

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS VOLTADAS ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: ACESSO AOS MERCADOS E O FOMENTO ÀS POLÍTICAS AGREGADORAS ENTRE ESTADO E CIDADÃO

**GRAZIELA FERNANDA BONATO
MESTRANDA EM POLÍTICAS PÚBLICAS - UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
grazielafernandabonato@gmail.com**

**ACÁCIA SAYURI WAKASUGI
DOUTOURANDA EM DIREITO
UNIVERSIDAD DE MORON
acacia@wakasugi.com.br**

RESUMO

Este trabalho avalia os impactos da política pública de acesso ao mercado para Micro e Pequenas Empresas (MPEs), conforme estabelecido na Lei Complementar nº 123/2006, com foco na participação em licitações públicas de serviços. O recorte temporal abrange o primeiro trimestre de 2025, utilizando como base empírica as contratações homologadas no Sistema de Compras – Pregão Online Banrisul. A nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) é adotada apenas como marco temporal, por já estar plenamente vigente nesse período.

A escolha do foco em serviços se justifica pela maior presença de informalidade entre prestadores, ao contrário do setor de bens, no qual os fornecedores tendem a já estar formalizados. A hipótese central é que a oportunidade de contratar com o Estado pode funcionar como incentivo à formalização, especialmente para empresas com até um ano de constituição. A metodologia emprega uma abordagem ex post, estruturada pelo método do Marco Lógico, com análise de dados públicos e entrevistas.

Os resultados esperados incluem a identificação do perfil das empresas participantes, a incidência de formalizações recentes e recomendações para aprimorar a efetividade da política pública de inclusão produtiva por meio das compras governamentais.

Palavras-chave: MPEs; avaliação ex post; marco lógico; formalização; compras públicas; serviços; Pregão Online Banrisul.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A ampliação do acesso das Micro e Pequenas Empresas (MPEs) ao mercado público é uma diretriz estratégica prevista na Lei Complementar nº 123/2006, que estabelece medidas para incentivar a competitividade e o desenvolvimento desses empreendimentos. Uma das principais frentes de atuação do Estatuto é o favorecimento às MPEs nas contratações públicas, por meio de dispositivos como exclusividade em determinados certames, possibilidade de cotações separadas e desempate em favor de empresas de menor porte.

Passados quase vinte anos desde sua promulgação, permanecem desafios na efetiva implementação e avaliação dos resultados dessa política pública. Este estudo se propõe a realizar uma avaliação ex post, centrada na análise do impacto da política sobre a formalização de empresas com foco na inserção no mercado público.

2. OBJETO E JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA

A pesquisa tem como objeto empírico as licitações públicas de serviços homologadas no Sistema de Compras – Pregão Online Banrisul no 1º trimestre de 2025. A escolha temporal está vinculada à entrada em vigor obrigatória da Lei nº 14.133/2021 – nova Lei de Licitações –, que, embora tenha sido promulgada em 2021, apenas a partir de 1º de abril de 2023 passou a substituir integralmente a antiga Lei nº 8.666/1993. Ao selecionar o primeiro trimestre completo do ano de 2025, considera-se que os órgãos públicos já se encontravam plenamente adaptados às novas exigências legais e operacionais, o que confere estabilidade regulatória à análise.

Optou-se por limitar o estudo às licitações de serviços, e não de bens, com base na diferença estrutural entre os perfis de formalização. Fornecedores de bens, em sua maioria, já atuam no mercado formal, enquanto prestadores de serviços muitas vezes operam informalmente. A hipótese da pesquisa é que a perspectiva de contratar com o poder público atua como estímulo à formalização para prestadores de serviços, especialmente autônomos, profissionais liberais e microempreendedores. Assim, concentrar-se nas licitações de serviços aumenta a sensibilidade da análise à variável “formalização recente”.

3. OBJETIVOS

Objetivo geral:

Avaliar, sob perspectiva ex post, se a política pública nacional de acesso ao mercado público prevista na LC nº 123/2006 produziu impacto na formalização de empresas participantes de licitações públicas de serviços no âmbito do sistema Banrisul.

Objetivos específicos:

- Identificar o perfil das empresas participantes dos certames (porte, localização, ramo, data de constituição);
- Verificar se a proporção de empresas com até um ano de constituição é significativa entre as vencedoras;

- Analisar o papel da contratação pública como incentivo à formalização empresarial;
- Sistematizar boas práticas e gargalos na implementação dos dispositivos legais de favorecimento às MPEs.

4. REFERENCIAL TEÓRICO

A pesquisa fundamenta-se em duas abordagens complementares:

1. Avaliação de políticas públicas ex post (RAMOS & SCHABBACH, 2012), compreendida como processo de verificação analítica e técnica dos efeitos concretos produzidos após a implementação da política, incluindo seus resultados e impactos diretos;
2. Metodologia do Marco Lógico (FJP, 2011), que estrutura a análise em quatro níveis — insumos, produtos, resultados e impactos — e define indicadores verificáveis para cada nível, orientando a avaliação por objetivos e evidências.

Além disso, o trabalho dialoga com autores como Howlett e Ramesh (2003) sobre ciclos de políticas públicas, e Osborne (2010), no que se refere à coprodução e à governança pública interativa.

5. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem quantitativa e qualitativa, com base nos parâmetros da avaliação ex post e do Marco Lógico.

Etapas:

1. Coleta de dados das licitações de serviços homologadas entre 01/01/2025 e 31/03/2025 no Sistema de Compras – Pregão Online Banrisul.
2. Cruzamento de dados: os CNPJs das empresas licitantes e vencedoras serão consultados junto à Receita Federal e à Redesim para identificar aquelas constituídas há até um ano antes da licitação.
3. Construção da variável “formalização recente”, a partir da data de abertura do CNPJ.
4. Entrevistas semiestruturadas com gestores públicos, empresários e representantes de entidades de apoio como o SEBRAE-RS, para compreender percepções sobre a relação entre formalização e acesso ao mercado público.
5. Análise temática com base nos níveis do Marco Lógico:

- Produto: quantidade de MPEs homologadas;
- Resultado: inclusão de novas empresas no mercado público;
- Impacto: estímulo à formalização a partir da política pública.

6. RESULTADOS ESPERADOS

- Identificação de quantas empresas recém-formalizadas participaram e venceram licitações no período analisado;
- Compreensão sobre o papel do mercado público como fator indutor da formalização empresarial, especialmente entre prestadores de serviços;
- Sistematização de entraves operacionais e normativos na efetivação dos dispositivos da LC nº 123/2006;
- Produção de subsídios técnicos e normativos para o aperfeiçoamento da política pública de compras com foco em inclusão produtiva.

7. CONCLUSÃO

Ao articular a avaliação ex post com a estrutura do Marco Lógico, esta pesquisa contribui para uma compreensão aprofundada dos efeitos da política de favorecimento às MPEs nas compras públicas. O foco em serviços e a análise da formalização recente permitem maior precisão na identificação de efeitos induzidos pela política pública, além de indicar se o mercado estatal está sendo utilizado como instrumento de inclusão econômica e fortalecimento da cidadania empresarial. Espera-se que os achados subsidiem boas práticas de gestão pública, alinhadas à transparência, ao desenvolvimento regional e à efetividade normativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANRISUL. *Sistema de Pregão Eletrônico – Pregão Online Banrisul*. Porto Alegre: Banco do Estado do Rio Grande do Sul, [s.d.]. Disponível em: <https://www.pregaobanrisul.com.br>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 241, p. 1, 15 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp123.htm. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 61, p. 1, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 7 jun. 2025.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Avaliação de Políticas Públicas: guia para uso do marco lógico**. Belo Horizonte: FJP, 2011. Disponível em: <https://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 7 jun. 2025.

GERTLER, Paul J. et al. **Avaliação de impacto em práticas: guia para avaliadores de políticas públicas**. Washington, DC: Banco Mundial, 2011. (Tradução da obra *Impact Evaluation in Practice*).

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. 2. ed. Toronto: Oxford University Press, 2003.

OSBORNE, Stephen P. (org.). **The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. London: Routledge, 2010.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271–1294, set./out. 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/42855>. Acesso em: 7 jun. 2025.

SEBRAE. **Panorama das Micro e Pequenas Empresas nas Compras Governamentais**. Brasília: SEBRAE Nacional, 2023. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br>. Acesso em: 7 jun. 2025.

