

**ÁREA TEMÁTICA:** Administração Pública – Relação Governo-Sociedade: Transparência, Accountability e Participação.

**ILÍCITO É NÃO LICITAR: A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DE MICRO E PEQUENOS EMPRESÁRIOS SOBRE NEGÓCIOS PÚBLICOS NO ÂMBITO MUNICIPAL**

**AUTORES**

**KAMILA REGINA DA SILVA OLIVEIRA**

Universidade Estadual do Ceará  
kamilaoliveiraferreira@gmail.com

**ELNIVAN MOREIRA DE SOUZA**

Universidade Estadual do Ceará  
elnivan@hotmail.com

**RODRIGO ÁBNNER GONÇALVES MENEZES**

Universidade Estadual do Ceará  
sauron182guitar@gmail.com

**RESUMO**

A correta utilização dos recursos públicos se dá, além de práticas administrativas eficazes, através de uma boa conduta ética de todos os envolvidos no processo, sejam estas empresas licitantes, membros da comissão permanente de licitação ou ordenadores de despesas. A má utilização dos recursos públicos e formalização fraudulenta de documentos que compõem o processo licitatório penalizam os envolvidos na prática ilícita. Contudo, as aplicações destas penalidades recaem, em menor grau, nas empresas licitantes. Nesse contexto, tornou-se relevante analisar a conduta, perante a administração pública municipal, destas empresas que sobrevivem no mercado através de negócios públicos. Trata-se de um estudo no âmbito municipal, visto que, recentemente, ocorreram vários casos de ações penais a gestores municipais bem como houve a preocupação de escolher micro e pequenas empresas, tendo em vista sua maior incidência nos casos supracitados. Assim, com a metodologia qualitativa, adequada à fundamentação teórica, que consiste em entrevista de profundidade aliada a análise do discurso para interpretação dos resultados, este artigo visa analisar as representações sociais de micro e pequenos empresários sobre negócios públicos no âmbito municipal. Os resultados revelaram uma visão pejorativa e uma conduta antiética dos micro e pequenos empresários sobre os negócios públicos no âmbito municipal.

**Palavras-chave:** Representações Sociais, Licitação, Micro e Pequenos Empresários.

**ABSTRACT**

The proper use of public resources is given through effective management practices and good ethical conduct of all parties involved in the process, these companies are bidders, members of the Standing Committee on the bid or authorizing the expenses. The incorrect use of public resources and formalization of fraudulent documents that make up the bidding process penalize those involved in the unlawful practice. However, applications of these penalties fall to a lesser degree, in the bidding

companies. In this context, it became important to analyze the conduct, before the municipal public administration, those companies that survive in the market through public affairs. This is a study at the municipal level, since recently, there were several criminal cases as well as municipal managers were concerned to choose micro and small enterprises, given their higher incidence in the above. Thus, with a qualitative methodology appropriate to the theoretical foundation, which consists of interviews combined with deep analysis of discourse to interpret the results, this paper aims to analyze the social representations of micro and small entrepreneurs on public affairs within the municipality. The results revealed a vision pejorative and unethical conduct of micro and small entrepreneurs on public affairs within the municipality.

**Keywords:** Social Representations, Bidding Process, Micro and Small Entrepreneurs.

## 1 INTRODUÇÃO

Na Administração Pública, o processo de compras vem sendo sistematicamente acompanhado por licitação específica a fim de que se cumpram as obrigações inerentes da transparência da utilização de recursos públicos. Essa utilização deve ser realizada mediante uma contratação prévia celebrada através de um processo licitatório regido pela lei nº 8.666/93, cujo princípio fundamental é a competição, salvo raras exceções. A má utilização dos recursos públicos e formalização fraudulenta de documentos que compõem o processo licitatório penalizam, quando comprovadas, os envolvidos na prática ilícita. Contudo, as aplicações destas penalidades recaem, em menor grau, nas empresas licitantes.

Nos últimos anos, as compras públicas têm passado por uma verdadeira revolução no país. Essa reestruturação tem se dado após inúmeras penalidades originadas pelas fiscalizações externas referentes à má utilização dos recursos públicos, fraudes em processos licitatórios e da errônea operacionalização dos procedimentos administrativos. Entretanto, essa revolução atinge principalmente os municípios que, para acompanharem as mudanças legislativas e de controle, necessitam se reestruturar administrativamente (JACOBY, 2009).

Inovações como o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, Portal da Transparência, Portal de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios e Sistema de Informações Municipais são relevantes para o aperfeiçoamento das técnicas de controle bem como para a correta utilização do erário municipal e benefícios para empresas destituídas de porte. Essas mudanças, principalmente com o advento da Lei Geral, vêm trazendo avanços e melhorias para os pequenos negócios no país e são significativas visto que buscam atender às prerrogativas de redução das desigualdades regionais e sociais no tratamento favorecido às Micro e Pequenas Empresas. Entretanto, a Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006, que assegura benefícios em favor das pequenas empresas, não minimizou o risco de fraudes, pois há constantemente simulacros de licitantes que apenas aparentemente se configuram como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte a fim de auferir tais benefícios (MARÇAL, 2007; JACOBY, 2009).

As prefeituras municipais devem dar importância aos princípios administrativos para a eficácia e eficiência das compras públicas, porém os gestores das pastas bem como os membros das comissões de licitações, na maioria dos casos, são nomeados politicamente e não por competência administrativa, resultando na má utilização de recursos e execução incorreta de processos se distanciando, assim, das leis que os regulamentam. Esse analfabetismo técnico refere-se à incapacidade dos integrantes das comissões de analisarem documentos de habilitação e situação financeira da empresa, contratando, assim, empresas inidôneas para execução de objetos. Tais contratações indevidas têm, por consequência, o inadimplemento da entrega do objeto pelo licitante vencedor, atraso dos serviços públicos e penalidades à Administração diante de uma fiscalização externa. No entanto, essas contratações possuem grande potencial de melhoria, visto que os órgãos de fiscalização e controle estão cada vez mais articulando ferramentas para auxiliar os gestores. Portanto, para resguardar a administração pública de eventuais danos ao erário, torna-se fundamental adotar práticas administrativas mais eficazes de controle, planejamento e organização bem como capacitar tecnicamente os servidores, visto que, para Jacoby (2008, p. 86), “o controle integra o rol principal das chamadas funções universais administrativas.”

O interesse acadêmico pelo assunto pauta-se na idéia da contemporaneidade do tema, visto que são muitos os conflitos de interesse em processos de licitações públicas. Com isso, objetivou-se analisar a visão de micro e pequenos empresários nos negócios públicos perante

a Administração Pública Municipal já que estudos diversos foram realizados sobre compras públicas, tendo como perspectiva a transparência da utilização dos recursos públicos perante a sociedade e seu controle interno e externo, mas não abordaram, até o momento, a visão de micro e pequenos empresários sobre essas compras públicas no âmbito municipal.

Nesse sentido, frente a esse dilema entre fraudes em licitações, Micro e Pequenas Empresas e implicações para a Administração Pública Municipal, emerge a problemática da presente pesquisa: Qual a representação de negócios públicos, no âmbito municipal, sob a perspectiva de micro e pequenos empresários?

## **2 NEGÓCIOS PÚBLICOS COM MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE**

Incentivar o fortalecimento das micro e pequenas empresas significa apostar no crescimento do país visto que elas impulsionam a economia, gerando empregos, renda e desenvolvimento local. O Governo Federal, comprometido com a formulação de políticas públicas e com a criação de mais oportunidades para micro e pequenos empreendedores instituiu a Lei Complementar nº 123/2006 mais conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (JACOBY, 2009).

Conquista do segmento de empresas destituídas de porte, essa lei proporciona um importante valor estratégico para a Administração Pública com o uso do poder de compras governamentais como fator de desenvolvimento local. Essa inovação, com o regime diferenciado favorecido às Micro e Pequenas Empresas, veio assegurar benefícios e democratizar as licitações públicas promovendo, assim, a justiça social (MARÇAL, 2007). No entanto, a Administração Pública não pode utilizar a licitação como instrumento de política pública para fins de desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, estaria sobrepondo a efetivação da isonomia sob a finalidade original da licitação pública e sobre o interesse público. Sendo que isonomia não pode confundir-se com interesses pessoais visto que é um dos princípios primordiais da licitação que impede a discriminação de participantes (MEIRELLES, 2010).

A utilização indevida da Lei Complementar nº123/2006 entre servidores e licitantes pode ocasionar danos ao erário. Assim, a inexistência de um controle rigoroso pode fazer com que o Governo seja vítima de fraudes (ORIÁ, 2010). As fraudes em licitação pública são cada vez mais rotineiras no país. Empresas, Micro Empresas, agentes internos e externos bem como gestores já foram penalizados em diversos Municípios. No que tange a referida lei, fraudes já foram detectadas pelo Tribunal de Contas da União na utilização indevida de documentos falsos em licitações públicas por empresas de porte a fim de se enquadrarem na Lei Complementar nº123/2006.

Entende-se licitação pública como um instrumento legal que visa atender à necessidade do interesse público em contratar com os demais agentes econômicos. O requisito fundamental é o interesse público que deve ser formalmente manifestado no processo de compra. Duarte (2009, p. 384) define licitação como sendo: “[...] um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.

Independente do procedimento adotado, o processo licitatório é burocrático e moroso, pois depende de uma gama de documentos:

É dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira dos licitantes (BRASIL, 2010, p. 332).

A morosidade se dá tanto pela burocracia na tramitação do processo quanto pelos prazos legais previstos nas legislações que regulamentam o processo licitatório. Tendo em vista essa morosidade, muitos gestores atropelam as fases dos processos licitatórios ordenando a compra ou contratação do serviço antes mesmo da licitação sabendo que a regra geral é sempre licitar.

Portanto, para a Administração Pública é válido o que está escrito, ou seja, ela é especialmente formal. Quando foi implantada a Lei nº 8.666/93 achou-se que todos os problemas referentes a compras públicas haviam sido sanados, porém a mesma veio desacompanhada de diversos fatores que necessitavam ser planejados para sua concretização, apesar das suas várias alterações. Tais alterações, na maioria das vezes, não mudam a mentalidade dos profissionais que atuam nas áreas de licitações e compras dos órgãos públicos fazendo com que não acompanhem as mudanças realizadas e não se preocupem em aprimorar seus conhecimentos.

Para Dagnino (2009, p. 53) “Administrar uma organização (ou organizar) supõe atribuir responsabilidades às pessoas e atividades aos órgãos (unidades administrativas)”. Tais responsabilidades podem ser orientadas ao combate de fraudes em licitações públicas bem como para fins de orientação aos gestores de pastas municipais.

Como não há ciência sem princípios, a Administração Pública constitui-se de um conjunto de princípios informativos, conceitos e normas de estrutura e funcionamento que disciplinam suas atividades (BRAZ, 2010). Tendo como principal objetivo o interesse público e é constituída por entidades, órgãos e agentes, criados de acordo com as normas constitucionais e legais, conforme abaixo:

Governo e Administração são termos que andam juntos e muitas vezes confundidos, embora expressem conceitos diversos nos vários aspectos em que se apresentam. [...] Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral. [...] Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos do governo, pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes (MEIRELLES, 2000, p.58-60).

Assim, a licitação pública é uma atividade administrativa composta por várias etapas e recoberta por princípios e leis que a regulamenta. Sendo que a inobservância dessas leis poderá ocasionar multas e penalidades severas para os praticantes dos atos ilícitos. Assim,

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (CHIAVENATO, 2010, p.460).

Portanto, estudar e aprender as leis de compras públicas interessa a qualquer cidadão, especialmente se atuar profissionalmente dentro da Administração Pública, visando o impedimento de erros ou até mesmo servindo de orientação para os gestores, pois a Administração de Compras Públicas está sujeita a muitas falhas e fraudes, uma vez que o planejamento de aquisições ou contratações muitas vezes não se realiza através de um processo licitatório em prazo hábil e empresas podem aproveitar-se de seus benefícios advindos da lei, a fim de obter vantagens em certames, infringindo os princípios fundamentais das compras públicas governamentais. Nesse contexto, conhecer a Lei Geral e suas implicações nos negócios públicos é importante quando há intenção de contratar com Micro e Pequenas Empresas e Empresas de Pequeno Porte a fim de evitar falhas e fraudes nos processos licitatórios.

### 3 O ESTUDO SOBRE AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS

Para se iniciar uma análise sobre representações dos negócios públicos municipais através dos micro e pequenos empresários, faz-se necessário compreender a origem que compõem o termo representação social.

Representações Sociais é um termo filosófico que significa a reprodução de uma percepção retida na lembrança ou do conteúdo do pensamento (MINAYO, 2011). Para Bauer (2011, p.188), “as representações sociais são representações de alguma coisa sustentadas por alguém”. Spink (2011) já defende que as representações sociais, sendo formas de conhecimento prático, inserem-se mais especificamente entre correntes que estudam o conhecimento do senso comum. Para Guareschi (2011, p.162), representação social é:

[...] um conceito dinâmico e explicativo, tanto da realidade social, como física e cultural. Possui uma dimensão histórica e transformadora. Junta aspectos culturais, cognitivos e valorativos [...]. Está presente nos meios e nas mentes [...].

Dessa forma, os vários conceitos de Representações Sociais podem ser resumidos às palavras de Wagner (2011, P.119):

O conceito de representação social é multifacetado. De um lado, a representação social é concebida como um processo social que envolve comunicação e discurso, ao longo do qual significados e objetos sociais são construídos e elaborados. Por outro lado, e principalmente no que se relaciona ao conteúdo de pesquisas orientadas empiricamente, as representações sociais são operacionalizadas como atributos individuais – como estruturas individuais de conhecimento, símbolos e afetos distribuídos entre as pessoas em grupo ou sociedades.

A Teoria das Representações Sociais foi desenvolvida através do psicólogo social francês Serge Moscovici após uma tentativa de visualizar os fenômenos psicológicos do ponto de vista social e cultural. Esta tentativa tornou-se relevante mediante a ausência da expressividade social e cultural desses fenômenos psicológicos nas teorias de representações coletivas de Durkheim, linguagem de Saussure, representações infantis de Piaget e desenvolvimento cultural de Vygotsky. De origem antropológica e sociológica, a Teoria das Representações Sociais visava superar as dificuldades encontradas em conceitos existentes e deveria abranger “a dimensão cultural e cognitiva; a dimensão dos meios de comunicação e das mentes das pessoas; a dimensão objetiva e subjetiva (GUARESCHI, 2011).

O conceito de representações sociais, através da antropologia e da sociologia serviu de elemento decisivo para a elaboração de uma teoria da religião, da magia e do pensamento mítico (MOSCOVICI, 2011). Para Farr (2011, p.38), “Moscovici não desenvolveu sua teoria num vazio cultural. Ele teve a capacidade de se apoiar nos fundadores das ciências sociais na França, especialmente em Durkheim”.

Durkheim, com seu coletivismo, defendeu a independência da sociologia da psicologia, sendo o que mais se opôs à psicologia do indivíduo, julgando que a sociologia era independente da psicologia. Já Saussure, com seu estudo da semiótica e sua distinção entre linguagem e fala, remete à língua um nível coletivo e à fala um nível intermediário entre o individualismo e o coletivo (FARR, 2011). Segundo a perspectiva Vigotskiana o indivíduo é sempre uma entidade social e, conseqüentemente, um símbolo vivo do grupo que ele representa (SPINK, 2011). Já no que tange à formação de símbolos e atividades lúdicas de crianças estudadas na teoria de Piaget, esta teoria desempenha um papel importante para a teoria das representações sociais, pois para Jovchelovitch (2011, p. 64):

A emergência do Eu em oposição ao mundo externo ocorre em relação estreita (ou mais ainda, como pré-condição) com as transformações mentais que permitem a representação das coisas e, portanto, o desenvolvimento do pensamento simbólico e da linguagem.

O estudo realizado na Europa por Moscovici, em *La Psychanalyse: Son image ET son public*, no ano de 1961, diferenciou-se em visualizar uma forma sociológica de psicologia social e não mais individualista que era predominante nos Estados Unidos fazendo com que a teoria das representações sociais apresentasse uma interação entre psicologia social e ciências sociais estudando, dessa forma, o indivíduo através da socialização. Para Farr (2011, p.27), “A teoria das representações sociais é uma forma sociológica de PSICOLOGIA SOCIAL, originada na Europa com a publicação, feita por Moscovici (1961) de seu estudo *La Psychanalyse: Son image ET son public*.”

O estudo das representações sociais é motivado pelo anseio em compreender o senso comum através de uma sociedade nada homogênea diferentemente da teoria das representações coletivas de Durkheim ao esquecer-se da mobilidade na dinâmica social, pois para Bauer (2011, p.188) “Uma sociedade se estrutura de acordo com diferentes clivagens”. Apesar de Durkheim com sua teoria da coletividade ser referência para a Teoria das Representações Sociais, foi alvo de várias críticas por parte de Moscovici no que tange à estaticidade das representações coletivas. As representações coletivas eram suficientes para a época em que o conceito foi criado, pois o contexto era de uma sociedade simples, menos complexa que a contemporânea e com pouca diversidade de fenômenos sociais. Entretanto, com a contemporaneidade, as representações sociais passaram a ser dinâmicas atuando em um conjunto de relações e comportamentos podendo, assim, desaparecer ou surgir com as transformações econômicas, políticas ou culturais das representações (MOSCOVICI, 2011).

As representações sociais revelam a realidade social através do senso comum, sendo este um protótipo dos fenômenos sociais. Contudo, segundo Moscovici (2011, p. 9), “isso não significa que as conversações, os saberes populares ou o senso comum devam ser considerados à parte, ou que se aceite que somente eles expressem as representações sociais”. Manifestações em palavras, sentimentos e condutas são analisadas a partir de comportamentos sociais, tomando como base a linguagem como forma de interação social. (Minayo, 2011) Sendo que a palavra, segundo Bakhtin (1986, *apud* MINAYO, 2011, p.91), “[...] é o fenômeno ideológico por excelência. A palavra é o modo mais puro e sensível de relação social”.

As representações sociais geralmente podem ser explicadas através das condições sócio-dinâmicas de um grupo. Entender o que pensa um grupo de pessoas de maneira racional em determinada esfera ou situação é um dos papéis das representações sociais. O papel que a Teoria das Representações Sociais confere à racionalidade da crença coletiva e sua significação, portanto, às ideologias, aos saberes populares e ao senso comum. Tal racionalidade advém de que coletivamente os homens tornam-se racionais e que um indivíduo isolado e só não poderia sê-lo, pois não existe sujeito sem sistema nem sistema sem sujeito (MOSCOVICI, 2011). Assim, a teoria das representações sociais atenta-se em articular os fenômenos individuais e coletivos através da relação de interação entre indivíduo e sociedade.

Portanto, a observância dessas relações e interações sociais, a partir da perspectiva da Teoria das Representações Sociais de Moscovici, mostra a relevância dessa teoria ao empirismo, avaliação e compreensão dos grupos sociais a partir de sua própria realidade.

#### 4 A TRAJETÓRIA METODOLÓGICA DA PESQUISA

Este artigo se baseia na abordagem de pesquisa descritiva, pois tem como objetivo descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987) e qualitativa, pois não procura enumerar ou medir eventos estudados sendo que pode ser definida como “a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não-utilização de instrumental estatístico na análise dos dados” (RICHARDSON et al., 2007 *apud* ZANELLA 2009, p. 75). Focaliza, assim, uma perspectiva voltada para o aprofundamento na descrição e interpretação dentro de um contexto onde há interação social a fim de compreender o fenômeno em estudo, uma vez que a interpretação surgiu da percepção do fenômeno visto num contexto e analisado sua aparência e em sua profundidade (TRIVIÑOS, 1987), existindo coerência com os métodos e técnicas de pesquisa.

Para a coleta dos dados foi definido o instrumento que alcançasse de forma ampla os questionamentos necessários, empregando o que trouxesse o maior número de esclarecimento do estudo em questão. Para isso, foi utilizado um roteiro de entrevista como auxílio na entrevista em profundidade com os micro e pequenos empresários mediante uma autorização prévia para divulgação das informações prestadas. Dessa forma coletou-se um total de 13 entrevistas, com depoimentos de forma livre e espontânea, expressando a percepção que possuem sobre o tema aqui tratado, pois a entrevista em profundidade ficará fora do alcance do formalismo técnico (GODOI, 2006).

A partir da coleta dos dados, análises pontuais foram realizadas durante todas as entrevistas utilizando-se a técnica da análise do discurso. Essas análises iniciais consistiram na construção progressiva das representações sociais de micro e pequenos empresários sobre negócios públicos no âmbito municipal, organizando os elementos de suas representações e aplicando-os no contexto, pois para Godoi (2006, p.384-385):

Para compreender como é possível dizer algo mais do que o que se diz literalmente (enunciado), e identificar o sujeito no discurso (enunciação), há que apelar às informações de fundo, às informações mutuamente compartilhadas pelos interlocutores sobre os fatos, ou seja, considerar os elementos de um item constitutivo da interpretação: o contexto.

Para isso, nessa pesquisa adotou-se, como fonte de evidência, a entrevista pessoal em profundidade e, como tratamento de dados, o método da análise do discurso.

Os dados analisados foram coletados a partir de entrevistas com proprietários de Micro e Pequenas Empresas dos municípios de Crateús e Fortaleza, ambos localizados no Estado do Ceará, que realizam negócios públicos na maioria das suas operações.

Tornou-se relevante analisar a conduta, perante a Administração Pública Municipal, destas empresas que sobrevivem no mercado, em grande parte, através de negócios públicos. Tratou-se de um estudo no âmbito municipal, visto que, recentemente, ocorreram vários casos de ações penais a gestores municipais. Dentre as empresas, houve a preocupação de escolher micro e pequenas empresas, tendo em vista sua maior incidência nos casos supracitados.

A abordagem se deu no estabelecimento comercial das Micro e Pequenas Empresas e Empresas de Pequeno Porte no mês de março de 2012. Os aspectos questionados foram direcionados aos entrevistados seguindo uma orientação de um roteiro de entrevista tendo em vista as seguintes temáticas alinhadas aos propósitos da pesquisa:

Negócios públicos: o significado, sob o ponto de vista dos micro e pequenos empresários, sobre negócios públicos;

Licitações municipais: a visão de micro e pequenos empresários sobre licitações municipais;

Lei Complementar nº 123/2006: a utilização, por micro e pequenos empresários, dos benefícios dessa lei perante as licitações;

Formalização do Processo Licitatório: a entrega e formalização, por micro e pequenos empresários, dos documentos que compõem os processos licitatórios.

Para manter o sigilo de suas identidades, tendo em vista o tema polêmico, os entrevistados receberam denominações fictícias: M1, M2, M3,..., M13.

A intenção é que as entrevistas forneçam material suficiente para a análise do discurso e elementos necessários para a investigação das representações sociais propiciando uma maior compreensão do fenômeno estudado.

## 5 APRESENTANDO E ANALISANDO OS DADOS

Em função da impossibilidade de reunir em um único artigo dissertações mais extensas das entrevistas, apresentam-se aqui apenas algumas das falas que mais se destacaram, para posteriormente fazer uma interpretação geral da investigação realizada.

As entrevistas com os micro e pequenos empreendedores tiveram início com o seguinte questionamento: “Para você, o que são negócios públicos?”. De um modo geral, os entrevistados definiram negócios públicos como qualquer atividade realizada com o poder público através de licitações. Essa afirmação pode ser observada em alguns dos trechos transcritos abaixo, destacando os grifos acrescentados:

Negócios públicos são *vendas ou serviços* realizados com as Prefeituras, Autarquias, Fundações. São sempre realizadas através de *licitações*... carta-convite, entende?  
(M3)

São *negócios feitos com gestores de órgão públicos* através de licitação específica.  
(M10)

Dando continuidade à entrevista, perguntou-se aos entrevistados o que eles consideram sobre as licitações realizadas no âmbito municipal. As respostas obtidas refletiram, de forma unânime, uma percepção negativa e pejorativa dos empresários em relação a essas licitações. Assim, de acordo com os micro e pequenos empreendedores, as licitações são vistas como meios de desvios de dinheiro público. Tais características foram extraídas dos depoimentos coletados, conforme se pode verificar nos grifos acrescentados aos trechos transcritos abaixo:

Licitações são *cartas marcadas*...tipo QI, quem indica. Servem apenas para *dar dinheiro para os que já tem*. Se você não for indicado, não ganha...a não ser que o gestor esteja desesperado por pressão de funcionários e sociedade. Aí existe a tal da competição.(M7)

É a melhor maneira que temos para competir com os grandes. Utilizamos a Lei Geral e resolvemos o nosso problema e os deles... (M13)  
Não sei nesse município, mas tem muita gente ganhando dinheiro por aí com licitações...talvez até da maneira correta, ou talvez da mesma forma em que muitos foram presos por aí. (M1)

Desta forma, pôde-se observar que termos como “dinheiro”, “carta marcada”, “Lei Geral” foram utilizados pejorativamente, revelando o que micro e pequenos empresários acreditam sobre licitações. Contudo, na atual conjuntura, há uma certa descrença na fidedignidade dos gestores municipais mediante sua utilização dos recursos públicos. Assim, essa análise não pode ser realizada desprovida do contexto na qual a sociedade encontra-se inserida, visto que há possibilidade de os entrevistados falsearem sua visão de mundo, distorcendo, omitindo ou mesmo criando fatos que não se verificam na realidade (FERNANDES, 1976 *apud* PIMENTEL, 2008, p.23).

Então, em seguida, questionou-se aos entrevistados se eles utilizavam a Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas como artifício para obter vantagens na competição de um processo licitatório. Porém, argumentaram que, na verdade, trata-se de um benefício já concedido em lei, acham comuns acordos entre empresas e não se preocupam com isso, pois nunca sofreram sanções:

A Lei Geral veio para facilitar a nossa vida e nos tornar mais competitivos. *Artifícios existem* e, na maioria das vezes, são utilizados. Contudo, acordos desse tipo são feitos *diretamente com os concorrentes* e não com os funcionários que conduzem o certame.(M2)

Às vezes não precisa ser ME ou EPP para ganhar um certame, o *benefício já é concedido em lei*. Muitos por aí se utilizam da tática de *venda de envelopes*. (M10)  
Artifícios sempre existiram e sempre vão existir, *pois não há sanções para intimidar as empresas*. Depois que o contrato está assinado azar para quem fica! Muitas vezes os documentos estão incompletos e os funcionários não percebem. A maior parte deles não é treinada para conferir documentos, autenticações, validades e, por conta disso, *quem recebe as sanções são eles*. (M5)

Os entrevistados mostraram que estas práticas ilícitas são realizadas por falta de penalidades aos próprios empresários, não os intimidando de praticá-las. Contudo, mesmo não compactuando de tais práticas, os funcionários, que conduzem os processos licitatórios, são duramente penalizados com multas e sanções penais graves como os noticiários veiculados constantemente nas emissoras de TV.

Por fim, alguns depoimentos mostraram que os micro e pequenos empresários licitantes preocupam-se com a formalidade do processo licitatório com a entrega de documentos que compõem o processo:

Por mais que existam práticas que ferem a lei, o importante é licitar. Assim, o gestor não terá problemas e a gente continua no negócio. Bom para ele e bom para nós. O

problema é comprar sem licitar... Aí sim... Não tem jeito. Se a empresa faz acordo, ou se beneficia com a Lei Geral, ou se participa de carta marcada o processo tem que começar e terminar fechado e formalizado, sem deixar brechas. Pois ilícito é não licitar!(M6)

Às vezes o município tem até boa intenção, quer que o dinheiro gire dentro da cidade. Assim, convidam sempre as mesmas empresas. Essas empresas acostumadas a serem convidadas já providenciam tudo sem ninguém pedir... Para que o negócio não saia do município. (M8)

Esses depoimentos revelam uma triste realidade da Administração Pública: quando a corrupção não vem de dentro, vem de fora. As licitações são vistas como negócios para girar dinheiro rápido e fácil, porém não tão fácil devido suas formalidades. Contudo, a visão dos micro e pequenos empreendedores é beneficiar-se tanto da Lei Geral como de outros artifícios comuns praticados por outras empresas através das interpretações explícitas dos discursos.

A partir dos relatos dos micro e pequenos empresários sobre negócios públicos no âmbito municipal, pôde-se elaborar o esquema a seguir (FIG.1), com a finalidade de expressar uma síntese dos diversos aspectos apontados pelos entrevistados, como fatores que incidem sobre as representações sociais dos negócios públicos, pois “interpretar o discurso é estabelecer seu sentido através de um processo permanente de decomposição e recomposição (ALONSO, 1988, *apud* GODOI, 2006, p.394).

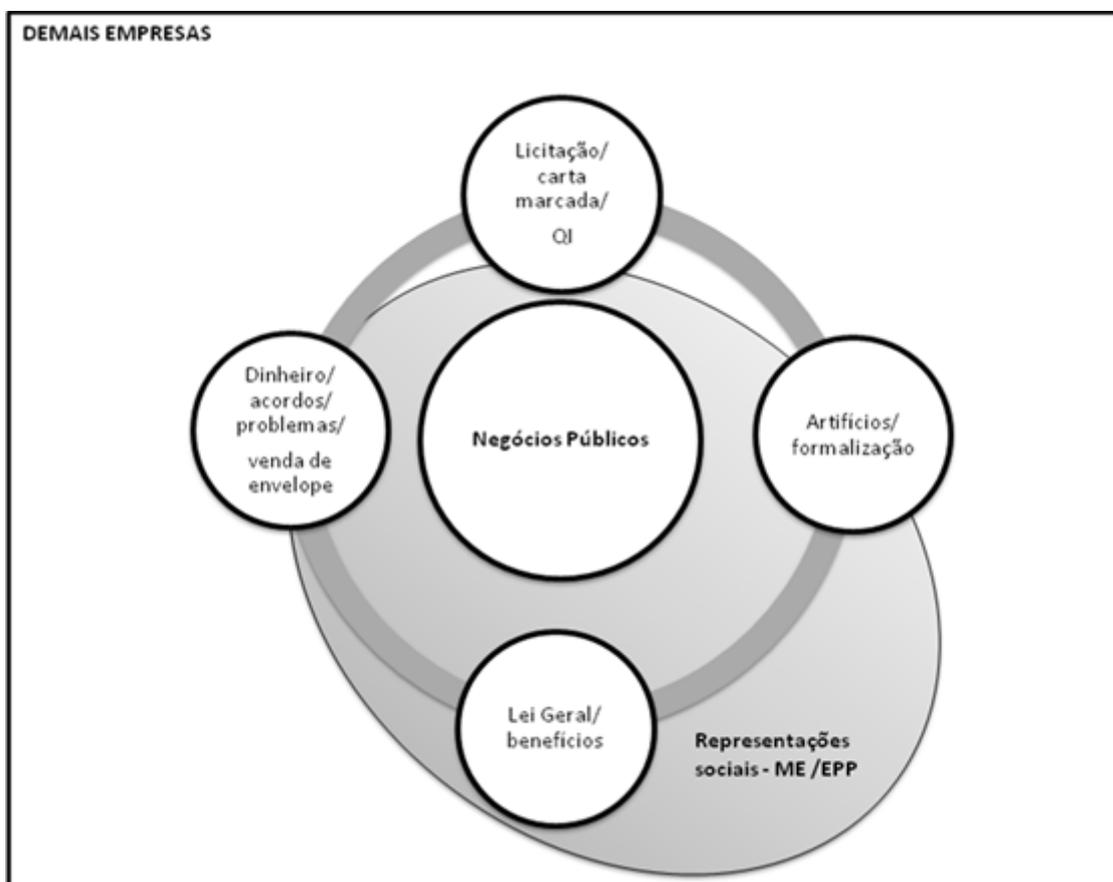


FIGURA 1: Visão geral das representações sociais constituídas sobre negócios públicos pelos micro e pequenos empreendedores dos municípios de Crateús e Fortaleza.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Pela FIG.1, de modo geral, verifica-se que os negócios públicos são vistos de forma positiva e pejorativa para os micro e pequenos empreendedores. Positiva porque se utilizam da Lei Complementar nº 123/2006 para se beneficiarem perante as outras empresas e fazer negócios

com a Administração Pública e, pejorativa, devido aos artifícios ilícitos que são utilizados para angariar mais numerários sem preocupar-se com penalidades que quase nunca recaem sobre as empresas licitantes. Contudo, algumas representações, como “cartas marcadas”, “dinheiro” e “artifícios”, não se configuram como exclusivas para os micro e pequenos empresários, sendo também vistas por esses como uma prática comum para empresas de portes maiores.

Apesar de tudo que foi relatado, pôde-se comprovar que nem sempre há conluio de empresas e a Administração Pública, sendo aquela nem um pouco receosa, visto que quase nunca sofrem sanções. Contudo, há de se reconhecer que falta treinamento técnico para os funcionários que participam de comissões de licitações. Um treinamento adequado poderia minimizar a incidência de documentos fraudados por empresas e proporcionar uma postura íntegra diante de licitantes que se utilizam de artifícios nos negócios públicos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa ora realizada, a partir de uma investigação que buscou compreender um dos negócios mais comentados ultimamente nos noticiários, mostrou como as representações sociais terminam por constituir o pensamento em um ambiente onde se desenvolve a vida cotidiana. Para tanto, fez-se necessário um recorte da teoria de Serge Moscovici aplicando-a, através de um assunto delicado, no segmento de Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte.

Naturalmente, as representações são interpretadas mediante um contexto que, considerando o Brasil, não é muito favorável a práticas idôneas no campo de licitações públicas. Sejam empresas de pequeno, médio ou grande porte o “jeitinho brasileiro” já está imbricado nos costumes da sociedade.

Longe de ser uma pesquisa jornalística, o estudo mostrou que, no âmbito municipal, as Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte compactuam de uma política de acordos com outras empresas de diferentes portes e, até mesmo, entre gestores públicos, comprovando uma má conduta em relação aos princípios da Administração Pública. As representações de negócios públicos se configuram como licitações fraudulentas, “cartas marcadas” e sujeitas a artifícios. Porém, tais representações podem estar demasiadamente arraigadas aos recentes acontecimentos de ações penais nas Prefeituras Municipais de diversos Estados do nosso país não representando, assim, comprovadamente um fato atemporal.

No que concerne à Lei Complementar nº123/06, as regalias são benéficas para a competição justa de Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte e Empresas de Médio e Grande porte no campo de licitações. Porém, empresas não contempladas pela Lei Geral compactuam acordos a fim de vencer certames com a certeza de que não sofrerão sanções.

A Administração Pública Municipal requer modelos de gestão capazes de orientar os servidores para os resultados almejados pelo Município. Nesse sentido, o planejamento como instrumento de gestão e a ética ganham especial relevância para a organização pública no que tange à preparação e capacitação destes servidores a fim de atender às necessidades de conhecimentos técnicos do Município. Apesar das constantes orientações dos órgãos fiscalizadores, a utilização planejada e correta dos recursos públicos através das compras públicas ainda é bastante difícil no âmbito municipal devido a empresas que se utilizam de

práticas ilícitas. Portanto, seriam viáveis algumas alterações nas legislações vigentes a fim de inserir penalidades também para empresas que praticam atos ilícitos em detrimento aos princípios fundamentais da Administração Pública.

Como questões para estudos futuros sugerem-se: 1) a reaplicação do estudo com proprietários de empresas de médio e grande porte a fim de confrontar os achados com a presente pesquisa; e 2) realização de uma pesquisa com mesmo foco, contudo, com os integrantes das Comissões de Licitações de diversas Prefeituras Municipais a fim de interpretar a visão dessas pessoas sobre licitações e suas possíveis dificuldades com as empresas licitantes.

Por isso, sugere-se aos gestores responsáveis pelas compras públicas das prefeituras municipais que, antes de tudo, saibam da importância das atividades administrativas de licitações públicas, das consequências da utilização indevida dos recursos, da má contratação, bem como fiquem atentos às leis, sendo que a correta execução e controle do processo de compras públicas e a devida utilização dos recursos dão credibilidade aos gestores municipais perante a população e aos órgãos fiscalizadores, pois “Controlar é gerir bem os recursos públicos, é prestar contas aos cidadãos” (JACOBY, 2008, p. 93).

## REFERÊNCIAS

BAUER, Martin. A popularização da ciência como “imunização cultural”: a função de resistência das Representações Sociais. In: GUARESCHI, P; JOVCHELOVITC, S. (Orgs.). **Textos em representações sociais**. 12.ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União. 4.ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRAZ, Petrônio. **Direito municipal na constituição**. 7 ed. rev. atual. Leme: J. H. Mizuno, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, CAPES,UAB, 2009.

DUARTE, Geraldo. **Dicionário de Administração**. 3.ed. Fortaleza: Realce Editora e Indústria Gráfica Ltda., 2009.

FARR, Robert M. Representações sociais: a teoria e sua história. In: GUARESCHI, P; JOVCHELOVITC, S. (Orgs.). **Textos em representações sociais**. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p.27-51.

GODOI, Christiane Kleinunbing; Mattos, Pedro Lincoln C. L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: SILVA, Anielson Barbosa da.; GODOI, Christiane Kleinunbing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo (Organizadores). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p.301-323.

\_\_\_\_\_. Perspectiva de análise do discurso nos estudos organizacionais. In: SILVA, Anielson Barbosa da.; GODOI, Christiane Kleinunbing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo (Organizadores). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p.375-401.

GUARESCHI, Pedrinho A. “Sem dinheiro não há salvação”: ancorando o bem e o mal entre os neopentecostais. In: GUARESCHI, P; JOVCHELOVITC, S. (Orgs.). **Textos em representações sociais**. 12.ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p.153-181.

JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. **O município contratando com a micro e pequena empresa: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios**. Brasília: SEBRAE, 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas Municipal e dos Municípios. In: **Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará**. n. 18, jan./dez. 2007/2008. Fortaleza: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, 2008.

JOVCHELOVITCH, Sandra. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: GUARESCHI, P; JOVCHELOVITC, S. (Orgs.). **Textos em representações sociais**. 12.ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p.53-72.

MARÇAL, Justen Filho. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14.ed. São Paulo: Dialética, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Microempresa e as licitações públicas**. 2. ed. rev. e atual., de acordo com a Lei Complementar 123/2006 e o Decreto Federal 6.204/2007. São Paulo: Dialética, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Licitação e Contrato Administrativo**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica. In: GUARESCHI, P; JOVCHELOVITC, S. (Orgs.). **Textos em representações sociais**. 12.ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p.73-92.

MOSCOVICI, S. Prefácio. In: GUARESCHI, P; JOVCHELOVITC, S. (Orgs.). **Textos em representações sociais**. 12.ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

ORÍÁ FILHO, Humberto Ferreira. **As fraudes contra as organizações e o papel da auditoria interna**. 1.ed. São Paulo: Sicurezza, 2011.

PIMENTEL, Duarte; CHAVES, Mariana Pereira; MACHADO, Danielle Fernandes Costa; PEREIRA, Rafael Diogo. Turismo de negócios ou viagens de negócios: a representação social de empreendedores informais sobre o “Turismo de negócio” na “Feira-Hippie”. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas**. v. 3, n. 1, p. 3-31, 2008. Disponível em: <<http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas>>. Acesso em: 19 mar. 2012.

SPINK, Mary Jane. Desvendando as teorias implícitas: uma metodologia de análise das representações sociais. In: GUARESCHI, P; JOVCHELOVITC, S. (Orgs.). **Textos em representações sociais**. 12.ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p.95-118.

TRIVIÑOS, A,N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WAGNER, Wolfgang. Descrição, explicação e método na pesquisa das representações sociais. In: GUARESCHI, P; JOVCHELOVITC, S. (Orgs.). **Textos em representações sociais.** 12.ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p.119-149.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, CAPES,UAB, 2009.