

COMPRAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: PROPOSTA PARA FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NAS CONTRATAÇÕES DE UMA IFES

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as contratações públicas representam entre 12% e 16% do PIB, evidenciando seu potencial para impulsionar o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2025). Ao racionalizar os processos licitatórios e direcionar parte do poder de compra do governo para contratações com microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), a Administração Pública fortalece esse segmento e contribui para enfrentar desafios nacionais, como o combate à pobreza, a redução da informalidade e a promoção do desenvolvimento regional (FERNANDES, 2017).

A própria Constituição Federal de 1988, ao tratar da ordem econômica, em seu art. 170, inciso IX, insere o favorecimento às empresas de pequeno porte como diretriz constitucional, reforçando a ideia de que as compras públicas podem e devem ser utilizadas como política de promoção do desenvolvimento (Brasil, 1988).

As universidades públicas, como a Universidade Federal do Ceará (UFC), têm papel estratégico nesse contexto, não apenas pelo volume significativo de recursos movimentados, mas também pelo impacto social e educacional de suas contratações (CAMPOS *et al.*, 2022).

Apesar de um arcabouço legal favorável, a participação efetiva das MPEs enfrenta diversos obstáculos (MANDARINO; GOMES, 2023). Assim, o estudo se propõe a apresentar uma proposta para fortalecer a participação de micro e pequenas empresas nas compras públicas da UFC, buscando consolidar o papel das contratações institucionais como instrumento para o desenvolvimento econômico e social local.

2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Sen (2000) entende o desenvolvimento como um conjunto de fatores que promovem a melhoria das condições de vida, exigindo integração de aspectos sociais, econômicos, políticos e ambientais, visão de longo prazo e participação da sociedade. Nessa mesma linha, Sachs (2008) enfatiza que o desenvolvimento sustentável deve articular crescimento econômico, inclusão social e respeito aos limites ambientais, com ênfase no trabalho decente e em políticas públicas que enfrentem desigualdades e promovam ações afirmativas para empreendedores vulneráveis.

Fenili (2018) identifica as compras públicas como instrumento estratégico de fomento ao desenvolvimento econômico e social, indo além da eficiência econômica e fortalecendo micro e pequenas empresas, principais geradoras de empregos no Brasil (ASN, 2025).

Na UFC, o potencial de impacto social e econômico decorre de sua presença regional ampla, além do grande volume de contratações necessárias à manutenção de sua infraestrutura. Em 2024, segundo dados do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a universidade registrou mais de R\$ 405 milhões em contratações homologadas, o que demonstra a relevância de suas compras públicas e o potencial de sua utilização como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável. Além disso, o Plano de Logística Sustentável da UFC (PLS) tem como uma de suas diretrizes o estímulo a microempresas e empresas de pequeno porte e a inclusão de comunidades, visando a tornar o sistema econômico mais equitativo (UFC, 2025).

A Lei Complementar nº 123/2006 instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabelecendo regime jurídico diferenciado, simplificado e favorecido para esses segmentos. Regulamentado pelo Decreto nº 8.538/2015, tem como um de seus objetivos, promover o desenvolvimento econômico e social local (BRASIL, 2015).

A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) reforçou o papel do poder de compra do Estado como indutor de políticas públicas inclusivas ao estabelecer o desenvolvimento nacional sustentável como princípio norteador das contratações públicas (BRASIL, 2021). Além disso, a Lei nº 14.802/2024, que institui o Plano Plurianual da União (PPA 2024-2027), estabeleceu que os programas e ações do período devem contribuir para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU (BRASIL, 2024).

A participação das micro e pequenas empresas (MPEs) nas compras públicas enfrenta diversos obstáculos que limitam seu acesso efetivo aos processos de contratação governamental. Oliveira *et al.* (2020) identificaram lacuna informacional entre empresários, evidenciando a necessidade de ações formativas. Campos *et al.* (2022) apontaram dificuldades semelhantes em pregões eletrônicos sustentáveis da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), incluindo desconhecimento da legislação, dificuldade de competir com empresas maiores, uso limitado do sistema Comprasnet e divulgação insuficiente das licitações.

Chapuis e Gomes (2020) destacaram problemas estruturais, como a agregação de demandas em licitações maiores, que inviabiliza a participação de pequenos fornecedores, carência de capacitação e conscientização. Almeida, Matos Júnior e Salgado (2022) mostraram que os entraves não residem na legislação, mas na ausência de boas práticas de gestão e governança. Esses estudos indicam que, apesar das políticas e normas voltadas à inclusão das MPEs, barreiras estruturais e operacionais ainda limitam sua efetiva inserção nas contratações públicas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa é aplicada, com abordagem predominantemente qualitativa e descritiva. A coleta de dados envolveu: (a) consulta a bases oficiais, como o Painel de Compras do Governo Federal, para mapear a participação das MPEs no período de janeiro de 2023 a junho de 2025; e (b) realização de entrevista estruturada com quatro gestores da área de licitações e contratações da UFC, para captar a percepção destes de forma padronizada, assegurando comparabilidade das respostas, redução de vieses (GRAY, 2012).

O roteiro estruturado de entrevista contemplou a percepção dos gestores sobre: relevância da participação das MPEs, áreas de inserção, tipos de bens e serviços contratados, barreiras à participação, arcabouço legal, iniciativas de apoio institucional e conexão com desenvolvimento sustentável. O tratamento dos dados seguiu a análise de conteúdo de Bardin (2016), com pré-análise, categorização e interpretação dos resultados.

As informações quantitativas coletadas no Painel de Compras do Governo Federal foram descritas e interpretadas para ilustrar o contexto atual das contratações na UFC.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O levantamento do Painel de Compras do Governo Federal (janeiro de 2023 a junho de 2025) mostrou que, em nível nacional, os valores homologados para ME/EPP nas compras da UFC diminuíram de 21,78% em 2023 para 18,97% em 2024, mantendo-se estáveis em 18,86% no primeiro semestre de 2025. Em contrapartida, considerando apenas as MPEs registradas no estado do Ceará, observou-se crescimento expressivo, passando de 35,87% em 2023 para 72,33% em 2024 e 74,28% no primeiro semestre de 2025. Esses dados indicam que, embora a participação geral das MPEs nas compras da UFC esteja relativamente estagnada, o engajamento de micro e pequenas empresas locais vem aumentando, evidenciando a relevância de análises desagregadas para compreender o real impacto das políticas de favorecimento às MPEs em contextos regionais.

Para os gestores entrevistados, a participação de microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs) nos processos licitatórios é frequente e relevante, estando mais presentes em demandas rotineiras e operacionais, como fornecimento de materiais de expediente e serviços de transporte e logística, geralmente de menor complexidade e valor, conforme observado por Chapuis e Gomes (2020).

Os gestores apontam diversas dificuldades enfrentadas pelas MPEs, incluindo apresentação inadequada de documentação, dificuldades em atender convocações e interpretação incorreta das condições editalícias. Esses obstáculos evidenciam a necessidade de suporte institucional mais efetivo, com orientação e capacitação, corroborando achados de Oliveira *et al.* (2020), Chapuis e Gomes (2020) e Campos *et al.* (2022).

Quanto às políticas de incentivo, a atuação institucional é limitada, sem práticas específicas além da legislação vigente, e sem capacitação ou orientação para participação nos certames. A legislação é percebida como favorável à contratação de MPEs, indicando que os entraves residem na gestão e governança, não nas normas, conforme apontado por Almeida, Matos Júnior e Salgado (2023).

Em relação à conexão entre compras públicas sustentáveis e contratação de MEs e EPPs, dois gestores não identificam relação direta, enquanto um percebe forte relação e outro alguma relação. Isso evidencia compreensão parcial sobre o potencial das contratações na inclusão social, geração de renda e desenvolvimento econômico local, e desconhecimento de parte dos gestores de que um dos objetivos do tratamento diferenciado às MPEs é justamente o de promover o desenvolvimento econômico e social em um contexto local e regional (Brasil, 2015).

Com base na pesquisa e em estudos anteriores, foram identificados os seguintes pontos críticos enfrentados pelas MPEs nas contratações públicas: ausência de ações institucionais específicas para incentivo às ME/EPP além das exigidas por lei; desconhecimento por parte das MEs/EPPs sobre os benefícios legais e procedimentos licitatórios; complexidade das licitações e burocracia; baixo acesso a treinamentos e orientações práticas voltadas às compras públicas; dificuldades técnicas e financeiras enfrentadas pelas ME/EPP para cumprir exigências editalícias.

4.1 PROPOSTA DE POLÍTICA DE COMPRAS PÚBLICAS PARA A UFC

Com base nos resultados obtidos, é apresentada uma proposta de política de compras públicas para a UFC, voltada a fortalecer a participação de microempresas e empresas de pequeno porte em seus processos de contratação (Quadro 1).

Quadro 1 - Detalhamento das etapas para desenvolvimento da política de compras públicas

Etapa - Objetivo	Ações
Mapeamento complementar - Identificar, de forma mais detalhada, o cenário atual da participação de MEs e EPPs nas contratações públicas.	Levantar dados históricos das contratações com MEs/EPPs em outros órgãos locais, de forma a identificar as categorias de bens e serviços com maior potencial para inserção de MEs/EPPs.
	Mapear as principais barreiras enfrentadas pelas MEs/EPPs (por meio de questionários, entrevistas e reuniões com fornecedores locais).
Marco Legal e Diretrizes - Integrar os fundamentos legais e institucionais à política da UFC.	Consolidar os normativos relevantes (LC nº 123/2006, Lei nº 14.133/2021, Decreto nº 8.538/2015, etc.).
	Estabelecer princípios da política: Promoção da sustentabilidade econômica, social e ambiental; Estímulo à inclusão de MEs e EPPs nos processos licitatórios; Apoio à inovação e ao desenvolvimento regional; Garantia da isonomia e do tratamento favorecido aos pequenos empreendedores; Fortalecimento da transparência, da legalidade e da eficiência nas contratações.
	Alinhar a política ao PDI e ao PLS da UFC.

Objetivos e metas - Estabelecer objetivos e metas claras e mensuráveis.	Exemplos de metas: ampliar em X% a participação de MEs e EPPs nas licitações até 2028; realizar ao menos 2 chamadas públicas anuais com foco em fornecedores locais de pequeno porte.
Capacitação e sensibilização - Formar gestores e fornecedores para aplicação e aproveitamento da política.	Oferecer capacitações periódicas aos servidores da área de compras e licitações.
	Promover capacitação para as empresas, por meio da criação de um curso de extensão universitária, ou ainda por meio de parcerias com entidades como o Sebrae e órgãos de controle, para a realização de cursos, oficinas e palestras, abordando assuntos como: elaboração de propostas; utilização dos sistemas (Comprasnet, SICAF etc.); documentação de habilitação e aspectos jurídicos básicos; benefícios legais da LC nº 123/2006.
	Criar e divulgar guias simplificados e materiais didáticos com linguagem acessível.
Diálogo com fornecedores - Aproximar a UFC de MEs e EPPs locais e regionais.	Institucionalizar um canal de escuta ativa com o setor produtivo local.
	Promover rodadas de negócios, feiras de fornecedores e eventos em parceria com o SEBRAE, FIEC, associações e cooperativas.
	Estimular a criação de um cadastro regional de fornecedores de pequeno porte.
Adequação de editais - Eliminar/diminuir barreiras à participação de MEs/EPPs nos processos licitatórios.	Rever editais e termos de referência, priorizando lotes fracionados, regionalização e exigências proporcionais.
	Promover a simplificação de procedimentos e a padronização documental.
	Incluir cláusulas de reserva de cota exclusiva e cota reservada para MEs/EPPs conforme a LC 123/2006. É fundamental, ainda, evitar exigências desproporcionais que possam excluir injustificadamente esses agentes econômicos.
Monitoramento e avaliação - Acompanhar a implementação e promover ajustes.	Criar indicadores de desempenho (exemplo: % de compras com MEs/EPPs, economia local gerada etc.).
	Publicar relatórios anuais de acompanhamento com análise crítica.
	Realização de consultas públicas e escutas com os fornecedores regularmente.
	Estabelecer comissões internas (ex.: Comissão de Compras Sustentáveis) com representantes de setores estratégicos da UFC.
Divulgação - Tornar a política conhecida e valorizada por toda a comunidade universitária.	Campanha institucional de comunicação (utilização dos canais oficiais da UFC: site, redes sociais, rádio universitária, informativos eletrônicos).
	Canal permanente de informações: criação de uma página específica no portal da UFC com materiais de apoio, legislação, editais e espaço para dúvidas e sugestões.
	Campanhas de sensibilização: divulgação de casos de sucesso de MEs/EPPs já contratadas pela UFC, destacando os impactos sociais e econômicos positivos, de forma a valorizar e legitimar a política junto à comunidade acadêmica.

Fonte: autoras.

Além das ações propostas, o planejamento anual de contratações deve prever, sempre que possível, lotes exclusivos para microempresas e pequenas empresas, valorizando fornecedores locais e incorporando critérios de sustentabilidade e desenvolvimento territorial. A efetivação da política depende do engajamento da alta administração da UFC e da criação de um regulamento interno com diretrizes, competências e responsabilidades claras.

A adoção dessa política pode aumentar a participação das MEs e EPPs, reduzir barreiras de acesso às licitações, promover o desenvolvimento local e regional e fortalecer a imagem da UFC como agente de fomento ao desenvolvimento local.

5 CONCLUSÃO

O estudo reafirma que as compras públicas são instrumentos importantes para promover o desenvolvimento econômico e social. No contexto da UFC, identificaram-se oportunidades concretas para ampliar a participação de micro e pequenas empresas nas contratações.

A principal contribuição é a proposição de diretrizes e fluxograma para implementação de uma política de compras voltada à inclusão de MPEs nas contratações da UFC, buscando reforçar o papel das universidades públicas como agentes indutoras do desenvolvimento sustentável.

A dependência de dados secundários é uma limitação desta pesquisa. O estudo pode ter continuidade com o levantamento junto às próprias MPEs sobre dificuldades de participação em licitações e o impacto real de políticas afirmativas.

REFERÊNCIAS

ASN (Agência Sebrae de Notícias). **Em maio, 7 a cada 10 empregos gerados vieram dos pequenos negócios.** (Nacional), 3 jul. 2025. Disponível em: <https://agenciasebrae.com.br/economia-e-politica/em-maio-7-a-cada-10-empregos-gerados-vieram-dos-pequenos-negocios/>. Acesso em: 23 ago. 2025.

ALMEIDA, D.; MATOS JÚNIOR, C.; SALGADO, T. Compras e contratações públicas como mecanismo de atendimento às políticas públicas de inclusão social e desenvolvimento sustentável. **Conjecturas**. Vol. 22, nº 14, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/364579291_Compras_e_contratacoes_publicas_como_mecanismo_de_atendimento_as_politicas_publicas_de_inclusao_social_e_desenvolvimento_sustentavel. Acesso em: 17 jun. 2025.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015**. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.802, de 10 de janeiro de 2024**. Institui o Plano Plurianual da União 2024- 2027. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Lei/L14802.htm. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Com R\$ 144 bilhões investidos em compras públicas este ano, Sudeste sedia oficina que vai redesenhar contratações no país**. [S.L.], 12 de maio, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt->

br/assuntos/noticias/2025/maio/com-r-144-bilhoes-investidos-em-compras-publicas-este-ano-sudeste-sedia-oficina-que-vai-redesenhar-contratacoes-no-pais. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. **Painel de Compras do Governo Federal**. Disponível em: <https://paineldecompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>. Acesso em: 30 jul. 2025.

CAMPOS, L. A. P.; SOUZA, E. M. R.; SANTIAGO, A. M. dos S.; VENTURA, A. C. A participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas sustentáveis da UNIVASF. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.13, n.1, p.298-312, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://sustenere.inf.br/index.php/rbadm/article/view/6731>. Acesso em: 20 maio 2025.

CHAPUIS, G. A. L.; GOMES, A. de C. Co. O acesso dos pequenos empreendedores locais às compras públicas: um estudo no IFRO. **Revista de Administração de Roraima**, v. 10, n. 1, p. 1-31, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18227/2237-8057rarr.v10i0.5643>. Acesso em: 20 maio 2025.

FENILI, R. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade sociológica**. Niterói, RJ: Impetus, 2018.

FERNANDES, J. U. J. **O governo contratando com a Micro e Pequena Empresa: o estatuto da Micro e Pequena Empresa fomentando a economia do país**. Brasília: Sebrae, 2017. 196 p.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

MANDARINO, M. L. F.; GOMES, J. S. . Principais dificuldades e desafios das micro e pequenas empresas no acesso ao mercado de compras públicas. **Revista Foco**, v. 16, n. 3, p. e1266, 2023. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/1266>. Acesso em: 21 ago. 2025.

OLIVEIRA, P. S. G.; CUNHA, F. S.; TACHIZAWA, T.; CONTADOR, J. L. Participação das micro e pequenas empresas do Vale do Ribeira nos processos de compras públicas. **Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 19, n. 37, p. 149-174, 2º sem. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.48075/revistacsp.v19i37.25500>. Acesso em: 20 maio 2025.

SACHS, I. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 23-49, 2004. Disponível em: <https://revistas.usp.br/eav/article/view/9998>. Acesso em: 13 jul. 2025.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

UFC. **Plano de Logística Sustentável da UFC 2025-2027** (livro eletrônico). Fortaleza: Imprensa Universitária, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79460>. Acesso em: 28 de junho de 2025.