

UTILIZAÇÃO DO PODER DE COMPRA DO ESTADO DE MINAS GERAIS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E PARA A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS REDISTRIBUTIVAS

Célio Cabral de Sousa Júnior¹

RESUMO

O presente trabalho analisa a viabilidade de se utilizar o poder de compra do Estado de Minas Gerais como um instrumento alternativo na busca pelo desenvolvimento regional sustentável. Para tanto, realizou-se uma ampla análise e caracterização do atual processo de compras da administração pública estadual. Observou-se uma forte tendência à concentração das aquisições em regiões com elevadas atividades industriais, medidas pelo PIB. Nota-se também a existência de uma tendência no processo de compras governamentais em beneficiar as microrregiões com reduzido Índice de Desenvolvimento Humano. No entanto, a grande parte das aquisições são destinadas às regiões industrialmente mais desenvolvidas, sobretudo na Região Metropolitana de Belo Horizonte, sinalizando um caráter ainda concentrador do processo de compras governamentais.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional, poder de compra do Estado, políticas públicas.

Sessão temática: D5 - População e políticas públicas em Minas Gerais

¹ Economista do Instituto Euvaldo Lodi – MG.
Graduado em Ciências Econômicas pela FACE / UFMG.

1 - INTRODUÇÃO

A utilização do poder de compra governamental significa dar uma função econômica e social à demanda por bens e serviços da administração pública, potencializando o papel do estado como promotor de políticas redistributivas e indutor do desenvolvimento econômico. Sua utilização no Brasil está historicamente ligada ao papel exercido pelo Estado no desenvolvimento nacional. Durante grande parte do século XX, a doutrina do Estado do Bem-Estar Social influenciou o governo brasileiro a intervir fortemente no setor produtivo nacional de bens e serviços. Neste contexto de uma política industrial extremamente pró-ativa, o poder de compra governamental possuía um papel considerável como instrumento de desenvolvimento econômico, seja através das compras das empresas estatais, seja pelos consideráveis gastos públicos.

A relevância dos gastos públicos em razão da atuação estatal como produtor de bens e serviços começa a perder importância a partir da crise mundial dos anos 80, quando surge o Estado Liberal e intensifica-se o processo de descentralização administrativa e privatização das empresas estatais.

Com esta nova forma de organização do Estado, seria de se esperar que o poder de compra governamental iria se reduzir substancialmente. No entanto, de acordo com Pimenta (1998), as principais transformações sofridas pelo Estado, e que ainda virão a ocorrer, não estão na redução do seu tamanho ou importância, mas em uma grande alteração na forma de realização dos gastos governamentais, esta alteração está na sua forma de organização do trabalho. A contratação direta de empregados e servidores públicos para atender a um estado com as mais diversas atribuições passa a dar lugar a tendências como a contratação externa de serviços (terceirização). Segundo o autor, este processo de incremento na contratação de empresas, em detrimento à contratação de pessoas, é mais que suficiente para compensar a redução nas compras governamentais provocadas pelas privatizações. Desta forma, a expectativa atual não é de redução do poder de compra governamental, mas de elevação dos gastos públicos na contratação de empresas.

Conforme será demonstrado, a atual perspectiva de alterações na legislação brasileira sobre compras governamentais, as análises das experiências internacionais e, principalmente, das experiências bem sucedidas de governos estaduais, corroboram para a viabilidade de se utilizar o poder de compra do Estado de Minas Gerais como um instrumento alternativo na busca pelo desenvolvimento econômico sustentável. Apesar deste cenário favorável, o potencial dos gastos governamentais como instrumento efetivo de desenvolvimento regional e redução das desigualdades distributivas ainda é ignorado pela maioria dos pesquisadores e formuladores de políticas públicas do Brasil.

O presente artigo pretende tratar especificamente deste importante aspecto das compras governamentais, para tanto, além desta introdução, o trabalho conta com mais seis partes. A segunda parte apresenta uma contextualização teórica sobre a utilização do poder de compra governamental. Na terceira parte é feita uma discussão da atual legislação brasileira sobre os processos de aquisição da administração pública. O quarto item apresenta a experiência bem sucedida do Governo do Estado do Ceará na utilização do poder de compra governamental como instrumento de desenvolvimento regional. Na quinta parte são apresentados e analisados os dados fornecidos pela Secretaria de Planejamento Econômico e Gestão do Estado de Minas Gerais - SEPLAG / MG - sobre as compras da administração pública estadual em 2005, possibilitando uma análise amplamente desagregada da natureza, valor, origem e destino dos bens e serviços adquiridos pelo Governo de Minas. Em seguida, são realizadas algumas regressões com o intuito de verificar econometricamente se o processo de compras governamentais amplia a concentração regional já existente no Estado, se funciona como instrumento de redução das desigualdades, ou se mantém o

nível atual. A última parte, enfim, apresenta as considerações finais sobre o atual processo de compras do Estado de Minas Gerais.

2 - PODER DE COMPRA GOVERNAMENTAL – CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

Nas décadas passadas, durante o período de forte intervenção governamental, o poder de compra do Estado foi utilizado para elevar a produção nacional e promover uma melhoria significativa na capacitação tecnológica brasileira. Atualmente, dadas as mudanças no ambiente econômico, tecnológico e regulatório, tanto a nível nacional, quanto internacional, as funções e formas de se pensar a utilização do poder de compra como instrumento de desenvolvimento econômico foram aperfeiçoadas. Deve-se utilizar o enorme poder dos gastos públicos para incentivar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, incrementar o processo de inovação tecnológica, promover melhorias de qualidade e produtividade e fortalecer as micro e pequenas empresas para favorecer o desenvolvimento regional. Segundo Lemos (2000) a utilização do poder de compra permitiu a alguns países uma elevação de 4 a 11% em sua produtividade.

A utilização do poder de compra como instrumento de desenvolvimento regional e para a promoção de políticas públicas locais redistributivas, foco deste trabalho, não implica em abrir mão dos outros potenciais benefícios da utilização do poder de compra estatal. Muito pelo contrário, os mecanismos de incentivo à inovação tecnológica e melhoria de qualidade e produtividade não devem ser deixados de lado quando se utiliza as compras governamentais para fomentar a demanda de empresas que se encontrem localizadas em regiões com reduzido nível de desenvolvimento econômico e social. Ou seja, deve-se estabelecer especificações criteriosas, mas que se enquadrem dentro da realidade e capacidade de absorção das empresas, para as compras governamentais, de maneira que forcem ou privilegiem a inovação e a competitividade de seus produtos e serviços. Sob a pena destas empresas se tornarem defasadas dentro do mercado nacional e internacional.

Conforme salienta Moreira e Moraes (2003), uma questão crucial neste debate sobre o papel dos gastos governamentais, é deixar claro que quando decide-se utilizar o poder de compra governamental como instrumento de desenvolvimento às empresas localizadas em determinadas regiões ou como estímulo à produção de certos bens e serviços a sociedade está manifestando sua concordância em, eventualmente, pagar algum sobrepreço em favor do desenvolvimento da produção nacional. Desta forma, é importante verificar se os potenciais benefícios, econômicos e sociais, provenientes do direcionamento das compras públicas são superiores aos possíveis custos desta política.

Atualmente as principais funções de compra do Estado brasileiro vêm sendo exercidas pela Administração Direta, suas Autarquias e Fundações. Segundo dados fornecidos pelo Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal – SIASG² –, citado por Veras (2006), as compras dos três níveis de governo, somados os 5.564 municípios, seus 27 Estados e o Distrito Federal estão estimadas em cerca de 255 bilhões de reais, algo em torno de 13% do Produto Interno Bruto – PIB – brasileiro. Estes números, por si só, justificam a relevância de se analisar formas de empregar este grande potencial de demanda como instrumento estratégico de desenvolvimento nacional.

Ao tratarmos da utilização do poder de compra como instrumento de fomento ao desenvolvimento regional deve-se contemplar o importante papel exercido pelas micro e pequenas empresas – MPes – neste processo. De acordo com Dantas e Fagundes (1997) um dos objetivos da utilização do poder

² SIASG 2000, Balanço Geral da União e Balanços Estaduais e Municipais disponíveis no FINBRA.

de compra no Brasil deve ser o incentivo às micro e pequenas empresas, sendo estas responsáveis por mais de 60% dos empregos no país, 43% da produção nacional e em muitos casos contribuem de forma significativa para o desenvolvimento tecnológico do país. Segundo Arantes (2005), as micro e pequenas empresas representam 99% das empresas formalmente estabelecidas no Brasil, atendendo a apenas 17% do montante dispendido nas compras governamentais, enquanto em países desenvolvidos, este percentual é em média de 30 %

O direcionamento das compras governamentais às MPEs no intuito de fomentar o desenvolvimento regional e reduzir as desigualdades distributivas se justifica sobretudo pela pulverização dos recursos governamentais nas mãos de diversas firmas localizadas em diferentes regiões do Estado, gerando emprego, renda e dinamizando estas economias, em detrimento à concentração das compras em uma única grande empresa, reduzindo a velocidade de circulação dos recursos e esterilizando-os rapidamente.

As análises das experiências internacionais corroboram para a possibilidade de adoção de uma política nacional de uso do poder de compra do Estado mais efetiva. Organismos internacionais como o Banco Mundial, Organização das Nações Unidas – ONU –, Organização Mundial do Comércio – OMC – e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – reconhecem a legitimidade do uso do poder de compra do Estado, possibilitando a atribuição de preferências nas compras governamentais para a produção doméstica.

Segundo Fernandes Júnior e Furtado (2005), a ONU aprova iniciativas de apoio ao uso do poder de compra estatal, defendendo que “os governos precisam promover empreendimentos na área de ciência, tecnologia e inovação por meio de compras governamentais e incentivos tributários, com um enfoque especial no estímulo à expansão de negócios pequenos e médios”. Em suas regras de licitação internacional, o BID permite a aplicação de uma margem de 15% do valor do processo a favor das empresas nacionais ou regionais.

Respeitando-se alguns critérios preestabelecidos, o Banco Mundial também prevê a adoção de margem de preferência para as propostas que ofereçam certos bens manufaturados no país do mutuário, quando comparadas com propostas de bens similares de fabricação exterior. O acordo de compras governamentais da OMC reconhece a importância que as compras estatais podem exercer, principalmente, nos países subdesenvolvidos. No artigo 5º, prevê-se que as partes levarão em conta as condições financeiras, comerciais e necessidades de desenvolvimento dos países envolvidos, reconhecendo a importância das compras governamentais para promover o desenvolvimento de indústrias, incluindo as de pequeno porte e a produção artesanal em áreas de baixo desenvolvimento e de outros setores econômicos (MOREIRA; MORAIS, 2003).

A experiência internacional mais significativa de utilização efetiva do poder de compra do estado como instrumento de incentivo a produção nacional e de apoio às micro e pequenas empresas é a experiência americana. A legislação americana admite a existência de diversas situações onde não se exige o processo concorrencial. Algumas destas situações são pontuais, como as relativas à especificidade da demanda, segurança nacional, urgência e defesa nacional. No entanto, existem dois programas discriminatórios utilizados pelos americanos que são consideradas referências na utilização direta do poder de compra governamental, o *Buy American Act* e o *Small Business Act*.

O *Buy American Act* determina que as agências governamentais dos Estados Unidos somente poderão adquirir produtos de origem americana e cujos insumos também tenham origem no país, mínimo de 50%. Cabe ressaltar que este programa perde suas principais características se o país exportador possuir acordos comerciais com os EUA, passando-se a adotar, com alguns condicionantes, os mesmos critérios aos produtos estrangeiros e nacionais (MOREIRA; MORAIS, 2003).

No entanto, o *Small Business Act* continua sendo utilizado sem restrições pelo governo norte-americano, não sofrendo influências dos acordos internacionais e funcionando como uma forte restrição de acesso ao mercado americano. Este programa é basicamente utilizado como instrumento de incentivo às pequenas empresas, a legislação americana assegura preferência exclusiva nas compras estatais para bens ou serviços produzidos por pequenas empresas de valor entre U\$ 2.500 e U\$ 100.000, além de determinar que contratos superiores a um U\$ 1 milhão, no caso de construções e U\$ 500 mil, para outros serviços devem possuir planos de subcontratação de pequenas empresas (MOREIRA; MORAIS, 2003).

Tem-se, portanto que a utilização do poder de compra estatal como instrumento de desenvolvimento econômico é uma ferramenta amplamente disseminada entre os países desenvolvidos, sendo que sua relevância também é atestada por organismos internacionais que legitimam o seu uso para fomentar a produção regional.

3 - LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A legislação brasileira ainda não prevê o uso do poder de compra do Estado para desenvolver determinados setores da economia ou para garantir alguma reserva de mercado para a produção nacional. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que consolida as normas sobre licitações e contratos da administração pública brasileira, desconsiderou a utilização do poder de compra governamental como instrumento de política pública para o desenvolvimento nacional. Decidindo-se por balizar seus critérios de escolha nos princípios estritos da economicidade, impessoalidade, competição, transparência, publicidade e igualdade nas condições de acesso. Enquanto o *Buy American Act* é considerado o principal responsável pela industrialização local norte-americana, no Brasil o poder de compra do Estado é limitado pela lei 8.666/93 que impede a concessão de qualquer vantagem às empresas brasileiras em detrimento de empresas estrangeiras.

Este engessamento provocado pela Lei 8.666/93, considerada por especialistas como o principal entrave à melhoria da gestão das aquisições governamentais e à utilização do poder de compra como instrumento de desenvolvimento econômico, não provocou os efeitos positivos esperados, não garantindo a pretendida transparência dos processos licitatórios e sendo ineficiente no combate aos conluíus e à corrupção.

Admite-se o uso do poder de compra na legislação brasileira apenas para a capacitação e competitividade do setor de informática. O art. 3º, da Lei 8.666 veda a inclusão de condições nas licitações que restrinjam a competição, que estabeleçam preferências em função da naturalidade, sede ou domicílio dos fornecedores potenciais, ou ainda que estabeleçam tratamento diferenciado em função do porte ou natureza do licitante.

Segundo Barbosa (1999) o atual sistema jurídico brasileiro viabiliza o uso de algumas formas alternativas de aquisição, sendo os contratos de desenvolvimento, ou parceria, a mais interessante delas. Na modalidade de parceria, onde o processo licitatório não é exigido, o interesse do contratado não se limita apenas ao pagamento. Outros fatores como a elevação da capacitação técnica da firma em determinado setor, possibilidade de se auferir novos mercados consumidores, melhorias de produtividade e qualidade, inovações tecnológicas e aumento de competitividade podem levar uma empresa privada a cooperar com a Administração Pública no desenvolvimento de um programa ou produto, tendo por objetivo central o interesse comum.

Ainda de acordo com o mesmo autor, não existe nenhuma cláusula na atual legislação que impeça o Estado de escolher um equipamento com características especiais ou que ainda não fora

desenvolvido. Desta forma, caso o objetivo do ente público não seja apenas a utilidade imediata, mas a capacitação tecnológica de determinado setor ou o desenvolvimento de uma região, ele poderá definir, sem limitações legais ou constitucionais, que haja ou não produtos alternativos no mercado. Não havendo então a obrigatoriedade do processo licitatório.

Uma importante alteração no processo licitatório brasileiro começou a se desenhar em dezembro de 2006, com a aprovação do Estatuto Nacional da Micro Empresa e Empresa de Pequeno Porte, Lei Complementar 123/2006, conhecida como “Lei Geral”. De acordo com os artigos 42 a 49 da Lei Geral, que trata do acesso aos mercados e conseqüentemente dos processos de licitação do poder público, a União, os Estados e os Municípios poderão conceder tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) objetivando promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica. Ou seja, as microempresas e empresas de pequeno porte terão o direito a alguns benefícios e vantagens, em relação às médias e grandes, na disputa pelo fornecimento de bens e serviços ao governo.

Os principais benefícios previstos na Lei Geral para o tratamento diferenciado às micro empresas e empresas de pequeno porte são: 1) compras de até R\$ 80.000 (oitenta mil reais) poderão ser destinadas exclusivamente às microempresas e empresas de pequeno porte, 2) Exigência de subcontratação de ME ou EPP em até 30% do total licitado, 3) Estabelecimento de cota de 25% para ME e EPP nas aquisições de bens e serviços de natureza divisível, 4) Porte como fator de desempate em favor das ME e EPP, 5) As ME e EPP necessitarão apresentar sua comprovação de regularidade fiscal apenas ao final do certame, 6) Caso a ME ou EPP seja considerada vencedora, esta terá um prazo de 2 a 4 dias úteis para a regularização da documentação fiscal, 7) Possibilidade de emissão de cédula de crédito microempresarial em caso de atraso no pagamento (BRASIL, 2006).

Cabe ressaltar que, mesmo com a aprovação da Lei pelo Presidente da República em dezembro de 2006, ainda é preciso sua regulamentação para que os dispositivos acima mencionados possam ser efetivamente colocados em prática.

Além do Projeto de Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, podemos destacar a proposta de projeto de lei que modifica a lei de licitações n.º 8.666/93. O principal objetivo desta lei é propor medidas que visem a desburocratização dos processos licitatórios brasileiros, dentre as principais modificações propostas podemos destacar a possibilidade da administração promover a inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas. Propõe-se também que qualquer modalidade de licitação, assim como sua publicação, poderá ser realizada por meio de sistema eletrônico,

Há anos o Congresso Nacional vem se preparando para acolher as mudanças na Lei de Licitação. Em 2004, o então presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha, propôs a criação de uma comissão para examinar a proposta quando ela fosse enviada ao Congresso. Nas palavras do Deputado, “As compras governamentais são um tema relevante, tanto é que aparecem em todos os acordos internacionais e hoje existe a compreensão de que podem se transformar em instrumento de desenvolvimento tecnológico para o país” (FERNANDES JÚNIOR e FURTADO, 2005).

Como podemos observar, os acontecimentos recentes demonstram que a utilização do poder compra governamental está sendo seriamente considerada pelo poder legislativo nacional, havendo uma perspectiva bem favorável, a médio prazo, por mudanças na Lei de Licitações que possibilitem ao Estado utilizar de forma efetiva seu enorme potencial de demanda.

4 - O PODER DE COMPRA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL - A EXPERIENCIA DO ESTADO DO CEARÁ

Vários estados brasileiros já adotaram medidas para que o princípio da economicidade deixe ser o único fator norteador das compras públicas. As ações mais significativas neste sentido podem ser ilustradas pelas experiências dos Estados brasileiros inseridos em “Programas de Compras Governamentais”, instituídos através de parcerias entre o SEBRAE e governos estaduais. Treze unidades federativas já aderiram, ao menos em partes, aos “Programas de Compras Governamentais”, e dentre os mesmos o que merece destaque é a experiência vivida pelo Estado do Ceará.

O Estado do Ceará foi pioneiro na adoção de medidas que incentivem as aquisições governamentais por meio das micro e pequenas empresas localizadas próximas aos locais de entrega dos produtos. De acordo com o SEBRAE (2001), o programa cearense teve seu início em 1987, através de uma parceria formada entre o Governo do Estado e o SEBRAE. A operacionalização do programa consistia na contratação do SEBRAE, por parte do governo estadual, para intermediar suas aquisições. Este artifício possibilitava ao Estado efetuar suas compras sem estar sujeito às imposições da Lei 8.666/93, visto que o artigo 24 item XIII da referida lei permite à administração pública a dispensa de processo licitatório na “contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional”, características que o SEBRAE se enquadra plenamente. Através de um cadastro regionalizado das empresas fornecedoras, o SEBRAE seleciona as MPEs aptas ao fornecimento dos bens ou serviços e define o valor destinado a cada firma cadastrada.

Segundo a CEPAL (2000), a experiência mais relevante do Estado do Ceará na promoção do desenvolvimento regional ocorreu no distrito de São João de Aruaru, localizado a 130 quilômetros de Fortaleza e com uma população de nove mil habitantes. O distrito possuía em 1988 apenas seis empresas que fabricavam móveis rústicos para vender em feiras da região. Após encomenda por parte do Governo Estadual de 600 carteiras escolares³, o município passou a ter 42 empresas produtoras de mobiliário escolar de ótima qualidade. Estas empresas se organizaram em uma associação, passaram a fornecer móveis semi-acabados para grandes lojas e a comercializar sua produção em grandes centros, como Fortaleza. O município chegou a capacidade produtiva de 150.000 unidades de mobiliário ao ano em 1996, gerando aproximadamente 210 empregos diretos

De acordo com dados fornecidos pelo SEBRAE (2001), de janeiro de 1988 a agosto de 1996, o programa de compras governamentais do Ceará movimentou um volume de compras no valor US\$ 27,7 milhões, envolvendo 128 municípios e gerando aproximadamente 15.430 empregos. Estes dados demonstram o grande potencial do programa na geração de empregos⁴.

Em entrevista publicada no Ceará (2002), o então governador do Estado, Tasso Jereissati, reconheceu a importância do programa como instrumento de inclusão social e desenvolvimento industrial, caracterizando-o como “um dos programas de maior sucesso econômico e social do Ceará”. Apesar de seu êxito, o programa cearense teve que ser suspenso devido a uma medida judicial movida pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE –, exigindo que as grandes empresas fossem incluídas nos processos de contratação e inviabilizando a continuidade do programa. Observa-se neste caso, a importância de se estabelecer um bom diálogo com as Comissões Permanentes de Licitações e os TCEs.

³ Foi acompanhada pelo fornecimento de treinamento em tecnologia da produção e capacitação dos funcionários.

⁴ Um novo posto de trabalho foi criado a cada US\$ 1.800 alocados no programa.

5 - COMPRAS GOVERNAMENTAIS EM MINAS GERAIS: ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS DE 2005

As medidas adotadas pela administração pública do Estado de Minas Gerais, no que se refere à gestão de suas compras governamentais, priorizaram, essencialmente, a gestão, otimização e redução dos gastos públicos⁵. Estas ações obtiveram considerável sucesso no que se refere à melhoria da relação receita x despesa do Estado, sendo crucial para a redução do déficit das contas estaduais. No entanto, a possibilidade de se utilizar as compras governamentais como instrumento de desenvolvimento econômico não foi levada em consideração, não existindo até o momento uma política explícita de utilização do poder de compra governamental para a promoção do desenvolvimento econômico e social, como o ocorrido no Estado do Ceará.

Para gerenciar o grande orçamento de compras e todas as atividades de suprimentos, o Estado de Minas Gerais tornou obrigatória, a partir de janeiro de 2004, a utilização do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD –. Esta ferramenta informatizada de controle e gerenciamento das compras governamentais possibilitou a obtenção, junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais – SEPLAG –, dos dados analisados neste trabalho. As informações obtidas referem-se ao ano de 2005, visto que em 2004, principalmente nos primeiros meses do ano, a utilização do SIAD se encontrava muito incipiente, havendo dificuldades na mensuração dos valores deste ano.

De acordo com os dados obtidos, o valor total dos processos licitatórios do Estado de Minas Gerais cadastrados no SIAD em 2005 foi de R\$ 1.177.654.814. Valor inferior ao declarado por Santana, Tescarolo e Coelho (2006) para as compras do Poder Executivo Estadual, que segundo os autores foram de aproximadamente R\$ 1,78 bilhões no ano de 2005. A primeira explicação para a diferença existente entre os valores declarados por Santana, Tescarolo e Coelho (2006), e o montante auferido pelo SIAD para as compras estaduais se encontra no fato do sistema ainda não gerenciar a contratação de empresas para execução de grandes obras, fator que leva à redução do montante total auferido. A segunda explicação está na metodologia adotada para sua mensuração. Ao se extrair os dados cadastrados no sistema, optou-se por considerar como forma de mensuração do valor dos processos licitatórios apenas o montante referente aos bens ou serviços já fornecidos ao governo estadual, para tanto, utilizou-se a soma das contas liquidação e liquidação resto a pagar. Como Santana, Tescarolo e Coelho (2006) utilizam o “valor contratado”, mesmo que o bem ou serviço ainda não tenha sido fornecido, o montante total auferido será, certamente, superior ao valor encontrado pela soma das liquidações.

A base de dados utilizada possui informações exclusivas e confiáveis sobre os processos licitatórios da Administração Direta do Poder Executivo, Autarquias e Fundações do Estado de Minas Gerais ocorridos no período mencionado. As informações obtidas são bastante desagregadas, possibilitando uma excelente análise da questão regional das compras estaduais. Os dados analisados foram: município beneficiado pelo processo, bem ou serviço contratado, valor liquidado, ano do processo, unidade federativa e município da empresa contratada.

5.1 - Principais produtos e serviços adquiridos

A Tabela a seguir apresenta os principais bens ou serviços adquiridos pelo Estado em 2005, possibilitando uma confiável caracterização da demanda da administração pública estadual.

⁵ Cabe ressaltar a promulgação do Decreto n.º 43.349/2003, que estabeleceu a isenção de ICMS para todos os fornecedores do Governo de Minas estabelecidos no Estado, sendo uma medida relevante no intuito de fomentar a produção local.

TABELA 1
PRINCIPAIS GRUPOS DE MATERIAIS OU SERVIÇOS ADQUIRIDOS PELO ESTADO DE MINAS GERAIS EM 2005

Grupos de materiais ou serviços adquiridos	VALOR*
1 - Prestação de serviços de terceiros	329.911.141
2 - Medicamentos	178.730.389
3 - Veículos	129.023.018
4 - Gêneros alimentícios e bebidas	66.829.101
4.1 - Ovos e laticínios	57.848.957
4.2 - Carnes, aves abatidas e peixes	3.194.632
4.3 - Farinhas e produtos de panificação	1.102.736
4.4 - Sementes e cereais beneficiados, frutas, legumes e hortaliças	1.086.235
4.5 - Outros	3.596.541
5 - Equipamentos para construção, mineração, escavação e conservação de estradas	52.713.331
6 - Equipamentos e suprimentos de processamento de dados em geral	48.439.873
7 - Materiais e equipamentos para usos médicos, odontológicos e veterinários	45.030.095
8 - Combustíveis, lubrificantes, óleos, graxas e ceras	35.350.048
9 - Locações	20.507.382
10 - Serviço de manutenção, e reparos em equipamentos	20.197.477
11 - Equipamentos de comunicação	18.981.717
12 - Maquinaria e suprimentos para a indústria especializada	17.857.786
13 - Serviços técnicos especializados na área de construção civil (estudos e projetos)	17.138.665
14 - Substâncias e produtos químicos	14.152.525
14.1 - Reagentes químicos	7.958.491
14.2 - Gases: comprimidos e liquefeitos	1.314.554
14.3 - Outros	4.879.481
15 - Artigos de escritório	13.299.659
16 - Obras civis, adaptações, reparos e montagens	13.253.965
17 - Componentes para veículos	12.214.262
18 - Mobiliário	11.319.318
19 - Equipamentos de laboratório e instrumentos de medição	9.543.540
20 - Serviços de instalações e montagens	9.144.061
21 - Armamento, componentes, equipamentos e apetrechos de uso policial	8.359.638
22 - Serviços de estudos e projetos	7.739.542
23 - Explosivos, munições e dispositivos de dispersão	6.441.673
24 - Forragens, fertilizantes, sementes e mudas	5.068.831
24.1 - Sementes e viveiros para plantas	1.848.960
24.2 - Fertilizantes	1.780.683
24.3 - Forragens e alimentos para animais	1.439.188
25 - Pneus, câmaras de ar e materiais correlatos	5.006.836
26 - Materiais para construção	4.927.236
26.1 - Material para construção, a granel, de origem mineral	1.361.484
26.2 - Produtos metálicos para arquitetura	1.188.624
26.3 - Cercados, telas e portões	835.049
26.4 - Outros	1.542.080
27 - Aeronaves	4.860.274
28 - Equipamentos para segurança pessoal e industrial	4.855.149
29 - Vestuários e equipamentos individuais de uso comum e especial	4.831.737
29.1 - Vestuários exteriores	1.886.276
29.2 - Fardamento policial	1.621.809
29.3 - Fardamento bombeiro militar	398.270
29.4 - Vestuário especial	321.114
29.5 - Calçados para homem	234.419

29.6 - Outros	369.850
30 - Livros, mapas e outras publicações	4.471.077
31 - Materiais para execução de obras	4.323.880
32 - Transporte	4.122.574
33 - Outros	49.059.970
TOTAL	1.177.705.773

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SEPLAG / MG⁶.

Nota: * Valor liquidado – refere-se somente aos bens ou serviços já fornecidos ao Estado

VALOR = Liquidação + Liquidação Resto a Pagar

De acordo com os dados da Tabela 1, a contratação de serviços de terceiros liderou o *ranking* das compras públicas, representando 28% das aquisições estaduais. Este fator evidencia a atual tendência de terceirização do setor público, onde a contratação direta de empregados e servidores públicos para atender a um estado com as mais diversas atribuições passa a dar lugar à contratação externa de serviços (terceirização).

As aquisições de medicamentos e veículos também representam uma parcela significativa das compras estaduais, respondendo respectivamente por 15% e 11% do montante total. Outro item que merece destaque é a compra de alimentos, cujas aquisições são da ordem de R\$ 66,8 bilhões, sobretudo a aquisição de ovos e laticínios, que representa 86% dos gastos com alimentação

5.2 - Compras externas

No ano de 2005, 32,8% do total das compras foram adquiridas fora de Minas Gerais, parcela que representou uma saída de recursos do estado de aproximadamente R\$ 387 milhões. A Tabela abaixo apresenta todos os fornecedores externos do Estado, bem como os principais bens ou serviços adquiridos.

TABELA 2
COMPRAS EXTERNAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – BENS OU SERVIÇOS ADQUIRIDOS EM 2005

Região Fornecedora - Bens ou Serviços Adquiridos	VALOR*
1 - São Paulo	197.468.955
1.1 - Medicamentos	85.900.868
1.2 - Veículos	21.507.503
1.3 - Suprimentos e equipamentos para uso médico e cirúrgico	17.558.037
1.4 - Prestação de serviços de terceiros	17.155.490
1.5 - Outros	55.347.058
2 - Rio de Janeiro	86.017.061
2.1 - Medicamentos	28.775.608
2.2 - Combustíveis, lubrificantes, óleos, graxas e ceras	25.546.701
2.3 - Prestação de serviços de terceiros	11.565.056
2.4 - Materiais para execução de obras	4.323.880
2.5 - Outros	15.805.817
3 - Distrito Federal	27.020.007
3.1 - Medicamentos	20.891.921
3.2 - Prestação de serviços de terceiros	2.422.879
3.3 - Outros	3.705.206
4 - Exterior	18.260.438
4.1 - Máquinas e equipamentos para a indústria gráfica	13.100.000

⁶ Pertencente à SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS – SEPLAG / MG. Sistema integrado de administração de materiais e serviços - SIAD. Belo Horizonte – MG.

4.2 - Outros	5.160.438
5 - Goiás	17.044.386
5.1 - Medicamentos	9.395.894
5.2 - Veículos	4.808.400
5.3 - Outros	2.840.092
6 - Rio Grande do Sul	11.628.551
6.1 - Componentes para veículos	3.346.200
6.2 - Explosivos e munições	3.209.522
6.3 - Mobiliário	741.455
6.4 - Outros	4.331.374
7 - Paraná	7.777.589
7.1 - Veículos	1.370.584
7.2 - Equipamentos e acessórios para processamento de dados	2.531.505
7.3 - Mobiliário	816.809
7.4 - Outros	3.058.691
8 - Espírito Santo	6.245.840
8.1 - Prestação de serviços de terceiros	4.171.054
8.2 - Outros	2.074.786
9 - Bahia	6.232.418
9.1 - Equipamentos e acessórios para processamento de dados	2.593.324
9.2 - Equipamentos de comunicações	2.172.344
9.3 - Outros	1.466.749
10 - Ceará	4.151.924
10.1 - Veículos	3.035.675
10.2 - Outros	1.116.249
11 - Santa Catarina	2.746.740
11.1 - Materiais cirúrgicos para curativos	1.377.295
11.2 - Outros	1.369.445
12 - Mato Grosso	660.777
13 - Amazonas	631.767
14 - Pernambuco	450.398
15 - Paraíba	287.115
16 - Mato Grosso do Sul	8.470
17 - Alagoas	979
TOTAL	386.633.415

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SEPLAG / MG.

Nota: * Valor liquidado – refere-se somente aos bens ou serviços já fornecidos ao Estado

VALOR = Liquidação + Liquidação Resto a Pagar

Observa-se que as compras externas do Governo de Minas se concentram fortemente na Região Sudeste, sobretudo nos Estado de São Paulo e Rio de Janeiro. O Estado de São Paulo é o principal fornecedor de Minas Gerais, vendendo ao Governo de Minas 51% de suas compras externas, aproximadamente R\$ 197 milhões, já o Rio de Janeiro é o segundo maior fornecedor externo de Minas Gerais, representando 22% do total adquirido pelo Estado.

Cabe salientar que o valor total adquirido fora do Brasil não representa um montante muito expressivo, correspondendo por 4,7% das compras externas do Estado e somente por 1,5% do valor total adquirido em 2005.

É importante ressaltar o enorme volume das compras com medicamentos, principal produto adquirido por Minas Gerais dos fornecedores externos, cuja soma total em 2005 foi de R\$ 147 milhões, respondendo por 38% das importações efetuadas pelo Estado e significando mais de 80% do total das compras com medicamentos no ano. Além de medicamentos, o Estado importa uma quantia significativa em veículos, serviços de terceiros, combustíveis, máquinas e equipamentos e suprimentos e equipamentos médicos.

Estes dados evidenciam a importância do Estado em fomentar a produção local de bens e serviços adquiridos pela administração pública, principalmente medicamentos. Esta medida é importante para reduzir o montante de divisas que deixam o Estado, elevando o efeito multiplicador das compras governamentais dentro de Minas Gerais.

5.3 - Dinâmica interna das compras governamentais

A dinâmica interna das compras do Governo de Minas é um fator crucial para entendermos como o processo de compras governamentais pode influenciar no desenvolvimento regional e na distribuição de renda do Estado. Para efetuar esta análise, utilizou-se a divisão do estado em suas 66 microrregiões, determinando-se o valor fornecido por cada microrregião ao Governo de Minas Gerais (origem das compras) e também o montante destinado pelo Estado para tender suas necessidades (destino das compras).

A Tabela 3 apresenta uma série de informações sobre as características internas das compras estaduais, sendo essencial para as análises seguintes.

TABELA 3
DINÂMICA INTERNA DAS COMPRA GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (2005)

Microrregião*		Valor beneficiado (destino das compras)	Valor fornecido (origem das compras)	PIBpm (2003)	IDH (2000)	Valor fornecido / Valor beneficiado	% valor fornecido / % PIB
Nº	Denominação						
30	Belo Horizonte	1.111.219.361	620.746.775	49.416.925.607	0,812	0,56	2,30
65	Juiz de Fora	6.006.072	32.701.005	4.653.911.680	0,807	5,44	1,28
07	Montes Claros	20.289.552	20.186.607	2.476.670.390	0,735	0,99	1,49
56	Itajubá	543.302	9.373.502	1.144.577.563	0,777	17,25	1,50
04	Janaúba	354.040	9.156.666	640.653.767	0,662	25,86	2,61
09	Bocaiuva	0	7.358.410	247.362.536	0,719	**	5,44
15	Teófilo Otoni	1.050.398	7.323.011	832.500.023	0,688	6,97	1,61
62	Viçosa	22.805	6.347.257	718.997.604	0,731	278,33	1,61
14	Almenara	404.045	5.750.467	456.930.585	0,641	14,23	2,30
05	Salinas	87.200	5.636.476	516.450.661	0,647	64,64	1,99
18	Uberlândia	2.777.357	5.628.973	9.814.048.757	0,820	2,03	0,10
03	Januária	961.105	5.593.803	631.895.700	0,657	5,82	1,62
37	Governador Valadares	3.086.202	4.842.450	1.923.078.046	0,740	1,57	0,46
43	Divinópolis	1.532.926	3.735.753	2.938.892.635	0,809	2,44	0,23
39	Ipatinga	1.464.160	3.183.748	6.496.843.052	0,785	2,17	0,09
57	Lavras	696.067	3.100.752	928.388.561	0,793	4,45	0,61
27	Sete Lagoas	1.053.666	2.775.578	2.859.012.377	0,771	2,63	0,18
16	Nanuque	31.094	2.472.808	450.676.410	0,665	79,53	1,00
50	Varginha	2.567.988	2.373.210	2.986.184.877	0,783	0,92	0,15
38	Mantena	0	2.125.287	199.705.562	0,694	**	1,94
25	Curvelo	237.514	1.995.085	550.258.290	0,727	8,40	0,66
22	Uberaba	2.149.731	1.916.756	4.662.107.202	0,825	0,89	0,08
11	Capelinha	105.494	1.870.114	565.621.154	0,660	17,73	0,60
52	Pouso Alegre	580.670	1.775.165	2.353.797.082	0,789	3,06	0,14
10	Diamantina	1.101.398	1.642.392	236.826.001	0,723	1,49	1,27
20	Patos de Minas	3.296.900	1.567.955	1.536.996.386	0,799	0,48	0,19
29	Pará de Minas	232.175	1.327.978	907.687.801	0,803	5,72	0,27
58	São João Del Rei	443.765	1.313.216	861.994.190	0,772	2,96	0,28
47	Passos	621.509	1.301.080	1.907.911.335	0,786	2,09	0,12

63	Muriaé	548.390	1.236.444	996.860.018	0,740	2,25	0,23
59	Barbacena	2.860.171	1.165.887	1.167.650.406	0,769	0,41	0,18
64	Ubá	1.813.184	1.025.201	1.259.597.988	0,758	0,57	0,15
01	Unai	616.908	879.695	1.085.837.004	0,773	1,43	0,15
33	Ouro Preto	681.784	876.097	2.100.118.686	0,780	1,29	0,08
26	Bom Despacho	381.620	858.531	915.199.783	0,773	2,25	0,17
31	Itabira	672.275	853.206	3.526.121.660	0,768	1,27	0,04
02	Paracatu	557.580	767.895	1.398.397.081	0,750	1,38	0,10
61	Manhuaçu	1.176.729	737.040	1.066.316.299	0,723	0,63	0,13
06	Pirapora	718.330	641.426	1.060.727.317	0,712	0,89	0,11
40	Caratinga	95.566	591.172	732.224.431	0,714	6,19	0,15
19	Patrocínio	275.105	564.616	1.217.993.926	0,782	2,05	0,08
51	Poços de Caldas	427.362	542.123	2.964.111.459	0,814	1,27	0,03
32	Itaguara	0	526.257	272.932.126	0,726	**	0,35
54	São Lourenço	440.045	493.057	1.002.335.229	0,785	1,12	0,09
49	Alfenas	192.910	489.428	1.288.503.587	0,793	2,54	0,07
17	Ituiutaba	431.125	447.613	1.227.696.149	0,801	1,04	0,07
60	Ponte Nova	392.445	388.755	896.626.586	0,715	0,99	0,08
66	Cataguases	274.213	358.181	1.331.702.188	0,773	1,31	0,05
34	Conselheiro Lafaiete	228.671	300.844	2.048.392.517	0,780	1,32	0,03
48	São Sebastião do Paraíso	109.009	293.808	1.554.440.731	0,776	2,70	0,03
42	Piumhi	534.430	293.156	465.246.594	0,787	0,55	0,12
44	Formiga	118.508	243.364	942.471.206	0,785	2,05	0,05
12	Araçuaí	148.862	227.297	320.824.143	0,650	1,53	0,13
21	Frutal	252.926	196.317	2.633.970.439	0,790	0,78	0,01
23	Araxá	243.994	171.549	2.455.486.164	0,795	0,70	0,01
24	Três Marias	74.389	119.715	824.407.746	0,767	1,61	0,03
45	Campo Belo	67.032	109.459	491.320.522	0,763	1,63	0,04
53	Santa Rita do Sapucaí	6.153	105.998	803.129.288	0,767	17,23	0,02
46	Oliveira	87.030	100.554	537.038.097	0,750	1,16	0,03
13	Pedra Azul	205.829	92.567	237.271.458	0,655	0,45	0,07
35	Guanhães	95.205	90.001	414.821.189	0,690	0,95	0,04
55	Andrelândia	0	46.075	283.616.387	0,740	**	0,03
41	Aimorés	10.538	44.494	571.279.098	0,716	4,22	0,01
08	Grão Mogol	0	31.550	93.224.367	0,655	**	0,06
28	Conceição do Mato Dentro	0	30.528	223.122.674	0,659	**	0,03
36	Peçanha	0	10.179	216.902.031	0,641	**	0,01
TOTAL		1.177.654.814	791.072.358	144.544.822.407	-	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SEPLAG / MG e Fundação João Pinheiro (FJP).

Nota: * Microrregiões apresentadas em ordem decrescente do valor fornecido

** Microrregiões apenas fornecedoras, não são beneficiadas pelas aquisições do Estado

Nesta Tabela, observa-se de forma bastante explícita, a enorme participação da Microrregião de Belo Horizonte, conhecida como Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH –, no processo de compras e distribuição das aquisições do governo estadual, sendo que os seus valores destoam substancialmente das demais microrregiões. A RMBH responde por 78,5% do total adquirido dentro de Minas Gerais, mais de R\$ 620 milhões ao ano, além disto, é a principal beneficiada pelas compras estaduais, sendo que 94,4% das aquisições são destinadas a atender às demandas desta microrregião, montante que atinge mais de 1 bilhão de reais.

Além da RMBH, as microrregiões de Juiz de Fora e Montes Claros possuem uma posição de relativo destaque nas compras do Estado, fornecendo, respectivamente R\$ 32,7 milhões e R\$ 20,2 milhões, o que representa 4,1% e 2,5% do total das aquisições. Nota-se que os valores atribuídos à segunda e terceira microrregiões fornecedoras do Estado nem se comparam à participação da

RMBH, principalmente se considerarmos também o montante das compras destinados a atender estas microrregiões, sendo que a microrregião de Juiz de Fora se beneficia com somente 0,5% das compras e Montes Claros com 1,7%.

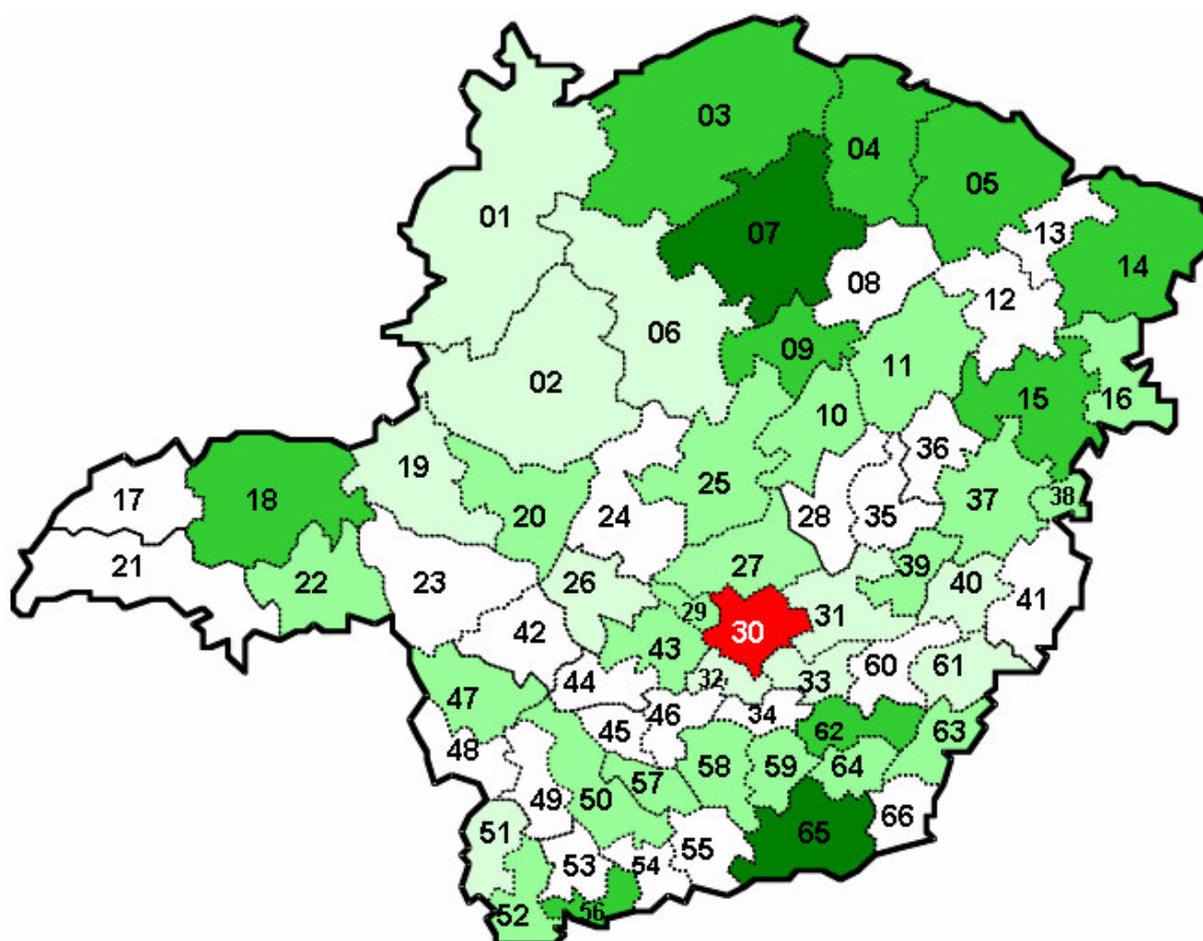
Cabe ressaltar que a importância econômica da RMBH no Estado de Minas Gerais não seria suficiente para justificar tamanha desigualdade no processo de compras da administração pública estadual. A última coluna da Tabela 3 evidencia que as compras estaduais ampliam a concentração regional na RMBH, visto que sua participação nas compras estaduais é 2,3 vezes superior à sua participação relativa no PIB total do Estado. Em compensação, nota-se que as microrregiões de Bocaiúva, Janaúba, Almenara e Salinas, cujo IDH médio é de apenas 0,67 e contribuição no PIB mineiro de 0,32%, possuem uma participação nas compras estaduais de três vezes este percentual, fator que se justifica pelo fornecimento de produtos primários, principalmente alimentos. Estes números sinalizam que o processo de compras do estado favorece o desenvolvimento de algumas regiões em processo incipiente de desenvolvimento.

A divisão entre o valor fornecido ao Estado e o valor que esta região recebeu como benefícios do Governo possibilita analisar se esta região se caracteriza como “exportadora” ou “importadora”, do governo estadual. A Tabela 3 possui uma coluna que nos permite realizar esta caracterização, se o valor obtido for inferior à unidade, significa que os bens ou serviços que a região fornece ao estado não são suficientes para atender à sua própria demanda, havendo a necessidade de se importar bens ou serviços de outras regiões. De forma análoga, quando o índice possuir valor superior a um, a região fornece uma quantidade superior de bens que a sua demanda.

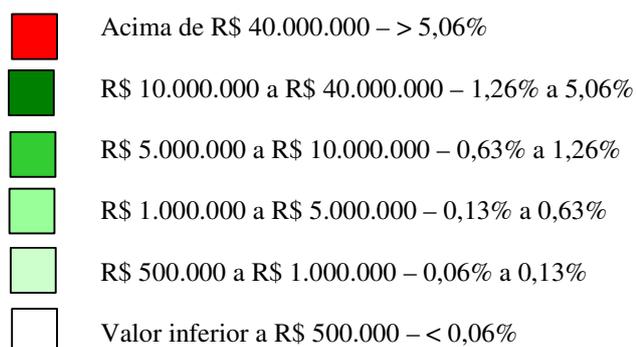
Observa-se que a RMBH, apesar de ser a maior fornecedora do Estado, importa uma quantidade significativa de bens, sendo que 44% de sua demanda provem de outras microrregiões. O atendimento a esta grande demanda externa da RMBH, montante total de R\$ 490 milhões, explica o fato de 53, das 66 microrregiões do Estado serem caracterizadas como “exportadoras”. Cabe ressaltar que a soma total dos bens e serviços fornecidos pelo interior chega a apenas R\$ 170 milhões, evidenciando a importante participação exercida por outros Estados da Federação nas compras governamentais.

A Figura 1 ilustra a distribuição espacial das compras governamentais no Estado, note que apenas três microrregiões são responsáveis por mais de 85% das compras, sendo que nenhuma das demais 63 microrregiões possuem participação superior a 1,26%.

FIGURA 1
VALOR FORNECIDO POR MICRORREGIÃO* AO GOVERNO DE MINAS GERAIS EM 2005



LEGENDA:



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SEPLAG / MG.

Nota: * Ver Tabela 3 para fazer referência entre o número e nome das microrregiões.

Observando a figura apresentada, percebe-se uma interessante participação nas compras governamentais de microrregiões extremamente pobres, localizadas no Norte de Minas: Bocaiúva (nº 09), Montes Claros (nº 07), Januária (nº 03), Janaúba (nº 04), Salinas (nº 05), Almenara (nº 14), Teófilo Otoni (nº 15), Nanuque (nº 16) e Mantena (nº 38), esta última com o pior Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – do Estado. A análise descritiva dos dados revelou que este fator é explicado pelo grande fornecimento de “gêneros alimentícios e bebidas” por estas microrregiões, representando 52,8 milhões de reais, ou 97,4%, dos gastos estaduais com estes produtos primários. Apesar destes produtos responderem por somente 5% do total das aquisições do Estado, este não

deixa de ser um fator relevante na tentativa de mitigar o atraso econômico e social existente nestas localidades.

A análise dos dados referentes ao IDH e o índice de pobreza⁷ das microrregiões é de grande importância para a discussão sobre as desigualdades regionais. A microrregião de Peçanha (nº 36), com o pior IDH do Estado (0,641), e participação relativa no PIB mineiro de somente 0,15%, responde por apenas 0,001%, aproximadamente 10 mil reais, das compras estaduais, além de não ser beneficiada com absolutamente nada das aquisições do Estado. A microrregião de Grão Mogol (nº 8), que possui o maior índice de pobreza de Minas Gerais, onde mais de 71% da sua população possui renda domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo, responde por apenas 0,004% das compras governamentais e também não é beneficiada pelas aquisições, sendo que sua participação no PIB mineiro é de 0,44%.

Observamos nestes casos que o processo de compras governamentais, além de não promover o desenvolvimento local, intensifica ainda mais a enorme desigualdade regional já existente, visto que a participação relativa das compras governamentais é bem inferior à participação do PIB das microrregiões, este aspecto concentrador é acentuado ainda mais pela inexistência de benefícios a estas regiões advindos das aquisições do governo estadual.

Considerando as 14 microrregiões do Estado com os piores IDHs, todos inferiores a 0,7, temos uma participação conjunta no PIB mineiro de 4%, valor inferior à participação destas regiões nas compras governamentais em 2005, que foi de 5%. Entretanto, esta participação de 4% no PIB é muito superior à parcela das aquisições governamentais destinadas a atender às necessidades destas regiões, sendo beneficiadas com somente 0,3% das compras. Com relação ao índice de pobreza, temos que as 16 microrregiões do Estado que possuem mais de 50% de sua população na pobreza respondem por aproximadamente 6% das compras governamentais e recebem como benefício apenas 0,35% das aquisições, ao passo que a participação relativa no PIB estadual destas regiões é de cerca de 5%.

Estes dados evidenciam que uma parcela mínima, constituída principalmente por gastos com produtos primários, do processo de compras governamentais é adquirida de regiões pouco desenvolvidas. Ao ponto que os benefícios ou assistências, que deveriam ser maiores nas regiões desfavorecidas, com vista a atender suas necessidades, são muito inferiores à sua participação relativa na produção estadual. No entanto, este não deixa de ser um fator relevante na tentativa de reduzir as disparidades existentes nestas regiões, principalmente do Norte de Minas, extremamente desfavorecida por sua posição geográfica, interferências políticas e características culturais.

6 - ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS DETERMIANTES REGIONAIS DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Com o intuito de verificar econometricamente se o processo de compras governamentais amplia a concentração regional já existente no Estado, se funciona como instrumento de redução das desigualdades, ou se mantém o nível atual, realizou-se algumas regressões pelo método dos mínimos quadrados ordinários – MQO –. Nestas análises, a variável dependente tratada foi a porcentagem fornecida pelas 66 microrregiões do Estado no total das compras governamentais efetuadas dentro de Minas Gerais, sendo que as variáveis explicativas foram: Valor Adicionado Corrente – VA⁸ –, Índice de Pobreza – POBREZA –, PIB e IDH. As variáveis independentes, PIB e

⁷ Percentual de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$75,50, equivalentes a 1/2 do salário mínimo vigente em agosto de 2000.

⁸ Inclui a intermediação de serviços financeiros.

VA⁹, foram adotadas com o objetivo de possibilitar a captação dos fatores relacionados ao nível de atividade industrial que interferem no direcionamento das compras da administração pública, já as variáveis POBREZA e IDH, auxiliam na captação das interferências provenientes dos fatores sociais.

A determinação do caráter concentrador, ou não, das compras estaduais será determinada pelo sinal auferido pelas variáveis explicativas. Se o processo de compras governamentais ampliar a concentração regional, espera-se que as variáveis relacionadas a atividade industrial, PIB e VA, se relacionem positivamente com o termo independente, ou seja, possuam sinal positivo. Caso esta relação seja negativa, temos a sinalização de que as compras governamentais reduzem a concentração existente.

Se o processo de compras governamentais possuir caráter concentrador, espera-se que a variável independente IDH possua relação positiva com o termo independente, ou seja, quanto maior o IDH, maior será a porcentagem fornecida pela microrregião. Quanto ao índice de pobreza, para que as compras governamentais se caracterizem como concentradoras regionais, seu sinal deve ser negativo, sinalizando que quanto menor o número de habitantes pobres na região, maior será o volume das compras governamentais. Na primeira regressão analisada, as variáveis independentes utilizadas foram o PIB e o IDH, obtendo-se o seguinte resultado:

TABELA 4
REGRESSÃO I – DETERMINANTES DAS COMPRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM 2005 -
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS: PIB E IDH.

Variável dependente: % fornecida pela microrregião no total das compras internas do Estado.		
Variável	Coefficiente	
C	1,708	(4,497)
PIB	0,0016	(3,625)
IDH	-2,533	(-4,991)
R2 ajustado	0,954	
Teste-F	6,746	
Teste Durbin-Watson	2,094	
Correlação entre PIB e IDH	0,29	

Fonte: Elaboração própria

Nota: Estatística T entre parênteses

Nota-se pelo valor do R² ajustado, que as variáveis independentes possuem um elevado poder explicativo da regressão, sendo que 95% das variações na porcentagem fornecida pelas microrregiões podem ser explicadas pelas variáveis utilizadas. O Teste-t nos revela que todas as variáveis independentes da equação são, estatisticamente significantes. A significância de toda a regressão em conjunto é comprovada pelo Teste-F, já o Teste de Durbin-Watson, com um valor bem próximo de 2, revela que não há autocorrelação entre os resíduos da regressão. É importante ressaltar o fato de não haver forte correlação entre as variáveis explicativas utilizadas, cujo valor é de apenas 0,29.

Estes dados nos revelam que a porcentagem fornecida pelas microrregiões é positivamente relacionada ao seu PIB, sinalizando que o processo de compras governamentais amplia a concentração regional do Estado. Por outro lado, o Índice de Desenvolvimento Humano se relaciona negativamente com o termo dependente, resultado que qualifica o processo de compras como um instrumento de desconcentração de renda.

⁹ Os valores utilizados na regressão para os termos independentes PIB e VA estão em milhares de reais.

Substituindo a variável independente PIB, pelo valor adicionado, os resultados dos coeficientes são muito semelhantes, assim como o poder explicativo da regressão, sua significância e a fraca correlação entre as variáveis independentes, demonstrando coerência entre as variáveis utilizadas para captar os fatores industriais, PIB e VA:

TABELA 5
REGRESSÃO II – DETERMINANTES DAS COMPRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM 2005 -
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS: VA E IDH

Variável dependente: % fornecida pela microrregião no total das compras internas do Estado.		
Variável	Coefficiente	
C	1,821	(4,6)
VA	0,0019	(3,48)
IDH	-2,734	(-5,125)
R2 ajustado	0,95	
Teste-F	6,215	
Teste Durbin-Watson	2,084	
Correlação entre VA e IDH	0,3	

Fonte: Elaboração própria

Nota: Estatística T entre parênteses

Novamente observamos que o nível de atividade industrial, representado pelo VA, sinaliza um processo concentrador de renda, ao passo que a variável social, IDH, exprime um caráter desconcentrador às compras governamentais.

Ao trocarmos a variável explicativa IDH, pelo índice de pobreza da região, a equação obtida continua com coeficientes muito significativos, reduzida correlação entre os termos independentes, excelente poder explicativo e não há autocorrelação dos resíduos. A principal diferença encontra-se na mudança do sinal da variável substituída, ao trocarmos o IDH, antes negativo, pelo índice de pobreza, este passa a se relacionar positivamente com a variável dependente:

TABELA 6
REGRESSÃO III – DETERMINANTES DAS COMPRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM 2005 -
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS: PIB E POBREZA

Variável dependente: % fornecida pela microrregião no total das compras internas do Estado.		
Variável	Coefficiente	
C	-4,539	(-6,857)
PIB	0,0016	(3,546)
POBREZA	0,072	(4,512)
R2 ajustado	0,95	
Teste-F	6,381	
Teste Durbin-Watson	2,108	
Correlação entre PIB e POBREZA	-0,24	

Fonte: Elaboração própria

Nota: Estatística T entre parênteses

Esta alteração sinaliza uma coerência para a variável que busca captar o nível de desenvolvimento social da região. Desta forma, a porcentagem de fornecimento da região tenderá a se elevar quando a região possuir maior índice de pobreza, da mesma forma que um reduzido IDH.

De acordo com as regressões apresentadas, o processo de compras do Estado de Minas tende a favorecer as regiões menos desenvolvidas socialmente, adquirindo mais bens ou serviços das

localidades com baixo IDH e elevado índice de pobreza, fator que auxilia na redução das desigualdades existentes nestas regiões. Em compensação, o Estado privilegia as compras das regiões com maior nível de atividade industrial, com elevado PIB e alto valor adicionado corrente, demonstrando um comportamento concentrador do processo de compras governamentais.

Observa-se então uma ambigüidade no processo de compras do Estado de Minas Gerais, funcionando como concentrador de renda nas regiões mais desenvolvidas industrialmente e contribuindo para reduzir a desigualdade existente nas regiões socialmente desfavorecidas. Desta forma, a análise descritiva dos dados, apresentada anteriormente, é de suma importância para verificar qual fator se sobressai, a concentração regional via compras das regiões com elevado PIB ou a desconcentração promovida pelo favorecimento às regiões com baixo IDH. De acordo com a Tabela 3, as microrregiões de Belo Horizonte, Juiz de Fora e Montes Claros, três principais fornecedoras, respondem por mais de 85% das aquisições internas do Estado, sendo que somente a RMBH fornece 78% das compras, mais de R\$ 620 milhões ao ano. Ao passo que nenhuma das demais 63 microrregiões possui participação superior a 1,2%. Apesar da importante característica identificada pela análise econométrica, demonstrando que o Estado possui uma tendência em beneficiar as regiões socialmente menos desenvolvidas, estes dados sinalizam um caráter ainda muito concentrador do processo de compras governamentais. Principalmente se levarmos em consideração o fato da RMBH ser beneficiada com mais de 94% do montante total das aquisições estaduais.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados aqui apresentados, assim como as análises realizadas, são informações importantes no intuito de despertar um maior interesse pelo tema e aprofundar os estudos sobre a importância que as compras governamentais podem auferir como instrumento alternativo de desenvolvimento regional sustentável. É importante salientar que a utilização das compras governamentais como um mecanismo alternativo na busca pelo desenvolvimento sustentável do país não se restringe apenas à esfera estadual. O Governo Federal e, principalmente, as administrações públicas municipais, com forte capacidade de atuação local, também desempenham papel relevante na tentativa de procurar potencializar ao máximo todos os recursos, infelizmente escassos, que nos possibilitem induzir o desenvolvimento do país e reduzir a enorme desigualdade distributiva existente.

Apesar do sucesso obtido no intuito de reduzir gastos e elevar a eficiência das compras públicas, fica evidente que o atual processo de compras do governo estadual não considera o desenvolvimento regional como variável relevante na definição de seus critérios de aquisição. Observa-se que os gastos estaduais, ao privilegiar as empresas localizadas na RMBH, funcionam como um mecanismo de concentração de renda e riqueza nesta região, não apenas mantendo a desigualdade já existente, mas intensificando-a, visto que a participação da RMBH nas compras do Estado é bem superior à sua participação relativa no PIB estadual. Esta característica é agravada pelo fato da RMBH ser a principal beneficiária das compras, sendo beneficiada com 94% das aquisições, ao passo que somente 0,35% das compras são destinadas a atender as 16 microrregiões mais pobres do Estado. Este é um fator extremamente preocupante quando se trata do Estado de Minas Gerais, detentor de uma das maiores desigualdades regionais do país, possuindo microrregiões de IDH elevadíssimo, como é o caso de Uberlândia, com um IDH de 0,83, e outras com os piores índices do país, como Peçanha e Almenara, as duas com IDH igual a 0,64.

Cabe ressaltar que tendências mundiais, como a contratação externa de serviços (terceirização), foram visualizadas nos dados apresentados, sendo a maior responsável pelos gastos públicos do Estado de Minas Gerais em 2005, representando 28% das aquisições, aproximadamente R\$ 330 milhões. Fica explícita a necessidade do Estado em promover uma maior inserção das empresas

mineiras, principalmente aquelas localizadas no interior, em seu processo de compras. Sendo estas políticas públicas plenamente passíveis de serem implementadas, mesmo em face da atual legislação, e muito importantes para tentar reverter o aspecto concentrador das aquisições na RMBH e diminuir o valor adquirido das empresas localizadas em outros Estados e no exterior, potencializando seus gastos em favor do desenvolvimento regional de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

ALVES, Sérgio Francisco. *Poder de compra do governo e competitividade: estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: [s.n.] 1993. (Nota Técnica Temática do Bloco Determinantes Político-Institucionais da Competitividade).

ARANTES, Rafael Setúbal. *Comercialização no mercado interno e compras governamentais*. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA SOBRE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS, 2., set. 2005. Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/APL/4RafaelArantesMPOG.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2005.

BARBOSA, Denis Borges. *Licitações subsídios e patentes (após os acordos da organização mundial do comércio de 1994): direito do desenvolvimento industrial*. 1999. v. 2. Disponível em: <<http://www.nbb.com.br/public/licitacoes.htm>>. Acesso em: 11 set. 2005.

BRASIL. Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Termo de referência de tecnologia de gestão do uso do poder de compra: projeto formação de recursos especializados na tecnologia de gestão do uso do poder de compra*. Brasília: MDIC: SEBRAE, 2000.

CARVALHO, Paulo César Silva. *Política de compras na administração pública brasileira*. [2005?]. Disponível em: <<http://licitacao.locaweb.com.br/artdescricao.asp?cod=59>>. Acesso em: 04 abr. 2006.

CEARÁ. Governo do Estado. Agencia de Notícias do Ceará. *Reunião BID: Tasso Jereissati destaca projeto de compras governamentais*. 08 março de 2002. Disponível em <http://www.ceara.gov.br/noticias/noticias_detalhes.asp?nCodigoNoticia=2898>. Acesso em: 12 abr. 2006.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL. *Desenvolvimento local e descentralização na América Latina: o caso do Estado do Ceará, Brasil*. Santiago, Chile, jul. 2000. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/2/LCR2012/lcr2012e.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2006.

COUTINHO, Luciano; FERRAZ, João Carlos. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. 2.ed. Campinas: Papirus, 1994.

DANTAS, Aléxis Toribio; FAGUNDES, Jorge. Poder de compra do estado e competitividade: implicações para as políticas públicas. *Revista Nova Economia*, Belo horizonte, v. 7, n.2, p. 131-162, dez. 1997.

FERNANDES JÚNIOR, Ottoni; FURTADO, Clarissa. Políticas Públicas: O poder de compra do governo, Como as aquisições governamentais poderão ser usadas para fomentar o desenvolvimento tecnológico e apoiar pequenas empresas nacionais. *Desafios do Desenvolvimento, Revista mensal de informações e debate do Ipea e do Pnud*. Brasília, ano 2, n. 10, pg. 24-30, maio 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *AnexoEstatistico-PIBMGMUN-1999-2003.xls*. Centro de estatísticas e informações. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/produtos/cei/AnexoEstatistico-PIBMGMUN-1999-2003.xls>>. Acesso em 10 mar. 2006.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. Política de compras do estado: a experiência internacional. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 5, n.1, p. 147-174, ago. 1995.

LEMOS, Antonio Humberto Medeiros, Subprograma estruturante do PBQP tecnologia de gestão do uso do poder de compra. *Revista PGQP*, 2000.

LONGO, W. P.; KRAHE, P. R.; MARINO, V. M. C. Incentivos governamentais não fiscais: estratégia para fomentar a inovação tecnológica. *Cadernos de Tecnologia*, Rio de Janeiro: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN, 2002. v.2. Disponível em: <<http://www.waldir.longo.nom.br/artigos/101.doc>>. Acesso em: 10 out. 2005.

MELO, Horácio. *Síntese de palestra e vídeo apresentados no “Seminário Poder De Compra – Indutor da Qualidade, Produtividade e Capacitação Tecnológica” – Brasília – DF, 24 e 25 de agosto de 1998.*

MOREIRA, Heloíza Camargos; MORAIS, José Mauro. *Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil*. Brasília: CEPAL, jul. 2003. (Estúdios y Perspectivas).

ONDARTS, G., CORREA, C. *Compras estatales e integración económica*. Local: BID-Intal, 1982.

PIMENTA, Carlos César. *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*. Brasília: ENAP, 1998. (Texto para discussão, 25). Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=259&Itemid=257. Acesso em: 05 abr. 2006.

POSSAS, Mario Luiz. Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial. In: CASTRO Antonio Barros; PROENÇA Adriano (Org.). *Estratégias empresarias na indústria brasileira: discutindo mudanças*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996. p.71-115.

RODRIGUES, Denise Andrade. *O papel dos governos estaduais na indução do investimento: a experiência dos estados do Ceará, Bahia e Minas Gerais*. Iº Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, [1998?]. (Paper, 28). Disponível em: <http://iigov.org/papers/?p=3_0028>. Acesso em: 19 outubro 2005.

SANTANA, Jorge; TESCAROLO, Frederico. S.; COELHO, Renata, Compras governamentais. In: VILHENA, Renata et al. (Org.) *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006. Cap. 13, p. 247-281.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Políticas Públicas: as micro e pequenas empresas e as compras governamentais*. São Paulo, 2005. (Temas em debate, 1). Disponível em: <http://www.sebraesp.com.br/topo/pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas/arquivos_politicas_publicas/compras_governamentais.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2006.

_____. (CEARÁ). *Compras governamentais*. Fortaleza: SEBRAE, 2001. (Educação SEBRAE: aprender sempre é um bom negócio).

SZPOGANICZ, Rubens. *Poder de compra estatal: requisitos e estratégias para o desenvolvimento e qualificação de fornecedores de pequeno porte*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Curitiba, 2003. Disponível em: <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/6442.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2005.

VERAS, Cláudio. *O desenvolvimento local e as compras governamentais*. In: SEMINÁRIO DA ABRACAM – Região Sudeste, maio. 2006. Belo Horizonte.