

O ESTADO COMO CLIENTE: CARACTERÍSTICAS DAS FIRMAS INDUSTRIAIS FORNECEDORAS DO GOVERNO

Flávia de Holanda Schmidt*
Lucas Rocha Soares de Assis**

1 INTRODUÇÃO

As compras públicas são o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e as normas em vigor. As aquisições e as contratações visam à manutenção e ao investimento em infraestrutura física e ao fortalecimento das capacidades humanas que, assim, constituem a base para o desenvolvimento de um país. Ainda que as aquisições e as contratações do setor público tenham como objetivo prioritário o cumprimento das diversas missões governamentais, é inegável que uma utilização mais articulada do potencial econômico desta demanda possa viabilizar diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento.

Se os processos de aquisições governamentais são altamente regulados em cada país, com suas devidas particularidades, os últimos anos têm evidenciado uma tendência internacional de convergência em torno de alguns princípios centrais, decorrentes da própria atuação regulatória da Organização Mundial do Comércio (OMC),¹ dado o reconhecido impacto que estes processos podem ter nas relações comerciais internacionais. Estes princípios centrais incluem aspectos tradicionais – como competição aberta e efetiva, conduta ética e justa das partes envolvidas, transparência e *accountability* e igualdade de condições de competição –, aos quais diversos países têm incorporado mais recentemente o conceito de *value for money*. Este conceito é bastante aplicado em análises de viabilidade de parcerias público-privadas e se refere às vantagens socioeconômicas tangíveis ou intangíveis obtidas nas compras e nas contratações públicas. O *value for money* implica, essencialmente, que o Estado, como comprador, assegure que as análises anteriores à efetivação da compra se estendam além do preço para assegurar que os resultados obtidos sejam os melhores para a sociedade.

De fato, o aproveitamento desse potencial econômico e a constatação das possibilidades do uso mais estratégico das compras públicas têm ganhado destaque no cenário nacional nos últimos anos, como ilustra o Plano Brasil Maior.² A política governamental de desenvolvimento industrial, inovação e comércio exterior, lançada em agosto de 2011, tem como objetivo assegurar a trajetória de crescimento sustentável e inclusivo, além de mudar a posição relativa do país na economia mundial. As compras públicas são explicitamente mencionadas no plano entre as oportunidades para o fomento à competitividade, com foco nos setores que são dominados pela demanda governamental.

O Plano Brasil Maior indica o uso do poder de compras público como forma de ação na estrutura setorial da economia nacional, por meio de setores considerados prioritários, tais como bens de capital, químico-petroquímico, o complexo da Saúde, as tecnologias da informação e comunicação (TICs) e as indústrias espacial e de defesa. Analogamente, a política dedica-se também a orientar o aproveitamento das oportunidades ensejadas pelos grandes eventos esportivos dos próximos anos, que beneficiarão setores como a construção civil

* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

** Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Diset do Ipea.

1. Mais informações sobre os acordos e as áreas de atuação do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) e da OMC em compras públicas estão disponíveis em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm>. O Brasil é signatário do WTO Agreement on Government Procurement.

2. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que antecedeu o Plano Brasil Maior, também explicitava, entre seus instrumentos, o poder de compra governamental, considerando as compras da administração direta e de empresas estatais. De fato, a Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, lançada ainda no ciclo da PDP, incluiu, entre os princípios que regem as licitações, a “promoção do desenvolvimento sustentável” e inseriu a possibilidade de uso de margem de preferência de até 25% para os produtos com tecnologia nacional.

e a mobilidade urbana, bem como suas cadeias produtivas a jusante, como insumos intermediários, cimento, aço e produtos metálicos e não metálicos. Outro objetivo da política é o fomento à competitividade de pequenos negócios, por meio da orientação para que os microempreendedores individuais (MEI) e as micro e pequenas empresas (MPE) possuam garantia de preferência local nas compras públicas.

Ainda que as oportunidades e as possibilidades do instrumento sejam evidentes, é mister reconhecer que, no Brasil, o alinhamento entre o uso das compras públicas e as estratégias mais amplas de desenvolvimento produtivo e tecnológico ainda ocorre de forma bastante incipiente: o Estado consumidor ainda engatinha no objetivo de ter um efeito indutor no desenvolvimento do país e existem evidências de que empresas defasadas em termos mercadológicos, com pouco grau de diferenciação e baixo potencial inovativo, acabam sendo as maiores beneficiadas pelas compras governamentais (SOUSA e OLIVEIRA, 2010; SOARES, 2005). Mesmo em países com maior tradição no aproveitamento efetivo do instrumento, a implementação de políticas públicas de demanda não é considerada uma tarefa simples (GRANSTRAND e SIGURDSON, 1985). Para alcançar efetividade neste objetivo, o Estado não pode prescindir de dados sobre as características não apenas da demanda do governo, como também das firmas que têm sido contratadas pelos processos de compras públicas. Neste contexto, este trabalho é uma etapa inicial de um estudo mais amplo focado no uso do poder de compras público (*public procurement*), tendo por objetivo discutir alguns aspectos importantes sobre o tema e analisar alguns dados sobre o perfil das firmas industriais contratadas pelo governo federal no período compreendido entre 2008 e 2010.

Este texto é composto, além desta introdução, de mais quatro seções. Na seção 2, são retomadas algumas discussões recentes da literatura sobre o uso da demanda pública. A seção 3 revisita brevemente a legislação brasileira de compras governamentais e destaca alguns de seus avanços recentes. Na seção 4, é apresentada a metodologia e descrita a fonte dos dados usados. A seção 5 detalha alguns dados sobre as compras e as contratações públicas, delineando um perfil das aquisições dos órgãos compradores e também das firmas que têm sido contratadas pelo governo. Finalmente, são tecidas algumas considerações e apresentadas algumas sugestões de ação para o governo.

2 O USO DO PODER DE COMPRAS DO ESTADO

Na última década, esforços têm sido empreendidos por autores interessados em investigar a articulação das compras públicas com o fomento à inovação (GEORGHIU e HARPER, 2010; MYOKEN, 2010; UYARRA e FLANAGAN, 2010; ASCHHOFF e SOFKA, 2009; EDLER e GEORGHIU, 2007; ROLFSTAM, 2005). O crescimento recente do interesse no tema pode ser associado à divulgação, em 2004, do *Kok Report*,³ que revisava o andamento dos objetivos estabelecidos na Estratégia de Lisboa e reconhecia a utilização de compras de forma a garantir mercados pioneiros para novos produtos intensivos em inovação e pesquisas. As informações do relatório recolocaram em pauta a discussão sobre as possibilidades de uso de instrumentos de política de inovação voltados para a demanda, dado que grande parte dos sistemas nacionais de inovação se pautou, nas últimas décadas do século XX, por medidas orientadas à oferta, tais como financiamento e serviços de informação e suporte a *networking*. Em 2006, novo ânimo foi dado ao tema pelo relatório *Creating an innovative Europe* (AHO *et al.*, 2006), resultado do encontro da cúpula dos líderes europeus nesse ano.

Se as políticas públicas mantiveram, por algum tempo, a questão do uso da demanda em segundo plano, caso semelhante se observou na literatura, dado que as pesquisas que investigam o potencial da demanda pública para o desenvolvimento de atividades inovativas na economia, com raras exceções, deixaram de receber atenção por algum tempo (EDLER e GEORGHIU, 2007). Os estudos seminais no tema foram conduzidos ainda nas décadas de 1970 e 1980, quando alguns estudos empíricos exploraram o significado das compras para a inovação, tais como Mowery e Rosenberg (1979), Rothwell e Zegveld (1981) e Rothwell (1984). Estes estudos sugeriram que, ao longo de períodos maiores de tempo, as compras públicas fomentaram maiores impulsos

3. O relatório *Facing the challenge* foi elaborado por Wim Kok e colaboradores com o objetivo de fazer uma avaliação parcial do andamento da Estratégia de Lisboa, plano estratégico elaborado em março de 2000 para "tornar a União Europeia no espaço econômico mais dinâmico e competitivo do mundo, baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento econômico sustentável, com mais e melhores empregos e maior coesão social".

inovativos em um número maior de áreas que os subsídios de pesquisa e desenvolvimento (P&D), chamando, assim, atenção, sob o ponto de vista conceitual, para as possibilidades de que medidas orientadas pela demanda, e não apenas pela oferta, poderiam ser utilizadas para o incentivo à inovação. Nesta linha, Geroski (1988) também concluiu que a política de compras “é um instrumento bem mais eficiente para estimular o processo de inovação que qualquer um dos instrumentos e subsídios frequentemente utilizados.”

Além dessas abordagens mais voltadas para a inovação, outras possibilidades de uso do poder de compras governamental para políticas públicas já foram objeto da atenção de alguns autores. Considerando-se a finalidade primária das compras públicas (garantir ao governo o suprimento de bens ou a prestação de serviços necessários ao seu funcionamento), uma possibilidade que decorre do uso estratégico da demanda governamental é sua utilização para aperfeiçoar o desempenho do governo nas ações sob sua responsabilidade, garantindo-se mais rapidez na consecução de determinados projetos, em prol da qualidade do serviço público (UYARRA e FLANAGAN, 2010). Para Edquist, Hommen e Tshipouri (2000), as compras poderiam ser adicionalmente utilizadas para aumentar a demanda como um todo, estimular a atividade econômica e emprego, proteger as firmas domésticas da competição externa, aumentar a competitividade entre as firmas ao atrair campeãs nacionais para desempenhar atividades de P&D, minimizar disparidades regionais e criar empregos para setores marginais da força de trabalho.

A utilização da ação governamental com vistas à orientação da demanda não é, entretanto, consensual. Há argumentos que sugerem que a excessiva intervenção do governo distorce a economia de mercado e cria políticas industriais protecionistas. Geroski (1988) revisou inovações de sucesso decorrentes de compras públicas, como o computador, aeronaves civis e semicondutores, e concluiu que as compras podem servir como estímulos em determinadas condições, tais como: reforço de padrões; definição de um conjunto claro de necessidades em direção aos quais esforços inovativos possam ser dirigidos; garantia de mercado para novos produtos e serviços em estágios iniciais do ciclo de vida do produto; e incentivo à competição, alertando, entretanto, para o potencial de mau uso, particularmente por erros na definição de alvos, protecionismos e apoio a “campeãs nacionais.”⁴

Algumas justificativas já foram apresentadas pelo corpo de autores que advoga a legitimidade de uma ação estatal articulada para o uso do poder de compra público. Edler e Georghiou (2007) argumentam que – especialmente no caso de mercados fragmentados, marcados por assimetria de informação disponível àqueles que pretendem desenvolver ou comprar inovações – os compradores, tanto privados como públicos, podem frequentemente não estar conscientes ou informados sobre os produtos e as inovações que o mercado oferece ou potencialmente pode oferecer, e a ação governamental seria ideal para articular e comunicar preferências e demandas. Myoken (2010) também segue pela linha das falhas de mercado, sugerindo que tecnologias muito inovadoras são de difícil avaliação em relação a seus valores nos estágios preliminares de desenvolvimento; e a ação do governo e de suas “mãos visíveis” pode ser útil para preparar e facilitar os mercados com políticas de incentivo e demonstração de potencial da tecnologia.

Os benefícios da articulação do poder de compra governamental são extensamente explorados por Edler e Georghiou (2007). Como a demanda governamental é parte da demanda local, ela seria um fator de decisão para a localização de empresas transnacionais e a decisão de investimento em inovação no país. Soma-se a isto o fato de que o pedido público de uma inovação pode ser um sinal para o setor privado, com uma ação indireta das compras públicas no sentido de indicar um caminho para a convergência de padrões,

4. Diversos países possuem iniciativas que priorizam as firmas nacionais nas compras públicas. Como cita a própria Exposição de Motivos Ministerial nº 104/MP/MF/MEC/MCT, que encaminhou a Medida Provisória nº 495/2010 ao Congresso Nacional, “são ilustrativas, nesse sentido, as diretrizes adotadas nos Estados Unidos, consubstanciadas no ‘Buy American Act’, em vigor desde 1933, que estabeleceram preferência a produtos manufaturados no país, desde que aliados à qualidade satisfatória, provisão em quantidade suficiente e disponibilidade comercial em bases razoáveis. No período recente, merecem registro as ações contidas na denominada ‘American Recovery and Reinvestment Act’, implementada em 2009. A China contempla norma similar, conforme disposições da Lei nº 68, de 29 de junho de 2002, que estipulada orientações para a concessão de preferência a bens e serviços chineses em compras governamentais, ressalvada a hipótese de indisponibilidade no país. Na América Latina, cabe registrar a política adotada pela Colômbia, que instituiu, nos termos da Lei nº 816, de 2003, uma margem de preferência entre 10% e 20% para bens ou serviços nacionais, com vistas a apoiar a indústria nacional por meio da contratação pública. A Argentina também outorgou, por meio da Lei nº 25.551, de 28 de novembro de 2001, preferência aos provedores de bens e serviços de origem nacional, sempre que os preços forem iguais ou inferiores aos estrangeiros, acrescidos de 7% em ofertas realizadas por micro e pequenas empresas e de 5%, para outras empresas”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm>.

reduzindo, assim, os custos de transação e aprendizado das firmas e a possibilidade de efeitos de *lock in*. Para os casos de altos custos de entrada e mudança, os autores indicam ainda que uma demanda inicial forte pode ter efeitos de aceleração do desenvolvimento da tecnologia. A última razão sugerida segue a linha dos benefícios sociais que podem decorrer das compras, pois, ao comprar soluções inovadoras, o poder público oferece um grande potencial de aperfeiçoamento de infraestrutura e serviços públicos em geral.

Uma ressalva apontada por Uyarrá e Flanagan (2010) refere-se ao fato de que as compras podem ensejar tantas motivações políticas diversas que podem ser conflitantes entre si, de modo que pautar as aquisições como medidas de fomento à inovação, como defendem alguns autores, tais como Aschhoff e Sofka (2009) e Edler e Georghiou (2007), pode não ser efetivo. Sob esta perspectiva, a inovação poderia ser um objetivo explícito secundário em determinadas funções vitais de governo, mas não deveria assumir o caráter de finalidade precípua das compras públicas. Os autores, seguindo na linha de trabalhos anteriores (GEROSKI, 1988), são favoráveis ao fomento de práticas que possam favorecer soluções inovadoras, ressaltando que a decisão deve ser feita caso a caso, dependendo do bem ou serviço a ser adquirido e dos usos que ele terá, além de outras condicionantes políticas e financeiras.

Em termos práticos, é importante ressaltar que a adoção de uma agenda de uso estratégico do poder de compra governamental não pode considerar as compras públicas como base única para a implantação de novas políticas de aquisição: há de se ter em mente que o governo adquire um leque muito amplo de bens e serviços, e que, para grande parte deles, as sugestões da literatura revisitada anteriormente pode não ser aplicável. Uyarrá e Flanagan (2010) e Edler e Georghiou (2007) tratam disto propondo taxonomias para os diferentes tipos de aquisições e contratações, que, assim, permitiriam aos gestores compreender que tipos de ação podem ser empreendidos para cada natureza de processo. A adoção de procedimentos diversos para compras de natureza e objetivos também diferentes seria viabilizada pela adoção de um arcabouço legal que permita aos compradores públicos dar tratamento diferenciado a tipos diferentes de aquisições, o que esbarra no fato de que as aquisições governamentais tendem a ser altamente reguladas em cada país.

O arcabouço regulatório normalmente pesado pode criar, em alguns países, uma forte cultura em que o preço seja considerado acima de qualquer outro critério, o que torna o sistema de compras “pouco amigável”, como no caso do Japão (MYOKEN, 2010). Para a autora, a consequência desta centralidade do preço é a tendência a escolher produtos já testados e considerados confiáveis e baratos em detrimento de produtos inovadores com potencial, além de motivar os compradores a agir em conformidade com experiências passadas. As compras públicas tenderiam a ser encaradas como uma tarefa administrativa semelhante às demais, distanciando-se, assim, da ideia de realizar as compras com objetivos estratégicos de desenvolvimento, que seriam, então, uma agenda distante da realidade dos compradores públicos. Dessa forma, a mudança dos modelos mentais dos compradores seria premissa básica, apenas possível com a existência de normas adequadas aos objetivos de políticas públicas propostos para as compras governamentais em cada país.

Myoken (2010) cita ainda casos de países que conseguiram avançar na profissionalização de compradores, passando a ter orientação estratégica na gestão dos processos de aquisição sob sua responsabilidade, como a Inglaterra e a Holanda. Na Inglaterra, por exemplo, o conceito de *value for money* é considerado central pelos agentes públicos no uso dos recursos públicos derivados do pagamento de impostos pelos contribuintes. Na experiência holandesa, após o aumento da corrupção nas compras públicas na década de 1990, o Parlamento holandês gradualmente realizou uma reforma no sistema de compras por meio de um plano de ação que focava a profissionalização de compras e aquisições.

Um aspecto adicional a ser analisado está ligado à possibilidade de atuação conjunta entre os órgãos, situação em que os compradores podem decidir reunir recursos para ter contratos maiores, ou, alternativamente, harmonizar padrões e exigências, agregando a demanda para explorar seu poder de compra (UYARRA e FLANAGAN, 2010). Esta coordenação interorganizacional coloca desafios adicionais no processo, pois exige a constituição de arranjos no governo, uma vez que, para resolver os problemas, as “fronteiras” de cada ministério deverão ser extrapoladas e as *racionales* particulares subjacentes aos processos de compra de cada órgão precisarão ser superadas em prol de objetivos maiores para criar situações administrativas de “ganha-ganha”.

3 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Os estudos revisitados na seção anterior são enfáticos em destacar que, sob o título *compras governamentais*, estão amparados processos utilizados pelos governos para adquirirem uma gama imensa de produtos e serviços. Sugerem, ainda, que, neste escopo amplo, as compras devam ser diferenciadas de acordo com as características e os objetivos da aquisição. Tal diferenciação no processo de aquisição e contratação, entretanto, somente se revela possível se o arcabouço legal sobre o tema viabilizar tais diferenciações. A legislação brasileira sobre compras governamentais está consolidada na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações posteriores. Nesta seção, serão apresentadas algumas considerações sobre tal norma legal, suas alterações recentes e suas possibilidades e limitações para o uso estratégico do poder de compra do Estado.

A Lei nº 8.666/1993 estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços – inclusive os de publicidade –, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. É, portanto, de aplicação obrigatória também para as autarquias, os fundos especiais, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Desta forma, a lei estabelece ritos licitatórios comuns e bastante formais entre organizações de diferentes naturezas, portes e realidades, eliminando qualquer flexibilidade possível ao gestor, sendo amplamente considerada como um arcabouço legal rigoroso.

A seleção da proposta mais vantajosa era o objetivo precípua da licitação. A partir de junho de 2010, entretanto, algumas inovações introduzidas na lei pela Medida Provisória nº 495/2010 – posteriormente convertida pela Lei nº 12.349, de 21 de junho de 2010 – incorporaram a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” aos objetivos precípuos da licitação, no que conta com amparo constitucional. Tal objetivo é traduzido principalmente pelo estabelecimento de margem de preferência de até 25% do preço para bens e serviços produzidos no Brasil. Constitui-se, assim, um cenário em que as contratações deixam de ser vistas como mero instrumento para que a administração satisfaça suas necessidades, tais como a aquisição de bens móveis ou imóveis, a obtenção de serviços e a realização de obras, que passam a ser consideradas como um instrumento da realização de políticas públicas mais amplas.

Pelo advento da Lei nº 12.349/2010, a margem de preferência será estabelecida com base em estudos feitos e revistos a cada cinco anos, que considerem a geração de emprego e renda, o efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais, o desenvolvimento e a inovação tecnológica realizados no país e o custo adicional de produtos e serviços contratados com a margem. As revisões realizadas devem conter, ainda, uma análise retrospectiva de resultados. Também fica aberta a possibilidade de que margem adicional possa ser concedida para os produtos manufaturados e os serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país, desde que a soma destas margens não ultrapasse 25% sobre o preço de produtos manufaturados e serviços estrangeiros.

Além da margem de preferência, outra inovação é a possibilidade de o contratado exigir a promoção de medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições de financiamento, que podem ser requeridas de forma cumulativa ou não pela administração. Analogamente, as contratações destinadas à implantação, à manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de TIC considerados estratégicos por atos do Poder Executivo federal poderão ter licitação restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no país e produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, que introduz alterações na Lei da Informática.⁵

Como previa o texto da Lei nº 12.349/2010, tais medidas foram regulamentadas pelo Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011, que faz parte do conjunto de medidas do Plano Brasil Maior. O referido decreto criou, ainda, a Comissão Interministerial de Compras Públicas (CI-CP), instituição de caráter temporário,

5. Tal denominação deve ser aqui entendida como a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e demais instrumentos do marco institucional de incentivo ao setor de TIC.

com atribuições específicas atinentes à proposição e ao acompanhamento da aplicação dos dispositivos legais referentes à margem de preferência e às medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições de financiamento. A comissão envolverá ministros ou suplentes indicados dos seguintes ministérios: Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Ciência, Tecnologia e Inovação; e das Relações Exteriores. Considerando-se a natureza das decisões envolvidas nas atividades da CI-CP e a exigência legal de que a concessão de margens seja amparada em estudos, haverá ainda um grupo de apoio constituído por técnicos dos ministérios envolvidos, além da possibilidade de que especialistas, pesquisadores e representantes de outros órgãos e entidades públicas ou privadas sejam convocados para apoiar a execução dos trabalhos.

Além das medidas já mencionadas, a Lei nº 12.349/2010 criou amparo para a dispensa de licitação nos seguintes casos: quando os bens adquiridos sejam destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ou por outras instituições de fomento à pesquisa credenciadas por este conselho; na contratação realizada por instituição científica e tecnológica (ICT) ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e o licenciamento de direito de uso ou exploração criação protegida; bem como nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos Artigos 3º, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004,⁶ observados os princípios gerais de contratação dela constantes.

Além da Lei nº 8.666/1993, a utilização do poder de compras com objetivos de intervenção no domínio produtivo é explícita também na Lei Geral da Microempresa (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006), em que é assegurada, nas licitações públicas da União,⁷ a preferência de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (EPP), como critério de desempate. O conceito de empate para aplicação do critério de favorecimento às microempresas e às EPP é detalhado no texto da norma como as situações em que as propostas apresentadas por este grupo de empresas sejam iguais ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada de firmas de outros portes. No caso específico da modalidade pregão, o intervalo percentual específico será 5% superior ao melhor preço obtido nos lances.

A Lei Complementar nº 123/2006 faculta adicionalmente à administração a possibilidade de realizar certames licitatórios destinados exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, quando o valor a ser contratado não exceder R\$ 80 mil. A administração pode, ainda, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresas ou EPP, respeitando-se o limite de 30% como máximo em relação ao total licitado ou, em último caso, quando os bens e os serviços a serem adquiridos tiverem natureza divisível, estabelecer cota de até 25% do objeto para a contratação de microempresas ou EPP. Outra facilidade estabelecida pela Lei Geral da Microempresa se manifesta, nas condições de habilitação, em que, das microempresas e EPP somente serão exigidas as comprovações previstas de regularidade fiscal no momento da contratação, e não como condição necessária para participação nos certames, como ocorre com as demais empresas.

A análise das novas condições para licitações e contratações públicas, viabilizadas principalmente pelo advento da Lei nº 12.349/2010 e pela Lei Complementar nº 123/2006, permite observar um movimento no sentido de compatibilizar nestes atos administrativos novos objetivos de políticas públicas. Se, outrora, na grande maioria das licitações, a condição de vantagem das propostas era analisada apenas sob a ótica da economicidade, a administração passa agora a admitir que a proposta mais vantajosa possa ensejar o desembolso de valores superiores, sob determinadas condições consideradas necessárias para a promoção do desenvolvimento nacional sustentado.

6. A Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências, tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005.

7. O Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007, estabelece, no parágrafo único do Artigo 1º, que se subordinam à norma, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, excluindo-se a obrigatoriedade de aplicação de seus dispositivos de estados e municípios.

4 METODOLOGIA

Os dados utilizados neste trabalho foram extraídos da base do sistema Comprasnet, disponibilizada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). A base contempla informações analíticas sobre as compras e as contratações governamentais federais realizadas entre 2002 e 2010.⁸ Os dados disponíveis no Comprasnet⁹ são extraídos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), conjunto informatizado de ferramentas para operacionalizar internamente o funcionamento sistêmico das atividades inerentes ao Sistema de Serviços Gerais (SISG), à gestão de materiais, às edificações públicas, aos veículos oficiais, às comunicações administrativas, às licitações e aos contratos, do qual o MP é órgão central normativo.¹⁰

A base de dados do *data warehouse* (DW) do Comprasnet contém diversas variáveis em torno das quais consultas podem ser construídas. Neste trabalho, foram selecionadas as seguintes variáveis:

- poder da unidade responsável pela compra;
- nome da unidade responsável pela compra;
- órgão superior da unidade responsável pela compra, que indica o órgão máximo da hierarquia do governo federal ao qual está ligada a unidade responsável pela compra;
- tipo de administração da unidade responsável pela compra (administração direta, administração indireta, fundos, fundações, autarquias, empresa pública, empresas de economia mista, empresa privada, administração direta municipal e administração direta estadual);
- Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do fornecedor;
- nome do fornecedor;
- classe do material;
- grupo do material;
- tipo de pessoa do fornecedor, se física ou jurídica;
- porte da empresa;
- modalidade de compra; e
- dia do resultado da compra, ou o dia em que a compra foi homologada.

O período de análise escolhido foi de 2008 a 2010, dado que somente a partir de 2007 todos os órgãos e instituições da administração pública federal passaram a utilizar de forma obrigatória o sistema para realizar suas aquisições, garantindo assim que o período escolhido para análise realmente fosse o mais representativo possível das compras governamentais. A extração da base de dados foi feita em diversas etapas subsequentes, em que a cada uma era utilizado como filtro os anos do resultado da compra – (2008, 2009 e 2010) – e o estado em que são localizadas as unidades responsáveis pela compra.

As planilhas extraídas do DW Comprasnet foram consolidadas em base de dados única. Como os relatórios identificavam o CNPJ do fornecedor, foi possível associar as firmas fornecedoras do governo com o banco de dados existente no Ipea com informações identificadas provenientes da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Secex/MDIC). Com este painel obtido, é possível conhecer algumas características de interesse destas empresas que prestaram serviços e/ou forneceram bens para o poder público entre 2008 e 2010.

8. Como alguns governos estaduais e municipais também utilizam o SIASG para suas aquisições, a base inclui algumas informações das administrações diretas estaduais e municipais, embora estes dados não possam ser considerados representativos do universo destes entes federativos em todo o território nacional.

9. O Portal de Compras do Governo Federal é um *site* instituído pelo MP para disponibilizar à sociedade informações referentes às licitações e às contratações promovidas pelo governo federal, bem como permitir a realização de processos eletrônicos de aquisição. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>.

10. O desenvolvimento e o suporte ao SIASG e ao Comprasnet é feito pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda (MF).

5 CARACTERIZAÇÃO DAS FIRMAS INDUSTRIAIS FORNECEDORAS DO GOVERNO: ANÁLISES PRELIMINARES

Uma das potenciais contribuições deste trabalho é a realização de análises preliminares sobre o perfil de um conjunto de empresas que fornecem bens e serviços para o governo federal. São aqui apresentados alguns dados inicialmente analisados em um estudo mais amplo, que tem por meta contribuir para a avaliação do potencial real do *public procurement* para os objetivos da política industrial nacional. Dessa forma, foi feito um recorte a partir da base de dados montada, em que as firmas industriais, classificadas nas seções B (indústrias extrativas) e C (indústrias de transformação) da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0, foram selecionadas. De um universo de 127.166 firmas que forneceram bens e serviços para o governo federal, entre 2008 e 2010, 13.380 firmas são industriais, enquanto as demais estão espalhadas por outras atividades econômicas. A tabela 1 apresenta algumas características selecionadas deste conjunto de empresas, contrastadas com as mesmas características das firmas que não são fornecedoras.

TABELA 1

Características selecionadas das firmas industriais que fornecem bens e serviços para o governo federal¹

Ano	2008		2009		2010	
Tipo de firmas	Fornecedoras	Não fornecedoras	Fornecedoras	Não fornecedoras	Fornecedoras	Não fornecedoras
nº de firmas	6.793	2.337.836	7.179	2.454.186	7.417	2.613.829
Pessoal ocupado total	785.619	39.645.750	854.716	40.749.524	929.550	43.620.366
Pessoal ocupado (média por empresa)	115,7	17,0	119,1	16,6	125,3	16,7
Pessoal ocupado com ensino superior (%)	20,7	19,7	25,6	20,3	24,8	20,3
Salário médio (R\$)	1.007,17	721,10	1.093,29	787,69	1.178,88	856,53
Massa salarial total (R\$)	20.888.716.741,00	645.271.647.186,38	31.499.833.066,00	712.031.863.531,97	34.897.136.395,00	822.985.018.861,78
Massa salarial média (R\$)	3.075.035,59	276.012,39	4.387.774,49	290.129,56	4.705.020,41	314.858,04
Nº de exportadoras	800	16.784	955	16.178	957	15.646
Exportadoras (%)	11,8	0,7	13,3	0,7	12,9	0,6
Nº de importadoras	1.283	23.604	1.324	23.032	1.472	22.429
Importadoras (%)	18,9	1,0	18,4	0,9	19,8	0,9

Fonte: Rais e Secex.

Nota: ¹ Os dados referentes à atividade de comércio exterior referem-se a 2007, último ano para o qual o Ipea dispõe de microdados da Secex. Desta forma, as empresas que foram indicadas como *exportadoras* ou *importadoras* foram assim identificadas pela sua atividade em 2007.

Os dados expostos evidenciam algumas características interessantes. O número de firmas industriais contratadas pelo governo federal para a prestação de bens e serviços se expandiu no período analisado. Como seria esperado nesta situação, o pessoal ocupado por estas firmas também se tornou mais representativo: em 2010, este conjunto de firmas empregava quase 930 mil pessoas em todo o país. Cabe destaque, entretanto, para o fato de que, paralelamente à expansão do número de firmas e do pessoal ocupado total, aumentou também, no período, a média de pessoal ocupado destas empresas, sugerindo crescimento para este conjunto de firmas, o que não foi observado no conjunto das demais firmas. Outro aspecto a ser ressaltado é o salário médio no período, bastante superior ao das firmas não fornecedoras. Analogamente, o percentual da força de trabalho ocupada com nível superior também se manteve superior nos três anos analisados.

No que concerne à atividade de comércio exterior, as estatísticas descritivas mostraram que o percentual de fornecedores do governo federal que exportam é bastante superior ao dos não fornecedores. Da mesma forma, embora numericamente as firmas com atividades de importação sejam minoria no grupo, elas são proporcionalmente mais relevantes em termos de participação que as firmas que não são fornecedoras do governo.

Na tabela 2, é listado o número de empresas fornecedoras, por porte, em cada um dos anos analisados. Com a finalidade de permitir a comparação entre este grupo de firmas de interesse e o universo das firmas industriais no Brasil, a tabela contempla ainda a distribuição geral de firmas industriais por porte. Considerando-se que há incentivos previstos na legislação brasileira voltada para compras governamentais visando fomentar a competitividade dos

pequenos negócios, é central apreciar se, de fato, as compras têm sido um mecanismo efetivo para este objetivo governamental. Os números indicam que as microempresas são mesmo numericamente a maioria entre as firmas contratadas: em todos os anos do período, a participação delas fica em torno dos 75%. A despeito disto, chama atenção o fato de que os quocientes são decrescentes entre os portes de firma a cada ano, indicando, assim, que as firmas de maior porte são proporcionalmente mais presentes nas compras públicas. Em 2009, por exemplo, o quociente entre o percentual de microempresas fornecedoras e o percentual de microempresas existentes no país não chegou a 1.

TABELA 2Firmas industriais que fornecem bens e serviços para o governo federal – distribuição por porte¹

Ano	2008				2009				2010			
Porte	Grande	Média	Pequena	Micro	Grande	Média	Pequena	Micro	Grande	Média	Pequena	Micro
Nº de firmas industriais fornecedoras	234	495	1.007	5.057	223	517	1.075	5.364	236	547	1.124	5.510
Firmas industriais fornecedoras/ano, por porte – A (%)	3,4	7,3	14,8	74,4	3,1	7,2	15,0	74,7	3,2	7,4	15,2	74,3
Nº de firmas industriais (Geral)	1.744	9.877	87.672	309.171	1.759	9.811	47.193	319.073	-	-	-	-
Firmas industriais/ano, por porte – B (%)	0,4	2,4	21,5	75,7	0,47	2,60	12,49	84,45	-	-	-	-
Quociente A/B	8,07	3,01	0,69	0,98	6,67	2,77	1,20	0,88	-	-	-	-

Fonte: Comprasnet (MP) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: ¹ Os dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA/IBGE) para 2010 ainda não se encontravam disponíveis no momento da elaboração deste artigo, motivo pelo qual a tabela expõe os dados de 2008 e 2009 apenas.

Ainda que não existam dúvidas sobre a possibilidade de que o poder de compras governamental seja usado de forma mais estratégica pelo país, é preciso observar a advertência de alguns autores para o fato de que grande parte das aquisições e das contratações ocorre com produtos de baixo valor agregado. Assim, cabe cautela na avaliação do real potencial desta política. Na tabela 3, as firmas contratadas são agrupadas em torno da correspondência da intensidade tecnológica, segundo o critério da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com suas CNAEs.

TABELA 3

Firmas industriais que fornecem bens e serviços para o governo federal – distribuição por intensidade tecnológica

Intensidade tecnológica – (OCDE)	Empresas (%)
Alta	15,15
Média-alta	16,16
Média-baixa	21,86
Baixa	46,83

Fonte: Comprasnet.

Entre as 13.380 firmas contratadas pelo governo entre 2008 e 2010, apenas 15,15% firmas estão em setores de alta intensidade tecnológica e 16,16%, em setores de média-alta intensidade tecnológica. Quase metade das firmas está em segmentos mais tradicionais, considerados de baixa intensidade, e pouco mais de 20%, em setores de média-baixa, o que confirma que grande parte das firmas que se relacionam com o governo está mesmo concentrada em produtos de baixo valor agregado.

Sabidamente, alguns órgãos possuem poder indutor maior que outros, pelo fato de terem em seus objetos de aquisição produtos e serviços mais sofisticados. Para verificar quais seriam estes órgãos, foi construída uma tabela com os dez setores, por CNAE, com maior número de firmas fornecedoras por órgão superior responsável pela compra, com a informação da intensidade tecnológica dos setores associados. Na sequência, selecionou-se o número de firmas de alta intensidade tecnológica e o de média intensidade tecnológica que forneciam bens e serviços para cada órgão, de forma que a tabela 4 sumaria os órgãos que contrataram firmas de setores com estas características, cabendo destaque para os Ministérios da Defesa, da Saúde e de Minas e Energia.

TABELA 4

Firmas industriais fornecedoras de setores de alta e média-alta intensidade tecnológica – perfil por órgão superior

Órgão superior	2008		2008 total	2009		2009 total	2010		2010 total	Total geral
	Alta	Média-alta		Alta	Média-alta		Alta	Média-alta		
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	-	-	-	-	18	18	28	-	28	46
Ministério da Ciência e Tecnologia	-	39	39	-	-	-	-	17	17	56
Ministério da Fazenda	-	-	-	22	-	22	30	-	30	52
Ministério da Previdência Social	25	-	25	27	-	27	36	-	36	88
Ministério da Saúde	34	-	34	66	-	66	92	-	92	192
Ministério de Minas e Energia	11	31	42	-	42	42	-	43	43	127
Ministério da Defesa	117	-	117	131	-	131	156	-	156	404
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	3	-	3	-	-	-	10	9	19	22
Total geral	190	70	260	246	60	306	352	69	421	987

Fonte: Comprasnet.

Considerando-se que as compras públicas ocorrem de forma localizada no espaço, uma possibilidade adicional de ação do *public procurement* é a diminuição dos desequilíbrios econômicos regionais. No gráfico 1, são expostos os dados de participação percentual das firmas das regiões brasileiras nas aquisições governamentais, em relação à sua distribuição territorial geral. A comparação entre a distribuição territorial do universo de firmas industriais nacionais e a do grupo de firmas industriais que fornecem bens e serviços para o governo possibilita concluir que, de fato, as firmas das regiões economicamente menos proeminentes na atividade industrial têm sido beneficiadas. Se somadas, no universo do país, as firmas industriais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste representam 22,26% das firmas. Embora a diferença mais ampla se apresente na região Centro-Oeste – o que pode sugerir um impacto muito significativo da presença do Distrito Federal na região –, também cabe destaque a diferença de participação das firmas da região Norte. Neste caso específico, uma explicação possível pode ser a presença de muitas unidades do Ministério da Defesa na região. No grupo das firmas fornecedoras, estas são, entretanto, 29,38% das empresas que fornecem bens e serviços. As firmas das regiões Sul e Sudeste, que representam 77,23% das empresas industriais no país, são pouco mais de 70% das fornecedoras do governo federal.

TABELA 5Distribuição regional das firmas industriais: fornecedoras *versus* não fornecedoras

	Região Norte	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul
Firmas industriais que fornecem para o governo (%)	5,44	10,16	13,78	43,55	27,07
Firmas industriais (%)	2,94	6,55	12,77	47,98	29,75
Quociente de firmas industriais fornecedoras/firmas industriais em geral	1,85	1,55	1,08	0,91	0,91

Fonte: Rais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo discutir alguns aspectos sobre o uso do poder de compras público e analisar alguns dados sobre o perfil das firmas industriais contratadas por processos de compras públicas do governo federal entre 2008 e 2010. A discussão sobre as possibilidades e as limitações do uso deste instrumento é especialmente oportuna no momento em que a nova política governamental de desenvolvimento industrial, inovação e comércio exterior, o Plano Brasil Maior, aponta o *public procurement* entre seus instrumentos de ação.

As análises aqui apresentadas tiveram natureza exploratória e restringiram-se à apresentação de algumas estatísticas descritivas das firmas industriais que forneceram bens e serviços para o governo federal entre 2008 e 2010, mas que já sinalizam alguns aspectos que merecem ser acompanhados pelos formuladores de políticas públicas ligadas ao tema.

As relações de fornecimento entre o governo e as firmas industriais são bastante concentradas em setores de baixa e média-baixa intensidade tecnológica, o que indica uma limitação a ser considerada. Observa-se, entretanto, que alguns órgãos possuem um potencial indutor diferenciado em setores de maior valor agregado. Entre eles, cabe destaque para os Ministérios da Defesa, da Saúde e de Minas e Energia. Para complementar este quadro de análise, faz-se necessária uma análise mais aprofundada que leve em consideração os valores despendidos em cada um dos setores de atividade econômica, considerando-se o potencial e os programas de governo previstos para cada um destes órgãos.

Um dos objetivos das alterações promovidas nos últimos anos na legislação de compras governamentais é o fomento à competitividade de microempresas e empresas de pequeno porte. Os dados indicaram que as microempresas representam, numericamente, 75% das firmas industriais contratadas, mas a confirmação da efetividade deste objetivo exige a análise dos valores contratados junto a estas firmas. Ainda que os números indiquem preliminarmente a predominância dos pequenos negócios nas contratações governamentais, a participação relativa destas empresas ainda é menor nas compras governamentais que no universo das firmas industriais nacionais. Isto pode sugerir que, a despeito dos incentivos normativos discutidos na seção 3, estas firmas ainda encontram dificuldades em participar dos certames licitatórios promovidos pelo governo. A análise dos quocientes das participações indica que as firmas de maior porte têm mais presença nas aquisições governamentais; assim, políticas específicas para firmas de pequeno e médio porte – que hoje não contam com quaisquer condições diferenciadas – podem ser necessárias, caso o objetivo seja diluir os valores despendidos com firmas de grande porte.

Adicionalmente, analisou-se a “geografia” das compras governamentais, por meio da apreciação da distribuição territorial das firmas. No caso da indústria, setor de interesse deste trabalho, evidenciou-se que as compras de fato parecem contribuir para a redução das disparidades econômicas regionais, uma vez que a participação relativa – em termos de número de empresas – das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste é maior nas compras que no universo nacional. Uma hipótese relacionada que merece investigações futuras é a especialização espacial no fornecimento.

Se, por um lado, não há dúvidas de que o Estado pode rever seus mecanismos de modo a permitir que o potencial econômico das compras governamentais seja usado de forma mais estratégica, sempre há o risco de que, ao tentar compatibilizar muitos objetivos, a efetividade de todos eles reste prejudicada. Por outro lado, entretanto, se o objetivo dos processos de aquisição e contratação do governo for o provimento de serviços e bens necessários ao seu funcionamento, não se deve perder de foco a oportunidade para o aperfeiçoamento da ação governamental que daí decorre. Ao se tornar um cliente mais inteligente, incrementando as condições de demanda, o governo simultaneamente pode passar a ofertar serviços públicos melhores à sociedade. Em um momento em que alterações legais passaram a permitir uma margem de preferência para produtos e serviços nacionais com o objetivo de fomentar o desenvolvimento nacional sustentado, é fundamental que outras questões também relevantes dos processos de compra sejam consideradas.

Diversas dessas questões foram aqui tangenciadas, mas ainda se fazem necessárias análises adicionais que, certamente, serão possíveis a partir do banco de dados elaborado para esta pesquisa e do aprofundamento teórico do tema. Uma delas se refere ao potencial decorrente de articulação e maior planejamento no uso da demanda pública: os compradores podem decidir reunir recursos para ter contratos maiores, ou, alternativamente, harmonizar padrões e exigências. Neste sentido, destaca-se a oportunidade decorrente do advento da CI-CP, uma das medidas do Plano Brasil Maior.

As medidas do Plano Brasil Maior reúnem os aspectos legais necessários, mas é imprescindível que questões organizacionais sejam adicionalmente enquadradas no escopo das ações necessárias, uma vez que movimentos como a articulação de ações entre órgãos e de mudança de comportamento de compradores são interdependentes: para alcançar estes objetivos, é fundamental que o comprador aja com vistas à coordenação e à agregação da demanda.

Tais comportamentos e atitudes podem parecer, no primeiro momento, distantes do comportamento tradicional de agentes públicos, tomadores de decisão e compradores. Assim, é importante aumentar o interesse e a motivação destes em participar do processo em curso nas políticas públicas. Soma-se a isto a necessidade de dar aos compradores um conhecimento mais abrangente das necessidades de futuro e do potencial de

aperfeiçoamento dos serviços públicos, assim como permitir que eles tenham acesso ao potencial de soluções que o mercado pode oferecer. Como sugerem Edler e Georghiou (2007), uma estrutura em que os compradores sejam próximos ou mesmo envolvidos diretamente nos negócios centrais de seus órgãos permite que estes aumentem suas habilidades para entender as necessidades da administração e as tecnologias relacionadas. Isto possibilitará que as especificações de bens e serviços a serem contratados tenham por alvo não apenas a satisfação das necessidades mínimas necessárias ao funcionamento do Estado – que seguem um entendimento simplista de eficiência –, mas também a possibilidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos, bem como da produtividade do setor público.

REFERÊNCIAS

- AHO, E. *et al.* **Creating an innovative Europe**. Report of the independent expert group on r&d and innovation appointed following the Hampton court summit. Luxembourg: European Commission, 2006. Disponível em: <http://www.eua.be/Libraries/Page_files/aho_report.sflb.ashx>.
- ASCHHOFF, B.; SOFKA, W. Innovation on demand: can public procurement drive market success of innovations? **Research Policy**, v. 38, n. 8, p. 1.235-1.247, 2009.
- EDLER, J.; GEORGHIOU, L. Public procurement and innovation: resurrecting the demand side. **Research Policy**, v. 36, n. 7, p. 949-963, 2007.
- EDQUIST, C.; HOMMEN, L.; TSIPOURI, L. J. **Public technology procurement and innovation**. Norwell: Kluwer Academic, 2000. v. 16.
- GEORGHIOU, L.; HARPER, J. C. From priority-setting to articulation of demand: foresight for research and innovation policy and strategy. **Futures**, v. 43, n. 3, p. 243-251, Apr. 2010.
- GEROSKI, P. A. **Procurement policy as a tool of industrial policy**. London Business School, 1988. Mimeografado. (Posteriormente publicado na **International Review of Applied Economics**, v. 4, n. 2, p. 182-198, 1990)
- GRANSTRAND, O.; SIGURDSON, J. **Technological innovation and industrial development in telecommunications: the role of public buying in the telecommunication sector in the Nordic countries**. Lund: Lund University, 1985.
- MOWERY, D.; ROSENBERG, N. The influence of market demand upon innovation: a critical review of some recent empirical studies. **Research Policy**, v. 8, n. 2, p. 102-153, 1979.
- MYOKEN, Y. Demand-orientated policy on leading-edge industry and technology: public procurement for innovation. **International Journal of Technology Management**, v. 49, n. 1, p. 196-219, 2010.
- ROLFSTAM, M. **Public technology procurement as a demand-side innovation policy instrument: an overview of recent literature and events**. Lund: Lund University, 2005. Mimeografado. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.112.182&rep=rep1&type=pdf>>.
- ROTHWELL, R. Technology-based small firms and regional innovation potential: the role of public procurement. **Journal of Public Policy**, v. 4, n. 4, p. 307-332, 1984.
- ROTHWELL, R.; ZEGVELD, W. **Industrial innovation and public policy: preparing for the 1980s and the 1990s**. Westport: Greenwood Press, 1981.
- SOARES, R. P. Compras governamentais: características das firmas industriais e participação das que inovam. In: NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2005.
- SOUSA, R. A. F.; OLIVEIRA, J. M. Compras governamentais: análise de aspectos da demanda pública por equipamentos de telecomunicações. **Radar**, Brasília, n. 10, 2010.
- UYARRA, E.; FLANAGAN, K. Understanding the innovation impacts of public procurement. **European Planning Studies**, v. 18, n. 1, p. 123-143, 2010.