117.113,85</b>	<b>5%</b>	<b>307</b>	<b>18%</b>

Fonte: Dados retirado do Estudo do Poder de Compras da Prefeitura de Fortaleza

Esta outra parte do estudo se baseou em coletar agora as mesmas naturezas de despesas da tabela 01, mas agora em relação ao número de fornecedores enquadrados como microempresa e empresa de pequeno porte, demonstrando-se uma representatividade total de 5% dos pequenos negócios.

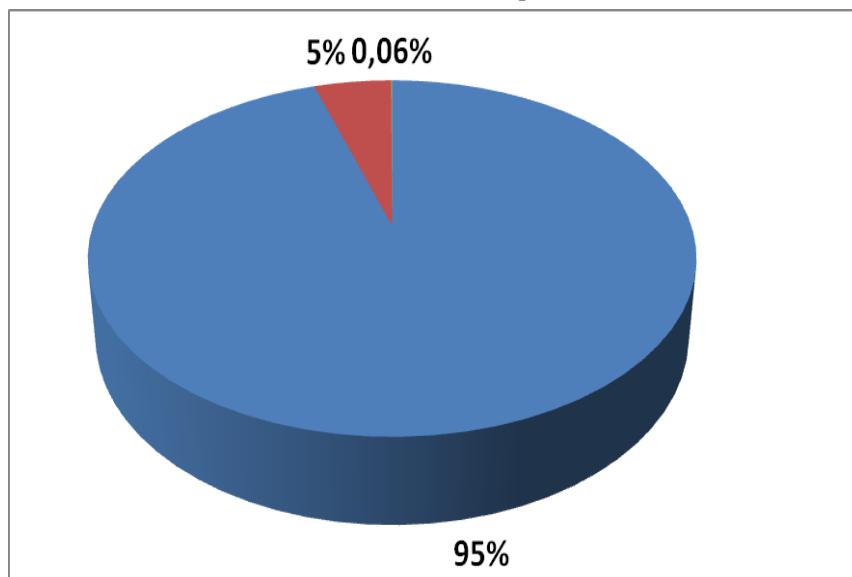
**Tabela 03 – Valor total das despesas e número de fornecedores pessoa física da PMF em 2014.**

<b>NATUREZA DAS DESPESAS</b>	<b>VALOR TOTAL P. FÍSICA R\$</b>	<b>% VALOR TOTAL</b>	<b>QTDE.</b>	<b>% QTDE. TOTAL</b>
Outros Serviços Pessoa Jurídica	191.173,00	0%	69	7%
Locação de Mão-de-Obra	-	0%		0%
Obras e Instalações	-	0%		0%
Material de Consumo	521.030,00	1%	90	17%
Contratação de Terceirização	-	0%		0%
Equipamentos e Material Permanente	-	0%		0%
Material de Distribuição Gratuita	-	0%		0%
Aquisição de Imóveis	380.030,00	4%	6	35%
Serviços de Consultoria	13.026,10	0%	1	5%
<b>TOTAL</b>	<b>1.105.259,10</b>	<b>0,06%</b>	<b>166</b>	<b>10%</b>

Fonte: Dados retirado do Estudo do Poder de Compras da Prefeitura de Fortaleza

Seguindo-se a metodologia utilizada no estudo do poder de compras da Prefeitura de Fortaleza, agora, com as mesmas naturezas de despesas apresentadas na tabela 01, após ter a representatividade total dos pequenos negócios, torna-se imprescindível apresentar o número total de fornecedores pessoa física, conforme suas naturezas.

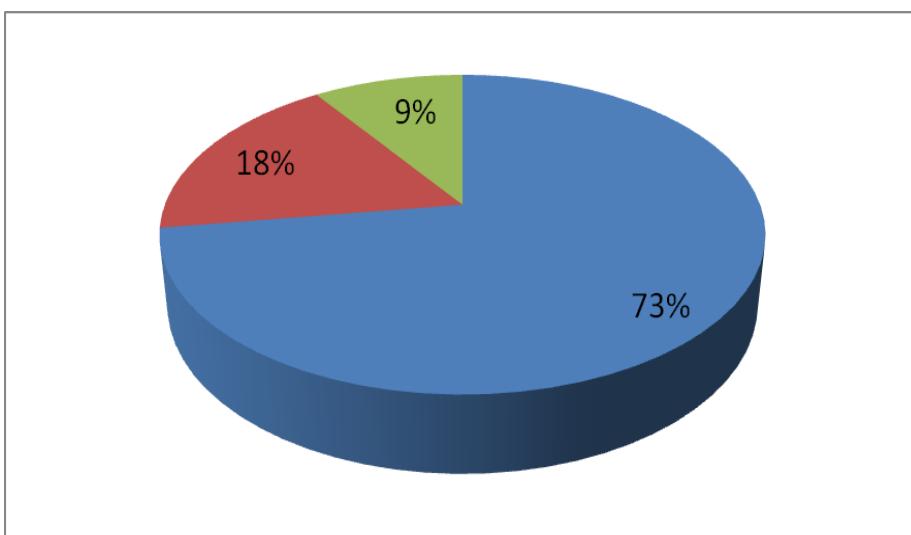
**Gráfico 03 – Participação por porte de empresa no valor das despesas da PMF em 2014. 0,0% - Pessoa Física, 5% - MPE e 95% - Empresa Grande Porte.**



Fonte: Tabela 02

Com base nos dados apresentados nas tabelas e gráficos acima se chega à conclusão dos indicadores segundo o critério da participação por porte de empresa no valor das despesas da Prefeitura de Fortaleza durante o ano de 2014, com o resultado de 0,06% para a Pessoa Física, 5% para as MPE's e 95% para as Empresas de Grande Porte.

**Gráfico 04 – Participação por porte de empresa na quantidade de fornecedores da PMF em 2014. 73% Empresa Grande, 18% - MPE e 9% - Pessoa Física**



Fonte: Tabela 03

Agora, baseado com os demais dados apresentados se chegou ao indicador da participação por porte de empresa na quantidade de fornecedores da Prefeitura de Fortaleza durante o ano de 2014, com o resultado de 73% para as Empresas de Grande Porte, 18% para as MPE's e 9% para as Pessoas Físicas.

Comprova-se, assim que antes da implementação da Lei Geral a participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas compras municipais não alcançavam nem 20% do total de aquisições realizadas pela Prefeitura de Fortaleza, por isso a importância do presente trabalho em apresentar a situação também após a implementação das ações do Programa de Compras baseado nos dados acima coletados.

### 3. Perspectivas metodológicas

Para alcançar esse objetivo foi desenvolvida uma pesquisa científica onde sua natureza será uma conjunção do tipo exploratória aliado ao estudo de caso. Como meio para obter a resposta ao problema será utilizado o método analítico, combinado com o método dedutivo, em que primeiramente se faz uma abordagem geral para posteriormente chegar a uma conclusão no que se refere a um caso particular.

Desenvolverá uma pesquisa documental em relação a Lei Complementar nº 123/2006, outras legislações vigentes sobre o assunto e demais projetos de implementação da referida Lei, ou seja, é aquela que tem por base as análises em documentos encontrados em órgãos públicos ou privados, ou com pessoas que detenham a guarda destes documentos.

A tipologia adotada quanto a utilização dos resultados será a pura porque não se quer transformar a realidade, o objetivo desta pesquisa é uma busca de conhecimento. A abordagem, por sua vez, será qualitativa porque não busca critérios de representatividade numérica, mas uma maior compreensão das ações e relações humanas e uma observação dos fenômenos sociais. Acrescenta-se que o objetivo da pesquisa qualitativa é a compreensão dos significados atribuídos pelos sujeitos às suas ações. Uma preocupação desta pesquisa foi situar o contexto pesquisado, bem como as interações que nele ocorrem. Weber acrescenta (apud Andre [1995] 2007) que o objetivo da pesquisa será qualitativa porque será a compreensão dos significados atribuídos pelos sujeitos às suas ações.

Então, será apresentado o estudo de caso do Município de Fortaleza, com o seu Programa de Compras Públicas, sua concepção, sua estrutura e seu funcionamento, por isso a importância do estudo na perspectiva de estudo de caso. Existem termos diferentes para tal estudo, mas com significados semelhantes: mapeamento correspondendo ao descritivo; design ao exploratório; e prognóstico e rejeição ao explanatório, que também é chamado de explicativo. Os termos mais utilizados são o: descritivo – visa descrever o fenômeno dentro do seu contexto; exploratório – visa definir hipóteses ou proposições para futuras pesquisas, considerando fenômenos pouco explorados; e explanatório – visa explicar relações de causa e efeito considerando uma determinada teoria. Em relação aos elementos que compõem o planejamento, destaca-se: a) a questão de pesquisa, que é apontada como fundamental; b) o protocolo que relaciona as atividades, auxiliando na obtenção de confiabilidade; c) a definição do número de casos e a seleção dos mesmos, que são indicados como indispensáveis por diversos autores; d) a unidade de análise, que visa definir o que é o caso da pesquisa considerada como especialmente importante para um estudo de caso, e) o período no tempo, que é um dos elementos do contexto que auxiliam na obtenção de credibilidade dos resultados. Quanto aos elementos relacionados com a coleta de dados, podem ser considerados prioritários: a) a descrição dos procedimentos, que é relevante para a credibilidade dos resultados.

Pode-se identificar a sua adoção foi através da descrição dos procedimentos de coleta de dados. Em relação à análise dos dados, destacam-se como fundamentais: a) a descrição dos procedimentos, que além de proporcionar melhor entendimento dos resultados, permite perceber a aplicação de procedimentos sistemáticos e rigorosos; b) a comparação dos casos, quando for um estudo de caso múltiplo, auxiliando na maior qualidade do estudo de caso. Todos os elementos são importantes, no entanto, relaciona-se a seguir os elementos mínimos a serem detalhados sobre o estudo de caso: a) classificação; b) planejamento - questão de pesquisa; protocolo; número de casos; seleção dos casos; unidade de análise; período no tempo; c) coleta dos dados – descrição dos procedimentos de coleta; entrevista, se achar necessário; d) análise dos dados- descrição dos procedimentos de análise; comparação dos casos (quando for caso múltiplo). Em síntese, a metodologia tem como finalidade analisar a coleta de todos os dados, a organizar, guardar e publicar.

#### 4. Perspectiva epistemológica

Etimologicamente, "Epistemologia" significa discurso (logos) sobre a ciência (episteme). (Episteme + logos). Epistemologia: é a ciência da ciência. Filosofia da ciência. É o estudo crítico dos princípios, das hipóteses e dos resultados das diversas ciências. É a teoria do conhecimento.

A tarefa principal da epistemologia consiste na reconstrução racional do conhecimento científico, conhecer, analisar, todo o processo gnosiológico da ciência do ponto de vista lógico, linguístico, sociológico, interdisciplinar, político, filosófico e histórico. Podemos considerar a epistemologia como o estudo metódico e reflexivo do saber, de sua organização, de sua formação, de seu desenvolvimento, de seu funcionamento e de seus produtos intelectuais. A epistemologia é o estudo do conhecimento. (SCIELO, 2021).

A análise epistemológica se fundamenta em considerar a necessidade e importância de estudos que procuram compreender a investigação científica de um determinado campo do conhecimento. Esta técnica tem como objetivo estimular na ciência um processo de autorreflexão e autocrítica sobre seus resultados e sobre os processos e condições da sua produção (GAMBOA, 1998). O valor universal da epistemologia foi primeiramente reconhecido nas ciências humanas, sendo que a postura de uma vigilância epistemológica, implícita nas análises, é fundamental para o desenvolvimento cada vez mais coerente e socialmente engajado em todas as áreas da ciência (SOUZA, 2011). Os estudos que se propõem a analisar a produção científica de teses e dissertações de uma determinada área do conhecimento são chamados de análises epistemológicas (GAMBOA, 1998).

A pesquisa desenvolvida em estudo deve ser vista com atenção especial, principalmente no sentido de que se a pesquisa é importante para auxiliar o homem a superar os problemas que encontra, é preciso que se analise a própria pesquisa, que se investiguem os caminhos adotados para o seu desenvolvimento, e que se identifiquem os interesses e determinantes sócio-político-econômicos que a norteiam (SILVA; GAMBOA, 2014).

Os aspectos que contemplaram esta análise de conteúdo foram: a identificação das abordagens metodológicas e epistemológicas e os fundamentos e pressupostos que norteavam estes estudos. Com relação ao nível metodológico, foram identificadas as principais abordagens adotadas nos trabalhos analisados. No nível epistemológico, foram identificadas as concepções de validação científica, de causalidade e de ciência.

Em relação ao paradigma da pesquisa está relacionado a determinadas crenças e pressupostos que temos sobre a realidade, sobre como as coisas são (ontologia) e sobre a forma como acreditamos que o conhecimento humano é construído (epistemologia).

Assim, os paradigmas epistemológicos são a representação de um padrão a ser seguido. Para este estudo será utilizado o empirismo, John Locke como grande representante, o racionalismo, com René Descartes como precursor e a dialética, Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Renata Celli (stoodi, 2020) expõe:

O empirismo e o racionalismo são considerados duas correntes de pensamento filosófico opostos. Enquanto o empirismo valoriza as ciências experimentais, o racionalismo busca explicar os fenômenos a partir do estudo das ciências exatas.

Segundo essa linha de pensamento, o conhecimento só será alcançado por meio do bom uso da razão. Esse argumento é justificado a partir da ideia de que as informações obtidas por meio dos sentidos podem estar erradas, uma vez que a percepção é subjetiva. Assim, o racionalismo defende que os conhecimentos devem ser provenientes única e exclusivamente da razão humana, sendo que só por meio dela é possível se alcançar a verdade.

A autora Juliana Bezerra defini bem a dialética como: “*A dialética é um conceito filosófico que é utilizado por vários pensadores. A dialética de Platão, por exemplo, seria uma forma de diálogo onde era possível chegar a obter o conhecimento*”.

O método dialético proposto por Hegel inclui a noção de movimento, processo ou progresso para chegar ao resultado do conflito de opostos.

No presente estudo comprovou-se que o projeto de pesquisa adotou uma abordagem metodológica em pesquisas desenvolvidas nos paradigmas do racionalismo, isto por ser ainda uma pesquisa incipiente, com base nas questões teóricas iniciais e não ter ainda o levantamento propostos na pesquisa que irá originar.

No entanto, importante mencionar que a pesquisa que será resultado do projeto buscará uma análise dialética, pois nesse momento de amadurecimento estará com todos os dados necessários para ver a efetivamente ou não das políticas públicas implementadas no programa de compras da Prefeitura de Fortaleza.

## Conclusão

A epistemologia, portanto, examina e determina os modos que formalizam a lógica da descoberta e a lógica da prova. O próprio recorte do objeto de pesquisa ou o problema é constituído ou construído epistemologicamente.

Além do contexto teórico-epistemológico a pesquisa deve responder ao contexto social e comunitário, dos momentos econômicos e político da realidade.

Contudo, a importância de verificar a efetividade de um programa municipal de compras governamentais que possibilita crescimento social, econômico para a sociedade e ainda retorno financeiro e políticos para a Administração Pública., ou seja, o contexto teórico-epistemológico da pesquisa.

Então, o projeto em estudo está baseado no racionalismo, devido não ter ainda condições de fazer uma análise dialética, porém a pesquisa que será originaria dele buscará a dialética com bases nos dados que serão coletados a partir do período da pesquisa e poder contrapor o questionamento proposto.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BEZERRA. Juliana. Epistemologia. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/epistemologia/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6º, 2013, Brasília. PROGRAMA FORNECER – COMPRAS PÚBLICAS PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: LICITAÇÕES COMO POLÍTICA PÚBLICA. Brasília: Consad, 2013. 20 p.

DUTKEVICZ, I. C. Manual de orientação aos gestores das instituições federais de ensino superior para contratação de serviços. 2013. 238 f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

ENPAD, 30º, 2006, Salvador. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. Salvador: Enad, 2006. 11 p. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

FERRER, Florênci;a; SANTANA, Jair Eduardo (Comp.). Compras Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 260 p.38

FORTALEZA (Município). Decreto nº 13735, de 18 de janeiro de 2016. Regulamenta As Aquisições Públicas no Âmbito do Município de Fortaleza, e Dá Outras Providências. Fortaleza, CE.

FORTALEZA (Município). Lei Municipal nº 10.350/2015, de 28 de maio de 2015. Lei Municipal da Micro e Pequena Empresa de Fortaleza. Fortaleza, CE.

FORTALEZA. Talles George Gomes. Sebrae-ce. Estudo do Poder de Compras da Prefeitura Municipal de Fortaleza 2014. Fortaleza: Sebrae-ce, 2015. 30 p.

FREITAS, J. Sustentabilidade: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211- 259, jun. 2000.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. São Paulo:EAESP/FGV, 2009, 187 p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração:Transformações do Estado e Políticas Públicas).

HOWLETT, M.; RAMESH M.; PERL, A. Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas, n.36, jan/jul, 2011.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. A ciência do direito: conceito, objeto e método. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MEDEIROS, Paulo César; LEVY, Evelyn (Org.). Novos Caminhos da Gestão Pública: Olhares e Dilemas. Brasília: Qualitymark, 2009. 168 p.

OBSERVATÓRIO DA LEI GERAL DA MICRO E PEQUENA EMPRESA. Histórico da lei geral, 2015a. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/go/sebraeaz/observatorio-sebrae,b0a9d3810b7a5410VgnVCM1000003b74010aRCRD>. Acesso em: 20 agost. 2020.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2014. 158 p.

TESSER. Gelson João. Principais linhas Epistemológicas Contemporâneas. 1994. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40601994000100012](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40601994000100012). Acesso em: 20 fev. 2021.

TORRES, N. B.; MAYER, L.; LUNARDI, P. R. S. Programa Fornecer. Brasília: Cosad, 2013.