

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

Vanessa da Rosa Staub

**PROGRAMA FORNECER/ RS:
Utilizando Compras Públicas para fazer Políticas Públicas**

Porto Alegre

2012

Vanessa da Rosa Staub

**PROGRAMA FORNECER/ RS:
Utilizando Compras Públicas para fazer Políticas Públicas**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.
Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

**Porto Alegre
2012**

Vanessa da Rosa Staub

**PROGRAMA FORNECER/ RS:
Utilizando Compras Públicas para fazer Políticas Públicas**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.
Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

Conceito final:

Aprovado em dede

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Prof. Diogo Joel Demarco – UFRGS

Orientador – Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior – UFRGS

Dedico este trabalho a minha mãe por toda a educação, dedicação e ensinamento dado a mim durante minha vida, contribuindo de forma relevante para a materialização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a minha família pelo amor e carinho concedido a mim e pelo apoio durante minha formação acadêmica.

Ao meu namorado, pelo apoio e paciência durante a realização deste trabalho e pela dedicação e amor dado a mim durante essa trajetória.

Ao meu orientador, Professor Dr. Aragon Érico Dasso Júnior pelos ensinamentos dados durante a realização deste trabalho e durante minha formação acadêmica, contribuindo significativamente para as minhas escolhas profissionais.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas (Programa Fornecer), criado em 2011, como uma política pública desenvolvida pelo estado do Rio Grande do Sul através da Secretaria da Administração e Recursos Humanos (SARH) e da Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC) em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Esse Programa apresenta-se como uma política pública pelo fato de ter sido criado no intuito de fomentar a economia local com tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, possibilitando com isso a redução nos custos das compras públicas para os cofres do estado. Buscando analisar o Programa Fornecer como uma política pública desenvolvida pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, surge como objeto de estudo a análise se o Programa Fornecer efetivamente gera economia para a Administração Pública e ao mesmo tempo colabora para uma melhor distribuição de renda no estado do Rio Grande do Sul. O método utilizado para a realização deste trabalho foi o estudo de caso através da coleta de dados em documentos, entrevistas e registro em arquivos. Através do presente trabalho verificou-se que o Programa Fornecer gera economia no processo de compras realizado pelo governo do estado do Rio Grande do Sul e possibilita a distribuição de renda de forma mais igualitária nos municípios contemplados pelo Programa.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Diferença entre política pública e decisão política	39
Figura 1 - Ciclo de políticas públicas	48
Figura 2 - Organograma Subsecretaria da Administração Central de Licitações	60
Figura 3 - Regiões do Programa Fornecer	66
Tabela 1 - Municípios por região do Programa Fornecer	66
Gráfico 1 - Resultado do Programa Fornecer – 2º Fase	89
Gráfico 2 - Resultado do Programa Fornecer – 3º Fase	90

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2.	CAPÍTULO I: LICITAÇÃO	14
2.1	HISTÓRICO SOBRE LICITAÇÃO	14
2.2	CONCEITO E FINALIDADES DA LICITAÇÃO	16
2.3	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DA LICITAÇÃO	17
2.4	PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS AO CERTAME LICITATÓRIO	18
2.4.1	Princípio da Legalidade	19
2.4.2	Princípio da Impessoalidade	20
2.4.3	Princípio da Moralidade	20
2.4.4	Princípio da Publicidade	21
2.4.5	Princípio da Probidade Administrativa	21
2.4.6	Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório	22
2.4.7	Princípio do Julgamento Objetivo	22
2.4.8	Princípio da Eficiência	23
2.5	EXCEÇÕES À OBRIGATORIEDADE DE LICITAÇÃO	23
2.5.1	Dispensa de Licitação	24
2.5.2	Inexigibilidade de Licitação	25
2.6	MODALIDADES DE LICITAÇÃO	26
2.6.1	Concorrência	26
2.6.2	Tomada de Preços	27
2.6.3	Convite	27
2.6.4	Concurso	28
2.6.5	Leilão	28
2.6.6	Pregão	29
2.7	TIPOS DE LICITAÇÃO	29
2.8	PREGÃO	30
2.8.1	O Pregão Comum	31
2.8.2	O Pregão Eletrônico	32
2.9	SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	33

2.10	TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE	34
2.11	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO I: A LICITAÇÃO ALÉM DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE	35
3	CAPÍTULO II: POLÍTICAS PÚBLICAS	37
3.1	CONCEITO	38
3.2	TEORIAS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	40
3.3	TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	43
3.3.1	Políticas Distributivas	44
3.3.2	Políticas Redistributivas	45
3.3.3	Políticas Regulatórias	46
3.3.4	Políticas Constitutivas	47
3.4	CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	47
3.4.1	Agenda	49
3.4.2	Elaboração	49
3.4.3	Formulação	50
3.4.4	Implementação	50
3.4.5	Execução	51
3.4.6	Monitoramento	52
3.4.7	Avaliação	52
3.5	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO II: POLÍTICAS PÚBLICAS E COMPRAS PÚBLICAS	53
4	CAPÍTULO III: PROGRAMA FORNECER	55
4.1	ORGANIZAÇÃO	55
4.1.1	Rio Grande do Sul	56
4.1.2	Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH)	58
4.1.3	Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC)	59
4.1.4	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)	61
4.2	HISTÓRICO DO PROGRAMA FORNECER	62
4.3	BASE LEGAL	63
4.4	FASES DO PROGRAMA FORNECER	65
4.4.1	1ª Fase	68

4.4.2	2º Fase	69
4.4.3	3º Fase	69
4.5	CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PROGRAMA FORNECER	70
4.6	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO III: PROGRAMA FORNECER COMO POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	72
5	CAPÍTULO IV: ANÁLISE DO PROGRAMA FORNECER	74
5.1	ABORDAGEM METODOLÓGICA	74
5.1.1	Coleta de Dados	75
5.2	APRESENTAÇÃO DA ENTREVISTA	76
5.3	ANÁLISE DAS RESPOSTAS ÀS PERGUNTAS	78
5.3.1	Processo de Formulação do Programa Fornecer	79
5.3.2	Atores do Programa Fornecer	80
5.3.3	Parceria com o Sebrae	80
5.3.4	Processo de Escolha das Cidades	81
5.3.5	Programa Fornecer como Política Pública	82
5.3.6	Processo de Monitoramento e Avaliação do Programa	83
5.3.7	Qualidade dos Produtos e Prazos de Entrega	83
5.3.8	Injeção de Dinheiro nas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e o Desenvolvimento Local	84
5.3.9	Processo de Divulgação do Programa	85
5.3.10	Principais Dificuldades Encontradas na Implementação do Programa	85
5.4	ANÁLISE DOS DADOS DOCUMENTAIS (PRINCIPAIS RESULTADOS): FUNDAMENTALMENTE, À LUZ DAS LICITAÇÕES	86
5.4.1	1º Fase do Programa Fornecer	87
5.4.2	2º Fase do Programa Fornecer	88
5.4.3	3º Fase do Programa Fornecer	90
5.5	ANÁLISE DO PROGRAMA FRENTE AO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS..	91
5.6	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO IV: FORNECER COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	93
6	CONCLUSÃO	95
	REFERÊNCIAS	98
	ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	101

1 INTRODUÇÃO

Com o aquecimento da economia brasileira nos últimos anos, tornam-se notáveis os investimentos realizados no país na construção de obras públicas e na manutenção da estrutura de governo vigente. A manutenção dessa estrutura de governo implica na necessidade constante de aquisição de insumos e serviços dentro da Administração Pública. Essas aquisições dentro da Administração Pública são chamadas de compras públicas que englobam todo o processo de compra de um bem, desde a qualidade dos produtos e serviços, o prazo de entrega, as formas de pagamento até a garantia e a assistência técnica.

As compras realizadas pela Administração Pública direta e indireta devem ocorrer mediante procedimento licitatório. Esse processo de licitação tem como objetivo estabelecer critérios para a seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público, respeitando-se no decorrer desse processo os princípios constitucionais e administrativos.

A licitação como processo administrativo encontra-se disciplinada através da Lei 8.666/93, conhecida como Lei de Licitações, e por um ato administrativo prévio, denominado usualmente de edital ou convite. Como princípios que regem as licitações públicas, podemos mencionar o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da eficiência.

No estado do Rio Grande do Sul a política de compras públicas e a realização de procedimentos licitatórios surgem como macrocompetências da Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH). Composto a estrutura interna dessa Secretaria existe a Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC) responsável pela melhoria e o controle de licitações e contratos dentro do estado. Essa Subsecretaria executa atualmente, amparada pela SARH, o Programa de Compras Públicas Fornecer que tem como objetivo explorar a demanda por bens e serviços dentro do estado do Rio Grande do Sul para fomentar as microempresas e pequenas empresas da região de forma a garantir as mesmas o acesso ao mercado de compras públicas do estado.

O Programa Fornecer encontra-se amparado na Lei Estadual nº 13.706 de 06 de abril de 2011 que disciplina o tratamento diferenciado concedido a microempresas e empresas de pequeno porte. Esse tratamento diferenciado em âmbito Federal está regulamentado através

da Lei Complementar 123/2006 e surge como uma forma de respeitar o princípio da igualdade que determina que todos os licitantes dentro do certame licitatório deverão ser tratados de forma igualitária. Constatando que empresas de pequeno porte possuem condições de competição desigual em relação a empresas de médio e grande porte, essas Leis garantem em âmbito Federal e Estadual o tratamento desigual àqueles com condições desiguais de concorrência perante os demais.

O presente trabalho tem como objeto de pesquisa o Programa Fornecer, desenvolvido pela SARH e pela SELIC em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), como uma política pública desenvolvida pelo estado do Rio Grande do Sul. Esse Programa apresenta-se como uma política pública pelo fato de ter sido criado no intuito de fomentar a economia local com tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, possibilitando com isso a redução nos custos das compras públicas para os cofres do estado.

Buscando analisar o Programa Fornecer como uma política pública desenvolvida pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, surge como problema de pesquisa: o Programa Fornecer efetivamente gera economia para a Administração Pública e ao mesmo tempo colabora para uma melhor distribuição de renda no estado do Rio Grande do Sul?

A fim de responder ao problema de pesquisa proposto, o presente trabalho tem como objetivo geral: analisar se os objetivos estabelecidos no edital de criação do Programa Fornecer estão sendo atingidos respeitando-se o que determina a legislação vigente ao processo de compras públicas.

Com isso, surgem os seguintes objetivos específicos no intuito de alcançar uma maior compreensão do objetivo geral:

- Verificar se o Programa Fornecer contribui efetivamente na economia do processo de compras para os cofres públicos do Estado do Rio Grande do Sul.

- Analisar o Programa Fornecer no que concerne o aumento do desenvolvimento local dos municípios participantes dos certames licitatórios.

- Verificar se os materiais adquiridos através do Programa Fornecer estão sendo entregues conforme o estabelecido nos editais de licitação.

O estudo do Programa de Compras Públicas Fornecer justifica-se primeiramente pela importância em se estudar Administração Pública como uma área de conhecimento independente e autônoma que possui formas de condução de seus processos diferentes do

Setor Privado. Essa diferença encontra-se nos princípios que norteiam cada um desses entes, existindo na Administração Pública princípios fundamentais que indicam as diretrizes a serem seguidas por todos os entes públicos em todas as esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), tanto na Administração direta quanto na indireta.

A escolha do Programa Fornecer como objeto de estudo para a realização do presente trabalho, justifica-se também pela importância da análise do programa como uma política pública de governo, a fim de verificar se o mesmo contribui efetivamente para o desenvolvimento local dos municípios envolvidos no programa e também para averiguar se a entrega dos materiais nos certames estão ocorrendo conforme estabelecido nos editais de licitação oriundos do programa.

Diante disso, justifica-se também a análise mais minuciosa do Programa Fornecer no que concerne ao respeito ao interesse público, através da escolha das propostas mais vantajosas para a Administração Pública do estado do Rio Grande do Sul, em especial na averiguação da conformidade das práticas desenvolvidas no Projeto em relação ao que determina a Lei nº 13.706 de 06 de abril de 2011 do Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Complementar 123 e a Lei das licitações.

Como método para analisar o Programa Fornecer foi utilizado o estudo de caso, pois segundo Robert Yin (2010), o mesmo se caracteriza como a forma de estudo mais adequada para a análise de um fenômeno contemporâneo. Para a coleta de dados foram utilizadas três fontes de informação que melhor se adequavam para a análise do Programa Fornecer. Essas formas de análise ocorreram através de documentos, entrevistas e registros em arquivos.

A estrutura do trabalho apresenta-se dividida em capítulos que englobam a licitação e suas particularidades; as políticas públicas; o Programa Fornecer; e a análise do Programa à luz das políticas públicas e do processo licitatório.

No capítulo 1 será apresentado o conceito de licitações, os princípios que regem a licitação, as modalidades, tipos e exceções da licitação, o pregão em especial sua forma presencial, o conceito de registro de preços e tratamento diferenciado as microempresas e empresas de pequeno porte e por fim uma análise da licitação além do princípio da igualdade.

No capítulo 2 será apresentado o conceito de políticas públicas, as teorias de análise da mesma, seus tipos e o ciclo de políticas públicas. Por fim, será apresentada a relação de políticas públicas e compras públicas.

O capítulo 3 será voltado para a apresentação do Programa Fornecer, descrevendo sucintamente os órgãos envolvidos no Programa, sua fundamentação legal, as fases que compõem o Fornecer e o ciclo de políticas públicas do Programa.

O capítulo 4 destina-se à análise do Programa diante dos dados coletados através da entrevista semi-estruturada e dos materiais fornecidos pela SARH, CELIC e SEBRAE através de sites de divulgação e entregues no decorrer das entrevistas.

2 **CAPÍTULO I: LICITAÇÃO**

O presente capítulo tem como objetivo abordar sucintamente o surgimento do processo licitatório no Brasil e sua evolução histórica, traçando quais os princípios que regem a Administração Pública e a licitação.

Também tem como interesse explicitar quais os tipos e modalidades que compõem um procedimento licitatório e as exceções à obrigatoriedade de licitar.

Cabe ressaltar, que no decorrer do capítulo será dada maior atenção aos princípios administrativos e a modalidade de licitação pregão, visto que esses dois enfoques servirão significativamente para o estudo detalhado do Programa de Compras a ser analisado neste trabalho.

Por fim, será analisado o sistema de registro de pregões e a Lei Complementar 123/2006 que prevê tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, sendo esses dois temas essenciais para o capítulo de análises do Programa Fornecedor.

2.1 **HISTÓRICO SOBRE LICITAÇÃO**

O Direito Administrativo teve início juntamente com o Direito Constitucional e outros ramos do direito público, no momento em que começou a desenvolver-se o Estado de Direito estruturado pelos princípios da legalidade e da separação de poderes.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, p.1) na Idade Média não houve ambiente propício para o desenvolvimento do Direito Administrativo, pois era a época marcada pela soberania das monarquias absolutas. Com isso, advém a afirmação de que o Direito Administrativo teve sua origem nas Revoluções que acabaram com o regime absolutista da Idade Média.

No Brasil, o Direito Administrativo, assim como na Europa Continental, não nasceu como um ramo autônomo, enquanto esteve sob o regime da monarquia absoluta. Seu desenvolvimento maior iniciou-se no período imperial, período no qual se criou uma cadeira

de Direito Administrativo nos cursos jurídicos, instalada em 1856, na Faculdade de Direito de São Paulo.

O processo licitatório no Brasil, como matéria de Direito Administrativo, teve início com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Esse decreto sofreu complementações com outras diversas leis, se estruturando dentro do âmbito federal como o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, o qual organizou as normas do Código de Contabilidade da União (Arts. 49-53).

A sistematização do procedimento licitatório ocorreu através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 que dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa além de dar outras providências. Esse Decreto-Lei possibilitou ao Estado sua reforma, passando de uma estrutura altamente burocrática para uma estrutura capaz de descentralizar as atividades.

Com o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, dispendo sobre licitações e contratos da Administração Federal, sendo especificada pela primeira vez, uma lei exclusiva para licitações e contratos. Em seu artigo 85, esse decreto-lei determinou que aplicasse aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios as normas gerais nele estabelecidas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consolidou o processo licitatório recebendo o status de princípio constitucional de observância obrigatória para todos os entes federados e para a Administração indireta.

Conforme menciona Di Pietro (2010, p. 352):

A Constituição de 1988 pôs fim à controvérsia, ao dar competência privativa à União para legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle” (art.22, XXVII).

Por fim, no ano de 1993, foi criada a lei 8.666, conhecida como Lei de Licitações, que a partir da Constituição Federal de 1988, disciplinou os procedimentos licitatórios, obrigando todas as contratações públicas a obedecer aos princípios administrativos¹ estabelecidos na Constituição.

¹ Os princípios administrativos serão apresentados de forma mais detalhada no subitem 1.4 deste trabalho.

O processo licitatório, como matéria do Direito Administrativo, possui princípios administrativos que submetem a Administração Pública Direta e Indireta em relação à execução de suas atividades. Como princípio administrativo, deve-se destacar a relação do princípio da impessoalidade/ igualdade com o certame licitatório, pois se trata do princípio base que rege a Administração Pública.

Esse princípio faz com que a Administração Pública atue do modo o mais objetivo possível, dando aos interessados em contratar com o Poder Público “paridade de armas” em suas disputas de fornecimento e prestação de serviços.

2.2 CONCEITO E FINALIDADES DA LICITAÇÃO

Segundo Clezio Saldanha dos Santos (2006, p.140) licitação caracteriza-se como “procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.” Com isso, o processo licitatório tem como objetivo diminuir os custos da administração, diminuindo também a corrupção dentro das compras públicas, dando aos fornecedores maior chance de concorrência no fornecimento de materiais e serviços.

Porém, cabe ressaltar, que o objetivo da licitação não está vinculado a obter o menor preço para a Administração Pública, mas sim, escolher dentre as propostas de fornecimento dadas pelos fornecedores àquela que se mostra mais vantajosa ao interesse público.

Diante desse contexto, Rafael Maffini (2008, p.130) conceitua licitação como:

Licitação consiste num conjunto de atos administrativos, isto é, um processo (ou procedimento) administrativo orientado à obtenção de propostas mais vantajosas, dentre aquelas ofertadas à Administração Pública, com vistas à celebração de vínculos jurídicos contratuais junto a terceiros, particulares ou não.

Para Marçal Justen Filho (2009, p.374) a licitação pública caracteriza-se como um procedimento administrativo praticado através de uma série ordenada de atos jurídicos, que permite aos interessados em fornecer produtos ou prestar serviços para a Administração Pública competir em condições de igualdade.

Como finalidades da licitação, Flávia Cristina Moura de Andrade (2009, p.143) menciona como as principais:

a) Selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração pública, de forma a resguardar o princípio da indisponibilidade do interesse público.

b) Assegurar o princípio da isonomia e impessoalidade, permitindo que todos particulares participem da licitação (respeito ao princípio da isonomia) e que não haja favorecimentos (respeito ao princípio da impessoalidade).

Diante das finalidades mencionadas acima, torna-se possível evidenciar que o certame licitatório não busca apenas obter o menor preço, mas sim a proposta que seja mais vantajosa ao interesse público, respeitando os princípios que norteiam a Administração Pública.

2.3 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DA LICITAÇÃO

A Administração Pública possui seus processos de compra regulamentados pela Lei nº 8.666/93, também chamada de Lei de Licitações. Essa lei estabelece as situações em que as compras realizadas por entidades governamentais são ou não realizadas através de processos licitatórios.

Estão sujeitos à obrigatoriedade de licitar, conforme mencionado no art.1º da Lei 8.666/93, os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Cabe ressaltar, que as empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou serviços, terão o seu regime de licitações diferenciado, conforme menciona o art.173, §1º, III. Porém, até o presente momento, tal lei inexistente, obrigando as empresas estatais a estarem sob a tutela da Lei 8.666/93.

Na Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, define-se por quais meios as aquisições públicas serão realizadas:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei 8.666/93 em seu art 2º define que, as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, salvo em casos que serão também previstos nessa lei.

2.4 PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS AO CERTAME LICITATÓRIO

Buscando atingir o atendimento do interesse público, as compras e contratações realizadas pela Administração Pública devem respeitar princípios administrativos que fundamentam todos os institutos e indicam as diretrizes a serem seguidas pelos entes públicos.

Essas compras e contratações de serviços realizadas pela Administração Pública devem obedecer aos princípios mencionados na Constituição Federal, em seu art.37 que estabelece:

Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

Segundo Andrade (2009, p. 29), todos os Poderes quando no exercício de atividades administrativas devem observar os princípios da Administração Pública, em todas as esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), tanto na Administração direta quanto na indireta.

A Lei 8.666/93, Lei das Licitações, em seu art.3º, estabelece outros princípios administrativos além dos mencionados na Constituição Federal:

Art. 3º 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.

Diante dessa citação, é possível compreender que embora diversos princípios norteiem o processo licitatório, os fundamentais são a isonomia e a vantajosidade. Com isso, deverá a Administração Pública selecionar a proposta mais vantajosa, mas, além disso, respeitar a isonomia de participação entre os fornecedores.

2.4.1 Princípio da Legalidade

A legalidade é princípio que rege a Administração Pública, conforme artigo 37 da Constituição Federal, determinando que todo administrador público em suas atividades deve guiar-se conforme o que determina a lei.

Andrade (2009, p. 30) define o significado do princípio da legalidade:

Princípio presente nos mais diversos ramos do direito, no caso do Direito Administrativo é o princípio pelo qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei determina ou permite. É a Administração submetida ao Estado de direito.

Buscando relacionar o princípio da legalidade ao procedimento licitatório, Maffini (2008, p. 132) acrescenta o que estabelece o art.4º da Lei 8.666/93, que preceitua que todos os que participam ou estão envolvidos no certame devem ser fiéis à observância do pertinente procedimento estabelecido na Lei das Licitações.

Realizando uma comparação entre a Administração Pública e as relações no Direito Privado, Di Pietro (2010, p.64) observa que na Administração Pública só pode ser feito o que a lei permite, porém na relação entre particulares, se aplica a autonomia da vontade, permitindo ao Direito Privado realizar tudo o que a lei não proíbe.

Com isso, entende-se, que diferentemente do Direito Privado, no qual os atos são praticados conforme os interesses da instituição e que a lei cumpre um papel de mero limite para as decisões tomadas, ficando o administrador dotado de certa liberdade para sua tomada de decisões, no Direito Público a lei comporta-se de forma diferente, legitimando as decisões tomadas pelos administradores. Assim, para que os atos praticados pelos administradores públicos tornem-se eficazes diante da Administração Pública, o mesmo deverá utilizar como instrumento para condução de suas atividades a lei, tendo como objetivo principal o interesse público.

2.4.2 Princípio da Impessoalidade

O princípio administrativo da impessoalidade estabelece que a Administração Pública realize suas ações de forma a desconsiderar as características pessoais dos envolvidos no ato administrativo, tomando suas atitudes administrativas com caráter objetivo, evitando qualquer tipo de discriminação.

Para Justen Filho (2009, p. 378), o princípio da impessoalidade pode ser definido como “A impessoalidade é a emanção da isonomia, da vinculação à lei e ao ato convocatório e da moralidade. Indica vedação a distinções fundadas em caracteres pessoais dos interessados”.

Assim, relacionando a impessoalidade com o procedimento administrativo de licitação, compreende-se que esse princípio determina que todos os licitantes dentro do certame licitatório devem ser tratados de forma igualitária, tanto em seus direitos e obrigações perante a Administração Pública. Com isso, a Administração Pública deverá tomar suas decisões de forma objetiva, procurando respeitar o interesse público, sem levar em consideração condições pessoais de qualquer envolvido.

2.4.3 Princípio da Moralidade

A moralidade como princípio administrativo estabelece que a Administração Pública além de ter um comportamento lícito, deve apresentar-se de acordo com a moral, os bons costumes e as regras estabelecidas para uma boa administração.

Andrade (2009, p. 34) descreve o princípio da moralidade como “princípio que impõe à Administração não apenas uma atuação legal, mas também moral, ou seja, caracterizada pela obediência à ética, à honestidade, à lealdade, à boa-fé”. Em outro momento, Andrade (2009, p. 35) ressalta que a moralidade mencionada neste princípio é a administrativa, ou seja, aquela que respeita o interesse público, e não a moralidade comum que representa a distinção entre o bem e o mal.

2.4.4 Princípio da Publicidade

Esse princípio tem a função de dar amplo acesso aos interessados no certame licitatório e ao mesmo tempo, propiciar a verificação da regularidade dos atos praticados.

Segundo Justen Filho (2009, p.379) o princípio da publicidade “visa garantir a qualquer interessado as faculdades de participação e de fiscalização dos atos da licitação.” Com isso, com a maior publicidade e transparência dos atos praticados pela Administração Pública, menores serão os casos de fraude.

Em seu artigo 3º, §3º, a Lei nº 8.666/93, estabelece como um dispositivo para a aplicação da publicidade que a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura. Esse sigilo até a abertura do certame licitatório se faz necessário para não comprometer a eficácia do procedimento, possibilitando vantagem de competição a algum licitante que tomasse conhecimento do conteúdo das propostas dos concorrentes.

Cabe ressaltar que a publicidade dos atos praticados pela Administração Pública é proporcional ao tamanho da competição que será estabelecida, pois na modalidade de licitação concorrência a publicidade torna-se a mais ampla possível, visto a necessidade de maior competição e atração de um maior número de fornecedores e torna-se menor como exemplo na modalidade convite, em que o valor de contrato é menor e não exige maior divulgação.

2.4.5 Princípio da Probidade Administrativa

Probidade administrativa aparece como princípio administrativo que define que a Administração Pública deve agir com honestidade em seu modo de proceder suas atividades e processos administrativos.

Segundo Odete Medauar (2007, p.125) probidade administrativa caracteriza-se como:

A probidade, que há de caracterizar a conduta e os atos das autoridades e agentes públicos, aparecendo como dever, decorre do princípio da moralidade

administrativa. Na linguagem comum, probidade equivale a honestidade, honradez, integridade de caráter, retidão.

A probidade administrativa aplica-se tanto a conduta dos agentes da Administração Pública, como também aos licitantes envolvidos. Com isso, o ato de improbidade administrativa se qualifica como enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou ofensas aos demais princípios administrativos que regem a Administração Pública.

2.4.6 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

Através desse princípio, todos os envolvidos no processo de licitação terão como obrigação seguir as normas estabelecidas no edital ou carta-convite.

Maffini (2008, p. 134) define o princípio da vinculação ao instrumento convocatório citando que:

Segundo este princípio, a Administração, ao instaurar o processo, divulgará normas básicas de condução procedimental, através de um instrumento convocatório (edital ou carta-convite), as quais deverão ser observadas tanto pela Administração Pública quanto pelos licitantes interessados na contratação.

Assim, o instrumento convocatório (edital ou carta-convite) torna-se a lei da licitação, anunciando a exigência de sua observância durante todo o processo licitatório.

2.4.7 Princípio do Julgamento Objetivo

Esse princípio administrativo significa que a Administração, em especial a comissão de licitação, deve nortear-se, para o julgamento do licitante vencedor, através do critério previamente fixado no instrumento convocatório, observando-se todas as normas legais.

Segundo a Lei 8.666/93 (art. 45, caput) o princípio do julgamento objetivo estabelece que:

Art 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação,

os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Assim, o significado deste princípio consiste na proibição de que a Administração Pública utilize formas subjetivas em seu critério de seleção da proposta mais vantajosa.

2.4.8 Princípio da Eficiência

Esse princípio impõe a Administração Pública a melhor atuação possível diante dos recursos disponíveis para a execução de suas atividades.

Segundo Medauar (2007, p. 127) o vocábulo eficiência liga-se a ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado a Administração Pública este princípio determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades do interesse público.

Para Andrade (2009, p. 37) “Embora a eficiência (meios) tenha definição diferente da eficácia (fins), a Administração deve agir observando tanto os melhores meios quanto o melhor resultado”.

Assim, a eficiência é o princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública, pois sem eficiência a atuação da Administração Pública se torna lenta, dotada de descaso e negligências.

2.5 EXCEÇÕES À OBRIGATORIEDADE DE LICITAÇÃO

A lei das licitações menciona duas possibilidades nas quais se admite a contratação direta, ou seja, sem a realização de certame licitatório. Essas duas hipóteses de contratação são: os casos de inexigibilidade de licitação e dispensa de licitação.

Segundo Di Pietro (2010, p.365), a diferença básica entre dispensa de licitação e inexigibilidade seria:

[...] na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda as necessidades da Administração; a licitação e, portanto, inviável.

Cabe ressaltar como diferença entre essas duas formas de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) o que cita a Lei 8.666/93 no artigo 24, quando em seu caput diz “É dispensável a licitação”, para em seguida estabelecer os 24 incisos nos quais a dispensa de licitação poderá ocorrer e somente nesses casos poderá ocorrer. Diferentemente ocorre no artigo 25, que trata de inexigibilidade de licitação, mencionando em seu caput “É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial”, após estabelece os 3 incisos, ou seja, a licitação é inexigível em especial nos casos citados, podendo ocorrer em mais casos.

Essas duas formas de contratação são conhecidas por contratações diretas, pois permitem a Administração Pública realizar um procedimento interno de contratação, não sendo realizado certame licitatório. Embora, a Administração Pública tenha autorização para contratação direta, a mesma tem o dever de buscar a melhor contratação possível, tomando o cuidado de não realizar contratações não vantajosas que não respeitem o interesse público.

2.5.1 Dispensa de Licitação

A dispensa de licitação acontece nos casos em que existem pressupostos para a competição entre fornecedores e a realização da licitação seria possível, porém, a mesma torna-se dispensável quando os benefícios de sua realização são insuficientes para justificar os encargos necessários a sua realização.

Para os casos de dispensa de licitação, o artigo 24 da Lei 8666/93 menciona em seus 24 incisos quais os casos em que a dispensa será permitida, devendo ser respeitado os valores abaixo do limite legal permitido.

Segundo Justen Filho (2009, p. 436) as hipóteses de dispensa de licitação previstas no art.24 podem ser resumidas através da relação de desequilíbrio entre custo/benefício dos 24 incisos previstos no artigo:

a) custo econômico da licitação: quando o custo econômico da licitação for superior ao benefício dela extraível (incisos I e II);

b) custo temporal da licitação: quando a demora na realização da licitação puder acarretar a ineficácia da contratação (incisos III e IV);

c) ausência de potencialidade de benefício: quando inexistir potencialidade de benefício em decorrência da licitação (incisos V, VII, VIII, XI, XII, XIV, XVIII, XXIII e XXVI);

d) destinação da contratação: quando a contratação não for norteada pelo critério da vantagem econômica, porque o Estado busca realizar outros fins (incisos VI, IX, XIII, XVI, XX, XXI, XXIV, XXV, XXVII e XXVIII).

Cabe ressaltar que embora existam custos para contratação por licitação (publicação do edital ou carta-convite, testes laboratoriais de qualidade do material a ser adquirido) e o processo licitatório apresentar-se mais lento que a dispensa de licitação, a Administração Pública deve avaliar de forma impessoal a realização ou não de dispensa de licitação. Esse cuidado deverá ser tomado, pois, em tese, licitação apresenta-se como o procedimento mais vantajoso para a Administração Pública, comparado a sua não realização.

2.5.2 Inexigibilidade de Licitação

A inexigibilidade de licitação ocorrerá quando houver inviabilidade de competição, nos casos em que existe um único particular em condições de ser contratado ou nos casos em que não há critério objetivo para avaliar as diversas alternativas de contratação.

Os casos de inexigibilidade previsto no art.25 da Lei 8666/93 são aqueles em que a competição é inviável. Os casos que são enquadrados como inexigíveis de licitação, conforme o referido dispositivo, são:

I- para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III – para a contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Com isso, a inexigibilidade de licitar poderá ocorrer nos casos mencionados acima, porém a Lei não limita as possibilidades, deixando em “aberto” a possibilidade de mais ocasiões, cabendo a Administração Pública julgar de forma coerente os demais casos.

2.6 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

As modalidades de licitação caracterizam-se como o procedimento a ser adotado para a condução do certame e seu critério de escolha utilizado pela Administração Pública deve ser o objeto do edital, pois o mesmo determinará quais as reais necessidades para a execução das etapas do processo licitatório.

Segundo Justen Filho (2009, p. 388), “a expressão “modalidade” é utilizada, tecnicamente, para indicar cada uma das espécies de procedimentos licitatórios, que se diferenciam entre si no tocante à estrutura e aos fins buscados”.

Essas modalidades apresentam-se em número de seis e estão regulamentadas na lei 8.666/93 e o pregão encontra-se regulamentado pela Lei 10.520/2002, visto que essa modalidade é a mais moderna. Segundo o artigo 22, da Lei nº 8.666, são modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão.

2.6.1 Concorrência

Modalidade de licitação contida na Lei 8.666/93 (art.22, § 1º) que se realiza entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Segundo Andrade (2009, p. 169), concorrência define-se como:

Modalidade destinada obrigatoriamente para transações de maior vulto (para obras e serviços de engenharia, valores acima de R\$1.500.000,00, e para

compras e demais serviços, acima de R\$ 650.000,00), e facultativamente para os demais casos.

Cabe ressaltar que para a realização da concorrência como modalidade de licitação, a Administração Pública obriga-se a dar ampla publicidade do certame, devendo o edital prever prazos para apresentação de propostas de 30 dias, regra geral, e de 45 dias para os casos em que o tipo de licitação for melhor técnica ou técnica e preço, ou ainda se o contrato celebrado contemplar empreitada integral.

2.6.2 Tomada de preços

Modalidade de licitação referida na Lei 8.666/93 (art.22, §2º) que ocorre entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Conforme Di Pietro (2010, p. 384) na tomada de preços a publicidade deve ser observada, com obediência as mesmas normas que são estabelecidas para a concorrência, porém, com a diferença de que a publicação deve ser realizada com 30 dias de antecedência quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, nas demais hipóteses, o prazo será de 15 dias.

Cabe ressaltar, que essa modalidade de licitação é destinada para transações de valor médio, sendo para compras de bens e serviços com valor até R\$ 650.000,00 e para obras e serviços de engenharia com valores de até R\$ 1.500.000,00.

2.6.3 Convite

Modalidade de licitação referida na Lei 8.666/93 (art.22, §3º) que ocorre entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado,

cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.

Conforme menciona Andrade (2009, p.170) a modalidade convite “não requer publicidade, apenas afixação em local apropriado do instrumento do convite”.

É determinada para compras de bens e serviços de até R\$ 80.000,00 e para obras e serviços de engenharia de até R\$ 150.000,00.

2.6.4 Concurso

Modalidade de licitação mencionada na Lei 8.666/93 (art.22, §4º) que acontece entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.

Importante mencionar conforme salienta Maffini (2008, p.139) que a modalidade de licitação concurso não pode ser confundida com o concurso público para o provimento de cargos e empregos públicos, explicitado no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

O julgamento é feito por comissão especial, integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria, servidores públicos ou não conforme consta no art. 51, §5º, da Lei 8.666/93. Nesta modalidade não existe critérios para valores.

2.6.5 Leilão

Modalidade de licitação prevista na Lei 8.666/93 (art.22, §5º) que ocorre entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis (não afetados) para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Medauar (2007, p. 184) faz uma síntese das informações necessárias contidas na Lei 8.666/93 no que tange o procedimento do leilão:

O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação pertinente (art.53, caput). O edital do leilão, publicado, pelo menos, quinze dias antes de sua realização, deve ser amplamente divulgado, em especial no Município em que ocorrerá (art.53, §4º).

Não existe um valor para esse tipo de modalidade como limite para sua realização.

2.6.6 Pregão²

É a modalidade de licitação prevista na Lei 10.520/2002 em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita por meio de proposta e lances em sessão publica, em sessão pública presencial ou à distância, por meio de recursos de comunicação pela internet.

2.7 TIPOS DE LICITAÇÃO

As modalidades de licitação supracitadas estão diretamente ligadas aos tipos de licitação que definem como será feita a escolha da proposta mais vantajosa.

Segundo Justen Filho (2009, p.404), “tipo de licitação consiste no procedimento licitatório orientado a selecionar a proposta mais vantajosa segundo um critério de julgamento predeterminado.” Com isso, o tipo de licitação se vincula ao critério de julgamento utilizado dentro do certame licitatório, enquanto que modalidades de licitação se relacionam com a estrutura utilizada para o procedimento de licitação.

Como tipos de licitação, exceto para a modalidade concurso, que tem critérios de seleção próprios, o artigo 45 da Lei 8666/1993 define em seu inciso 1º os tipos de licitação como sendo: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e a de maior lance ou oferta.

² A modalidade de licitação Pregão será apresentada de forma detalhada no subitem 1.8. deste Capítulo, pois é a modalidade adotada nas compras realizadas pelo Programa Fornecer, em especial o pregão presencial.

- a) Menor preço: determina que será vencedor o licitante que apresentar proposta de acordo com as especificações do edital ou carta-convite e ofertar o menor preço, vedado o oferecimento de preço simbólico, irrisório, de valor zero ou impraticável, tanto para mais, como para menos.
- b) Melhor técnica e técnica e preço: tipos utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.
- c) Maior lance ou oferta: próprio para licitação na modalidade leilão, bem como para alienação de bens e concessão de uso de bens públicos.

2.8 PREGÃO

A modalidade pregão conforme mencionado anteriormente, é a modalidade de licitação mais moderna, caracteriza-se como a modalidade de licitação criada mais recentemente através das Medidas Provisórias nº 2.026/2000, nº 2.108/2000 e nº 2.182/2001 que restringiam a utilização do pregão tão-somente à Administração Pública Federal e convertida em Lei Federal de nº 10.520 em 17 de julho de 2002 com aplicação no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Essa modalidade subdivide-se em mais duas modalidades: o pregão eletrônico e o pregão comum.

O pregão comum é regulamentado, no âmbito federal, pelo Decreto nº 3.555/2000 e o pregão eletrônico é regulamento, no âmbito federal, pelo Decreto nº 5.450/ 2005.

Segundo Di Pietro (2010, p. 387) pregão pode ser definido como:

Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. O § 1º do artigo 2º da Lei nº 10.520/2002 permite que o pregão seja realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia de informação, nos termos de regulamentação específica.

Cabe ressaltar que o pregão caracteriza-se como uma modalidade de licitação que somente pode ser realizada com o tipo menor preço, assim, a seleção da proposta vencedora

esta atrelada ao preço do produto, que deverá ser o menor entre as propostas. Com isso, a escolha do produto não pode ser realizada por sua qualidade, mas sim, pelo menor preço lançado pelos fornecedores participantes do certame licitatório.

A licitação por Pregão é processo administrativo competitivo, realizado pela Administração Pública para a escolha da melhor proposta que atenda ao interesse público. A modalidade pregão não está vinculada a valores, sendo necessariamente realizada pelo menor preço.

A modalidade pregão somente pode ser utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns, que são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (Lei nº 10.520, art. 1º, parágrafo único). Dessa forma, o pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral.

Para Justen Filho (2009, p.391), a definição estabelecida na Lei nº 10.520 não está correta, pois “essa definição é pouco útil porque todos os bens e serviços licitados podem e devem ser objetivamente definidos no edital e sempre mediante especificações usuais no mercado”.

Assim, o pregão embora apresente vantagens para a Administração Pública como exemplo, ser a modalidade mais propícia a evitar fraudes, apresenta também desvantagens, como estabelecer como regra o menor preço, muitas vezes, em detrimento da capacidade técnica dos vencedores.

2.8.1 O Pregão Comum

O pregão comum, também conhecido como pregão presencial, está regulamentado pelo Decreto nº 3.555/2000, em âmbito federal, e apresenta como característica a realização de uma sessão pública de forma presencial dentro das instalações do órgão licitante.

Seu prazo de publicação será de no mínimo oito dias úteis, porém poderá ser estendido conforme a complexidade do objeto a ser contratado. Conforme mencionado anteriormente, no pregão comum ocorre o mesmo que nas demais modalidades, ou seja, os licitantes interessados deverão comparecer (pessoalmente ou através de representantes) ao órgão

público que esta promovendo a licitação na data e horário marcado no edital. Será apresentado ao pregoeiro e sua equipe de apoio dois envelopes devidamente lacrados, um contendo a proposta e outro os documentos de habilitação que foram requisitados no instrumento convocatório.

Após a entrega dos envelopes ao pregoeiro, o mesmo fará a abertura dos envelopes que contém a proposta dos licitantes e desclassificará as propostas que não estão de acordo com o estabelecido no edital. Terminada a fase de abertura dos envelopes, se inicia a fase de lances verbais na qual o licitante com menor proposta e os com propostas até 10% superiores a dele poderão participar.

Conforme ressalta Justen Filho (2009, p. 417), deverá ter no mínimo três licitantes participando dessa fase de lances, caso esse número não seja obtido com as propostas 10% superiores, serão admitidos proponentes de valor mais elevado para atingir o número de três.

Após o término da fase de lances, o pregoeiro abrirá o envelope contendo a documentação relativa à habilitação do licitante mais bem classificado na fase de lances. No caso de a documentação estiver de acordo com o estabelecido no instrumento convocatório, o pregoeiro declarará a empresa com menor lance vencedora, porém se a documentação do mesmo não estiver de acordo, será aberto o envelope de documentações do segundo colocado e assim por diante até que seja obtido o vencedor do certame.

Conforme lembra Di Pietro (2010, p.405) após essa fase existe a fase de recursos:

Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar, imediata e motivadamente, a intenção de recorrer, sob pena de pleusão desse direito; as razões de recurso devem ser apresentadas no prazo de três dias, findo os prazos os quais os demais licitantes terão igual prazo para apresentar suas contra-razões.

Após a fase de recursos o pregoeiro efetuará a adjudicação ao vencedor e por fim acontecerá a homologação do procedimento pela autoridade competente do órgão.

2.8.2 O Pregão Eletrônico

O pregão eletrônico esta regulamentado, no âmbito da União, pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Seu prazo de publicação é o mesmo que acontece para o pregão comum, ou seja, oito dias úteis ou mais conforme a complexidade do objeto a ser licitado.

Apresenta como diferença em relação ao pregão comum, não existir o comparecimento dos licitantes de forma física à instituição que realiza o certame licitatório. Assim, a participação dos licitantes no certame acontece via credenciamento em órgão público específico, não necessitando de encaminhamento de envelopes ou qualquer papel a instituição que realiza o pregão.

O pregão eletrônico possui as mesmas fases de procedimento relativas ao pregão comum, tendo como diferença que a partir da data de publicação do edital, o licitante munido de sua chave de identificação e senha acessará o sistema e remeterá por via eletrônica sua proposta e os anexos solicitados no instrumento convocatório.

Outra diferença em relação ao pregão comum está na fase de lances, conforme menciona Justen Filho (2009, p. 418):

Não existe ordem determinada para a fase de lances. Cada interessado formulará o seu lance por meio eletrônico e o sistema rejeitará aqueles reputados não admissíveis. A etapa será encerrada por decisão do pregoeiro, o que não significa a finalização imediata. Determinado o encerramento, a programação do pregão deverá anunciar aos licitantes a perspectiva de término da disputa. A partir daí, haverá o encerramento, aleatoriamente, num período de tempo de até trinta minutos.

Cabe ressaltar, conforme já citado anteriormente, que a Administração Pública Federal é obrigada a utilizar a modalidade pregão, em especial em sua forma eletrônica, quando for adquirir bens e serviços comuns.

2.9 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O registro de preços apresenta-se como um vínculo jurídico estabelecido dentro de um contrato administrativo entre fornecedores e a Administração Pública com o intuito de promover contratações futuras entre as partes.

Segundo Justen Filho (2009, p. 444), o conceito de registro de preços seria:

Registro de preços consiste num contrato normativo, produzido mediante licitação e que determina as condições quantitativas e qualitativas para contratações futura de compras e serviços, realizados por um único ou por uma pluralidade de órgãos administrativos.

Esse sistema de registro de preços, dentro da legislação vigente, encontra-se previsto na Lei 8.666/93 (art.15, § 3º), sendo um procedimento que a Administração Pública pode adotar para compras rotineiras de bens produzidos ou para a obtenção de serviços de forma habitual.

Conforme ressalta Andrade (2009, p. 173) “registro de preços não é modalidade de licitação, mas de procedimento para situações de fornecimento contínuo”. Assim, esse procedimento poderá ser adotado quando a Administração promover as modalidades de licitação por concorrência ou pregão.

O instrumento utilizado para normatizar a contratação das empresas vencedoras é conhecido como “ata de registro de preços”, ficando a Administração munida de documento com condições predeterminadas que regulamenta suas contratações na medida em que necessitar.

2.10 TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

Embora o processo licitatório tenha como alguns de seus princípios fundamentais princípio da igualdade, da isonomia e da impessoalidade, torna-se necessário dentro das contratações públicas, um tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte. Esse tratamento diferenciado tem como objetivo tornar essas empresas mais competitivas dentro das compras públicas, pois respeitando as proporções de porte das empresas, essas se encontram em desvantagem em relação a empresas de grande porte, tornando o princípio da isonomia afetado.

Para assegurar esse tratamento diferenciado, a Constituição Federal em seu art.179 dispõe que:

Art.179 - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio da lei.

Buscando tornar o procedimento licitatório mais competitivo e possibilitando concomitantemente a ampla concorrência de forma justa aos fornecedores, foi criada pelo Governo Federal a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Essa lei, em seu artigo 44, estabelece que nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

Em seu artigo 48 inciso I, a Lei em análise estabelece que a Administração Pública poderá destinar seu procedimento licitatório exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Para assegurar o correto enquadramento das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) a lei estabelece ainda que se considera ME, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, que aufera, em cada ano calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e, EPP o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, que aufera, em cada ano calendário, receita bruta superior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais).

No Estado do Rio Grande do Sul, o Governo Estadual criou a Lei nº 13.706, de 06 de abril de 2011, que dispõe sobre a concessão de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas, no âmbito da Administração Pública Estadual, respeitando as normas da Lei Complementar 123/2006.

2.11 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO I: A LICITAÇÃO ALÉM DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O princípio da igualdade é um dos princípios fundamentais do Direito Administrativo, sendo abordado na Constituição Federal de 1988 no caput do artigo 5º dispondo que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Esse princípio tem como objetivo que a igualdade seja um pressuposto para garantir o funcionamento de um estado democrático de direito.

No entanto, o que dispõe a lei deve ser analisado conforme a realidade social, pois existe uma pluralidade de situações dentro da sociedade. Essa pluralidade de realidades dentro da sociedade cria um desafio para a aplicação do princípio da igualdade, pois se torna difícil permitir a todos os indivíduos oportunidades iguais e direitos iguais. Para promover a igualdade de direitos, torna-se fundamental que os desiguais recebam tratamento desigual para garantir aos mesmos direitos de forma igual.

No âmbito dos procedimentos licitatórios, o princípio da igualdade depara-se com as mesmas dificuldades, pois se torna difícil tratar de forma igual todos os fornecedores participantes dos certames licitatórios. Essa dificuldade decorre das condições desiguais de concorrência que as empresas possuem, existindo empresas com grande porte e empresas de porte menor.

Essa diferença de capacidade afeta diretamente a capacidade das empresas concorrerem em um certame licitatório, pois empresas maiores geralmente vencem as licitações, em função da estrutura que possuem, deixando as organizações menores prejudicadas na participação.

Nesse contexto surge o tratamento diferenciado promovido às microempresas e empresas de pequeno porte, garantido pela Lei Complementar 123/2006, pois a mesma busca promover um tratamento desigual a essas empresas em relação a empresas maiores, possibilitando com isso uma igualdade de direitos respeitando as condições de porte das empresas.

Com isso, o princípio constitucional e administrativo da igualdade não tem suas diretrizes feridas, pois essa discriminação torna-se positiva, possibilitando igualdade de participação aos desiguais. Assim, permite aos iguais um tratamento igual e aos desiguais um tratamento de forma desigual, conforme a necessidade do procedimento licitatório.

3 CAPÍTULO II: POLÍTICAS PÚBLICAS

A sociedade que se estabelece atualmente possui como uma de suas principais características a modernização e a diferenciação social. Essa modernização torna a sociedade mais complexa, fazendo com que os indivíduos que a compõem almejem valores distintos, tenham conflitos de opinião e conseqüentemente apresentem necessidades diferentes.

Segundo Maria das Graças Rua (2009, p.14) sociedade caracteriza-se como “um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente, a fim de satisfazer às suas necessidades”. Essa diferenciação social decorre de inúmeros fatores, como idade, religião, renda, educação, diferenças de valores, necessidades sociais e ideais.

Diante da complexidade das relações sociais que se estabelecem surgem os conflitos sociais que segundo Rua (2009, p. 16) envolvem indivíduos, grupos, organizações e coletividades, implicando em choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos. Esses conflitos podem ser administrados através de duas formas: a coerção e a política.

A coerção implicaria em reprimir as vontades dos indivíduos através de medidas, inúmeras vezes, dotadas de violência, podendo provocar na sociedade atitudes cada vez mais agressivas e insatisfatórias ao interesse comum.

A política por sua vez, possui como característica possibilitar que o conflito seja mantido dentro de limites administráveis, controlando esse conflito ou construindo o consenso dentro da sociedade.

Rua (2009, p.18) define o termo política como:

O termo “política”, no inglês, *politics*, faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas.

Assim, surgem neste contexto às políticas públicas que são o resultado da atividade política desenvolvida pelo Estado a fim de solucionar ou apaziguar os conflitos existentes na sociedade.

Segundo Saravia (2006, p.28) “o processo de política pública mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto”.

Com isso, iniciam-se os esforços do Estado em responder as necessidades e as demandas sociais existentes.

Para Eugenio Lahera Parada (2004, p.7) política e políticas públicas possuem uma relação recíproca:

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político.

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.

Essa relação acontece pelo fato de que a política realizada pelos governantes tem como objetivo estabelecer políticas públicas sobre determinados temas ou buscar influenciar sobre elas. Com isso, os políticos estabelecem políticas públicas de seu interesse e procuram meios de impedir aquelas que não estão de acordo com seu interesse de governo.

3.1 CONCEITO

Políticas públicas surgem nas relações do Estado com a sociedade como princípios norteadores da ação do poder público, estabelecendo regras e procedimentos para um bom relacionamento entre o poder público e a sociedade.

Esses princípios são estabelecidos através de leis, programas sociais e linhas de financiamento que orientam as ações desenvolvidas pelo poder público a fim de apaziguar e solucionar os conflitos de interesse existentes na sociedade.

Saravia (2006, p. 28) define o conceito de política pública como:

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão.

Diante disso, as políticas públicas surgem como estratégias utilizadas para se obterem determinados fins, envolvendo grupos sociais que participam desse processo. Com isso

apresentam-se como forma de mediar as relações sociais que envolvem vários atores, neste caso, os grupos sociais que apresentam necessidades e interesses diversos.

Segundo Rua (2009, p. 19) políticas públicas “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”.

Para estabelecer as diferenças entre política pública e decisão política, Rua (2009, p.19) apresenta o quadro abaixo:

Quadro 1 – Diferença entre política pública e decisão política

Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.	Decisão política corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.
---	--

Fonte: Rua (2009, p. 19)

Assim, compreende-se que embora a política pública necessariamente venha de no mínimo uma decisão política, a decisão política não necessariamente resulte em política pública.

Para Parada (2004, p.8) uma política pública de qualidade caracteriza-se por:

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Assim, para que uma política pública tenha mérito torna-se necessário o envolvimento dos atores políticos interessados nela, ou seja, para que uma política pública atenda ao interesse da comunidade, a mesma deve ter o direito de participar da formulação e do curso de ação, participando de forma democrática.

As políticas públicas, embora influenciem a sociedade como um todo (entes públicos e privados), são realizadas através de um ente público, não sendo de caráter privado. Rua (2009, p. 20) afirma em relação às políticas públicas que:

Mesmo que entidades privadas participem de sua formulação ou compartilhem sua implementação, a possibilidade de o fazerem está amparada em decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado.

Com isso, políticas públicas caracterizam-se por serem ações e decisões embasadas na autoridade do poder público.

Segundo Souza (2006, p. 26) políticas públicas podem ser resumidas como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Com isso, cabe ressaltar que as ações desenvolvidas pelo poder público necessitam de recursos públicos e que às vezes as mesmas não condizem com o interesse público. Assim, o processo de política pública nem sempre se desenvolve de forma tranquila, pois os atores envolvidos neste processo desempenham seus papéis de formas inesperadas, não podendo ser definido o curso das ações desenvolvidas pelo Estado.

3.2 TEORIAS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As teorias de análise de políticas públicas têm como objetivo interpretar as causas e consequências da ação do governo diante de uma determinada política pública.

Segundo Rua (2009, p.24) “a Análise de Política pode ter por objetivo tanto melhorar o entendimento acerca da política e do processo político, como apresentar propostas para o aperfeiçoamento das políticas públicas”.

Com isso, serão apresentados a seguir alguns modelos de formulação e análise de políticas públicas, sistematizados por Celina Souza (2006) como: o tipo de política pública, incrementalismo, o ciclo de política pública, o modelo “*garbage can*”, coalizão de defesa, arenas sociais e o modelo do “equilíbrio interrompido”³.

³ Os tipos de políticas públicas e o ciclo de políticas públicas serão abordados em itens específicos no decorrer do capítulo, pois se entende que os mesmos tem relevância para a análise posterior do programa Fornecer.

a) O tipo de política pública

O modelo tipo de política pública foi desenvolvido por Theodor Lowi (1964; 1972) que acreditava que cada tipo de política pública encontra diferentes formas de apoio e de rejeição e que essas disputas passariam por arenas sociais diferenciadas. Para esse autor, a política pública poderia assumir quatro formas: política distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva.

b) Incrementalismo

A política pública como um modelo incremental surgiu através de três autores, Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992) que defendiam que a política pública não passava de uma mera continuação de atividades governamentais passadas, recebendo apenas algumas modificações. Assim, mudanças políticas nos programas públicos são desconsideradas, sendo apenas decisões incrementais ou marginais, oriundas de atividades governamentais anteriores.

c) O ciclo da política pública

O ciclo da política pública caracteriza-se como um modelo que visualiza a política pública através de estágios que abrangem um processo dinâmico e de aprendizado aos envolvidos no processo.

Esse ciclo possui como estágios comuns as bibliografias existentes as etapas de formulação, implementação e dos controles dos impactos das políticas diante da sociedade.

Esta abordagem de política pública através de um ciclo prioriza a formação da agenda e envolve discussões a respeito do motivo pelo qual algumas questões sociais entram na agenda e o motivo pelo qual outras questões não.

d) O modelo “*garbage can*”

O modelo “*garbage can*” ou “lata de lixo” teve como seus criadores Cohen, March e Olsen (1972) que entendiam que as escolhas das políticas públicas eram feitas como se estivessem em uma lata de lixo, existindo inúmeros problemas a serem solucionados e poucas soluções para os mesmos.

Esse modelo tem o propósito de identificar problemas, soluções, os tomadores de decisões e escolher as oportunidades, agrupando-as como um resultado.

O processo de tomada de decisão é observado por diversos caminhos priorizando-se a atenção de acordo com a magnitude do problema. Avalia devido o grau de importância e assim se realiza a escolha da solução ideal para o devido problema.

e) Coalizão de defesa

O modelo coalizão de defesa possui como característica discordar dos modelos *garbage can* e o ciclo de políticas públicas, pois acredita que os mesmos não explicam o motivo pelo qual as mudanças ocorrem nas políticas públicas.

Esse modelo foi criado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) que defendem que, ao contrário dos modelos *garbage can* e ciclo de política, o modelo coalizão de defesa acredita que crenças, valores e ideias são importantes no processo de formulação de políticas públicas.

f) Arenas sociais

O modelo arenas sociais entende que para que uma determinada circunstância se torne um problema social é necessário que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito para solucioná-lo. Assim, o foco desse modelo encontra-se nas relações e vínculos sociais entre entidades e indivíduos.

Para esta abordagem existem três mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: divulgação de indicadores que revelam as dimensões dos problemas, eventos tais como desastres e as informações de avaliações (feedback) que mostrem as falhas das políticas atuais.

Os empreendedores políticos constituem redes sociais que envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si, o que permite analisar a integração entre as estruturas presentes e as estratégias, constrangimentos, identidades e valores. Souza (2006, p. 33) entende que “As redes constroem as ações e as estratégias, mas também as constroem e reconstróem continuamente”. A força deste modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos.

g) Modelo do “equilíbrio interrompido”

O modelo do “equilíbrio interrompido” baseia-se em conhecimentos oriundos da biologia e da computação. Segundo Souza (2006, p.33), da biologia veio a noção de que a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Da área da computação vem a noção de que os seres têm capacidade limitada de processar informação.

Esse modelo foi elaborado por Baumgartner e Jones (1993) e segundo os mesmos, permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas.

3.3 TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em função das diversas preferências, expectativas de resultados e necessidades, os atores políticos formam grupos de interesse, entrando em conflito com os demais grupos a fim de atingir seus objetivos. Esses grupos são conhecidos, como mencionado anteriormente, como arenas políticas.

Cabe mencionar, que os atores políticos, segundo Rua (2009, p. 67) distingue-se em atores governamentais e atores não governamentais.

Os atores governamentais englobam o presidente da República, altos burocratas e funcionários de carreira, diplomatas, políticos eleitos e nomeados, parlamentares, funcionários do Legislativo e membros do Judiciário, governadores de Estado e prefeitos, empresas públicas e organizações governamentais diversas.

Por sua vez, os atores não governamentais compreendem os grupos de pressão, instituições de pesquisa, organismos internacionais, sindicatos, associações civis de representação de interesses, empresas e organizações privadas de diversos tipos, organizações não governamentais, movimentos sociais e empresários políticos.

As arenas políticas representam contextos que configuram a atuação desses atores políticos, definindo suas alianças. Theodor Lowi (1964; 1972) desenvolveu os tipos de política pública através da expressão “a política pública faz a política”. Através dessa expressão Lowi procurou demonstrar que as políticas públicas encontrarão no decorrer de seu curso diferentes atores políticos organizados em arenas políticas apoiando ou rejeitando as mesmas.

Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos: políticas distributivas, das políticas redistributivas, políticas regulatórias e por fim as políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas no decorrer de seu curso encontrará grupos que apóiam ou rejeitam a mesma.

3.3.1 Políticas Distributivas

Políticas distributivas possuem como objetivo atender demandas pontuais de grupos sociais específicos, ligados alocação de bens e serviços à população, como exemplo, hospitais, escolas, cestas básicas, estradas e etc.

Segundo Frey (2000, p. 223) as políticas distributivas podem ser definidas como:

Políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos – pelo menos diretamente percebíveis – para outros grupos.

Com isso, as políticas distributivas raramente despertam repúdio por parte de qualquer um dos atores políticos, visto que, seus custos tornam-se imperceptíveis para serem calculados.

Como exemplo desses custos imperceptíveis, Rua (2009, p.77) menciona que:

[...] nenhum ator é capaz de calcular quanto está tendo de pagar para que uma comunidade tenha um hospital, uma escola ou uma ponte; ou para que uma família receba uma cesta básica ou tenha suas crianças vacinadas; ou para que um doente receba medicamentos ou um estudante receba livros didáticos.

Em relação ao financiamento das políticas públicas distributivas, cabe ressaltar que o mesmo é feito pela sociedade como um todo, através do orçamento público que financia a implementação desse tipo de política.

Souza (2006, p.28) ressalta que as políticas distributivas são “decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo”.

Assim, as políticas distributivas atendem a demandas pontuais de uma população específica, privilegiando determinados grupos sociais. Por outro lado, tornam-se fáceis de implementar devido à rara oposição ao atendimento de demandas fragmentadas por parte dos atores políticos.

3.3.2 Políticas Redistributivas

As políticas redistributivas possuem como característica a redistribuição de renda na forma de recursos ou financiamento de equipamentos e serviços públicos a população que se beneficiará da política.

Souza (2006, p. 28) caracteriza a política redistributiva como aquela que:

[...] atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento.

Esse tipo de política produz reações conflituosas entre os grupos sociais, pois deixa evidente qual grupo social perde e qual ganha com a implementação da política. Segundo Frey (2000, p. 224) as políticas redistributivas são orientadas para o conflito, visando uma redistribuição polarizada e repleta de conflitos.

Como exemplo deste tipo de política, podemos citar a reforma agrária que se caracteriza pela redistribuição fundiária com o objetivo de promover a distribuição mais justa de terras, causando com isso, reação dos grupos sociais proprietários destas terras.

Em relação ao financiamento desse tipo de política redistributiva, cabe mencionar, que o mesmo é realizado pelas camadas sociais de alta renda, possuindo como beneficiários os estratos sociais de baixa renda.

3.3.3 Políticas Regulatórias

As políticas regulatórias buscam regular determinados setores, criando normas para o funcionamento dos serviços e a implementação das políticas. Conforme menciona o próprio nome, essas políticas estabelecem regulamentos e não oferecem bens e serviços a população.

Frey (2000, p. 224) estabelece algumas das características das políticas regulatórias:

Políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos.

Essas políticas possuem como uma de suas características serem mais visíveis ao público, envolvendo a burocracia, políticos e os grupos de interesse. Rua (2009, p. 78) ressalta que as políticas regulatórias contêm forte potencial de conflito, porque implicam em se estabelecer as regras para a realização de empreendimentos, acesso a determinados recursos, impor critérios e demais intervenções necessárias.

Assim, as políticas regulatórias, conforme mencionado anteriormente, estabelecem regulamentos para definir de que forma será conduzida uma política pública.

3.3.4 Políticas Constitutivas

As políticas constitutivas, também conhecidas como políticas estruturadoras ou constitucionais estabelecem quais as condições em que se aplicarão as políticas distributivas, redistributivas ou as regulatórias.

Rua (2009, p. 7) define as políticas constitucionais como:

A política constitucional é estruturadora, diz respeito à própria esfera da política e às suas instituições, faz referência à criação e modelagem de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos.

Com isso, as políticas constitucionais exercem a função de estabelecer sobre quais diretrizes serão aplicadas as demais políticas (distributivas, redistributivas e regulatórias). Assim, essa política possui como característica ser abrangente e coercitiva, pois envolve e determina quais as “regras do jogo” para as demais políticas.

3.4 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas no decorrer de seu processo passam por inúmeros estágios, envolvendo atores, coalizões, processos e ênfases distintas. Devido a essas modificações no decorrer de seu processo a análise das políticas públicas torna-se fundamental, surgindo com isso a necessidade de sua análise através de fases.

Para Souza (2006, p.29), o ciclo de políticas públicas seria um ciclo deliberativo, formado por vários estágios, sendo um processo dinâmico e de aprendizado. Assim, esse ciclo possibilita aos atores envolvidos dividir o processo de políticas públicas de forma a facilitar sua efetiva realização.

Frey (2000, p.226) define as fases do ciclo de políticas públicas como:

As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

As divisões em fases variam conforme a bibliografia utilizada, porém torna-se comum a todas, as etapas de formulação, implementação e dos controles dos impactos das políticas diante da sociedade. Essas fases dentro do ciclo de políticas públicas podem ocorrer não necessariamente de forma linear, podendo ocorrer fases simultaneamente ou superpostas.

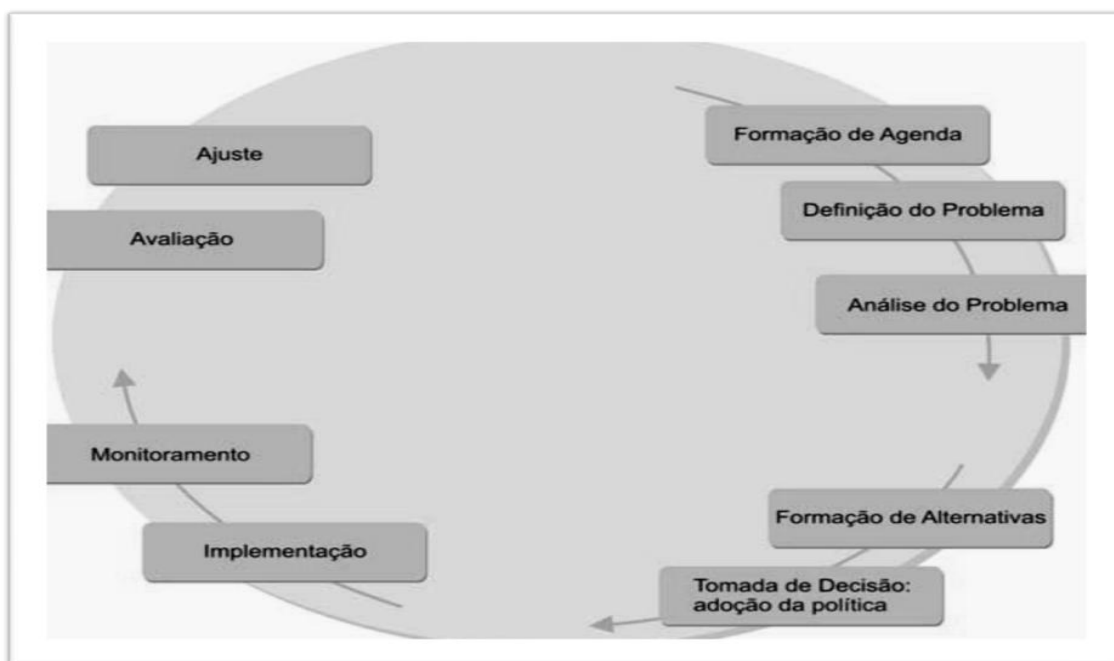
Segundo Rua (2009, p.36):

As políticas públicas (policies) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (politics), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia.

A fim de lidar com essa complexidade associam-se as políticas públicas ao ciclo de políticas que busca abordar as políticas públicas de forma sequencial e em etapas. Com isso, o ciclo de políticas caracteriza-se como uma forma de abordar o estudo das políticas públicas identificando fases no processo de produção de uma política.

Rua (2009, p.36) exemplifica as etapas do ciclo de políticas públicas através da Figura 1 demonstrada abaixo:

Figura1 – Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Rua (2009, p.36)

3.4.1 Agenda

Diante dos inúmeros problemas existentes na sociedade atual, torna-se impossível para os atores públicos atender a todas as necessidades encontradas, devido à abundância das dificuldades e a escassez de recursos para atender a todas as demandas sociais. Uma forma encontrada pelo governo para elencar os principais problemas sociais que irá solucionar é chamado de formação da agenda.

Essa formação da agenda acontece quando uma determinada necessidade social passa a ser uma das prioridades do poder público, tornando-se uma situação de emergência a ser solucionada. Com isso, os problemas sociais que não são prioridade para o Estado no momento, são deixados de lado, pois acarretariam em gastos públicos não prioritários para o momento.

Segundo Rua (2009, p. 37) a formação da agenda “ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo”.

Para Saravia (2006, p. 33), “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de “problema público”.

Com isso, a agenda corresponde a etapa na qual se inicia o ciclo de políticas públicas no qual as autoridades públicas reconhecem determinada situação social como prioridade de engajamento público a fim de solucionar ou encontrar formas de contornar a problemática, incluindo-se ela na formação da agenda. Assim as autoridades públicas incluem esse problema social como uma de suas prioridades.

3.4.2 Elaboração

A etapa da elaboração possui como característica ser o momento no qual o problema é definido ou identificado como prioridade de resolução.

Saravia (2009, p.33) definem a etapa de elaboração como “identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas

para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades”.

Assim, a fase da elaboração acontece quando após a inclusão do problema na agenda, este passa a ser estabelecido como a prioridade de resolução, passando a ser analisado e os atores envolvidos começam a apresentar propostas para sua solução.

3.4.3 Formulação

A etapa da formulação caracteriza-se como o estágio no qual se estabelece qual a alternativa será utilizada para solucionar o problema definido como prioridade na elaboração.

Para Saravia (2009, p. 33) a fase de formulação “inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro”.

Souza (2006, p. 26) define o estágio de formulação como “estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

Assim, a fase de formulação corresponde ao momento no qual se seleciona e especifica qual alternativa é a mais conveniente para a solução do problema.

3.4.4 Implementação

O estágio de implementação consiste no momento em que a preparação da política pública começa a ser realizada para, após, ser posta em prática. Nesta fase, começa a ser feito todo o planejamento para a execução da política pública.

Rua (2009, p.38) define a etapa de implementação como:

A implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade.

Essa etapa antecede a etapa de execução, momento no qual esse planejamento realizado no período de implementação saíra do “papel” e se tornará intervenção ativa na realidade.

Segundo Saraiva e Ferrarezi (2006, p.34) a fase de implementação é “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para implementar uma política”.

Em outro momento, Rua (2009, p.95) define quais os fatores envolvidos no processo de implementação de uma política pública:

Envolve os mais diversos aspectos do processo administrativo: desde a provisão de recursos no orçamento, formação de equipes, elaboração de minutas de projeto de lei autorizando realização de concurso para contratação de servidores, elaboração de editais para aquisição de bens ou contratação de serviços.

Assim, para que a fase de implementação ocorra com sucesso, torna-se necessário o devido planejamento, a fim de evitar que circunstâncias externas imponham obstáculos aos objetivos estabelecidos. Com isso, o planejamento de tempo, recursos, comunicação, coordenação e tarefas a serem executadas, devem ser feito de forma adequada.

3.4.5 Execução

O período de execução corresponde ao momento em que a política pública está sendo posta em prática, ou seja, corresponde ao momento em que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade.

Para que essa fase aconteça de forma mais eficiente e eficaz torna-se fundamental a realização concomitantemente da fase de acompanhamento da política pública. Esse acompanhamento possibilitará aos entes governamentais envolvidos no processo a resolução dos eventuais problemas constatados na execução e a obtenção de melhores resultados para a sociedade beneficiada pela política pública.

3.4.6 Monitoramento

O monitoramento ou acompanhamento consiste no instrumento de gestão das políticas públicas que permite facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política.

Rua (2009, p. 111) define o estágio de monitoramento como:

O monitoramento é o exame contínuo dos insumos, atividades, processos, produtos (preliminares, intermediários e finais), efeitos ou impactos de uma intervenção, com a finalidade de otimizar a sua gestão, ou seja, obter mais eficácia, eficiência e, dependendo do alcance do monitoramento, efetividade.

Diante disso, depreende-se que a fase de monitoramento tem como objetivo possibilitar a interferência no curso da implementação ou execução de uma política pública. Por este motivo o monitoramento caracteriza-se como uma ferramenta de gestão capaz de utilizar as informações necessárias a fim de atingir sua finalidade.

Por sua vez, Saravia (2006, p. 34) definem o acompanhamento como:

O acompanhamento, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

Para que o monitoramento seja executado de forma adequada, o mesmo deve ser realizado com a inclusão de dados em um sistema de registros apropriado, gerando-se indicadores que apoiem o processo de acompanhamento/monitoramento do processo.

3.4.7 Avaliação

A etapa de avaliação de políticas públicas representa um estágio de grande importância para a análise do ciclo. Essa etapa, embora se localize no final do ciclo, não necessariamente representa que somente será feita ao término de todo o processo.

Ao contrário disso, a avaliação de uma política pública para ser efetiva deve ser feita durante todo o processo, contribuindo para o sucesso da ação governamental e maximizando resultados através dos recursos disponíveis. Essa fase permite ao gestor público avaliar quais

ações produzem melhores resultados, servindo para ajustar o processo em seu curso e auxiliando nas próximas políticas públicas a serem realizadas.

Saravia (2006, p. 34) define o estágio de avaliação como o momento em que é feita a mensuração e a análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que se refere as realizações obtidas e as consequências previstas ou não no processo.

Cabe ressaltar que o monitoramento diferencia-se da avaliação em vários aspectos, Rua (2009, p.111) apresenta essa diferença entre avaliação e monitoramento como:

[...] enquanto a avaliação pode ser usada ou não para subsidiar a tomada de decisões, o monitoramento sempre terá de ter essa aplicação. Por isso, diferentemente da avaliação, todo monitoramento tem de incluir os procedimentos para a imediata apropriação dos achados produzidos e sua incorporação ao processo da gestão.

Assim, a avaliação tem como objetivo explorar em profundidade o processo em que incide, enquanto que o monitoramento não consegue atingir essa profundidade devido a rapidez com que deve analisar os processos e subsidiar decisões sobre a condução da política pública.

3.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO II: POLÍTICAS PÚBLICAS E COMPRAS PÚBLICAS

As compras públicas no Brasil mobilizam setores importantes da economia, sendo grandes responsáveis pelo desenvolvimento econômico do país. De acordo com o Governo Federal, as compras públicas no Brasil movimentam cerca de 10% do Produto Interno Bruto (PIB), apontando o poder de compra da Administração Pública e a importância de uma contratação responsável. Essas aquisições acontecem nas três esferas do governo (Federal, Estadual e Municipal), demandando continuamente por bens, serviços e obras para o regular funcionamento dos órgãos públicos.

Santos (2006, p.138) define a função compras como:

O conceito de compras no setor público envolve todo o processo de localização de fornecedores, fontes de suprimento, consulta, escolha e aquisição de materiais por meio de licitações que envolvem quantidade, qualidade,

preço (condições de pagamento, desconto), prazo de entrega, transporte, bem como o acompanhamento do material para inspecionar e garantir o fornecimento dentro das especificações solicitadas.

Isso demonstra a importância que as compras governamentais possuem dentro dos órgãos públicos, pois a compra de um material ou a contratação de prestação de serviço requer uma administração eficiente e eficaz, voltada para a aquisição de materiais e serviços com qualidade e com custos mais baixos, procurando utilizar o orçamento público da forma mais vantajosa possível para o atendimento do interesse público.

A política pública diante do contexto das compras públicas surge como uma das ferramentas essenciais para que uma determinada aquisição seja realizada de forma vantajosa ao interesse público. Esse processo de aquisição de bens e serviços através de uma política pública bem estruturada possibilita a sociedade envolvida participar de forma mais proativa do processo como um todo, permitindo aos mesmos a resolução dos problemas considerados mais graves.

Cabe também ressaltar que as políticas públicas quando efetuadas com um processo de implementação, monitoramento e avaliação bem planejado resultam na redução dos custos na aquisição de bens e serviços. Com isso, possibilita a compra de bens e serviços estritamente necessários, sem o dispêndio de valores que poderiam ser investidos em outras necessidades sociais.

Assim, para que uma compra pública beneficie toda a comunidade envolvida no processo de aquisição, buscando-se primordialmente o interesse público, cabe aos entes governamentais o investimento em políticas públicas capazes de fomentar a economia e promover o desenvolvimento local da sociedade envolvida. Para isso, a compra pública deveria ser associada constantemente a políticas públicas capazes de avaliar quais as reais necessidades de aquisição de bens e serviços para que a sociedade diretamente envolvida nesse processo de compra obtivesse o desenvolvimento de sua economia atrelado ao atendimento da resolução de seus problemas considerados prioritários.

4 **CAPÍTULO III: PROGRAMA FORNECER**

Este capítulo tem como objetivo descrever o Programa Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas (Programa Fornecer) através de um sucinto histórico da criação do programa e sua implementação dentro das compras públicas praticadas pelo estado do Rio Grande do Sul.

Com o intuito de delimitar o Programa Fornecer dentro da estrutura do governo do estado do Rio Grande do Sul, foi realizado um breve histórico dos órgãos envolvidos com o Programa. Essa descrição da estrutura de organização busca também auxiliar na compreensão do papel de cada ente de governo dentro do Programa de Compras em análise.

Também será abordada a fundamentação legal do Programa e a forma que as leis normatizam o Programa Fornecer. Serão demonstradas também as fases do Programa e uma análise do ciclo de políticas públicas do Fornecer, buscando analisar de forma minuciosa os dados que possibilitarão no decorrer do trabalho sua análise.

4.1 **ORGANIZAÇÃO**

Este trabalho tem como objeto a análise do Programa Fornecer, política pública executada pela Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC), órgão público integrante da estrutura institucional da Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH) do estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, antes de apresentar a CELIC, é importante contextualizar o rol que a mesma cumpre na Administração Pública do estado do Rio Grande do Sul.

Também cabe analisar como se enquadra o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) dentro da Administração Pública, pois o mesmo atua em parceria com a CELIC para a viabilização do Programa Fornecer frente às microempresas e empresas de pequeno porte dos municípios envolvidos no Programa.

4.1.1 Rio Grande do Sul

O estado do Rio Grande do Sul é constituído por 496 municípios, com pouco mais de 3% do território brasileiro, abrigando cerca de 6% da população nacional, gerando um PIB de US\$ 90 bilhões. Atualmente o estado é o maior produtor de grãos, o segundo pólo comercial e o segundo pólo da indústria de transformação nacional.

Em relação à organização dos Poderes estatais, o Governo do estado do Rio Grande do Sul está dividido em Poder Judiciário, Poder Legislativo e Poder Executivo⁴. Conforme menciona o artigo 5º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 03 de outubro de 1989, esses Poderes são independentes e harmônicos entre si.

O Poder Judiciário é investido da competência jurisdicional e exercido no Estado pelos Tribunais de Justiça, o Poder Legislativo é titular da competência legislativa e no Estado é exercido pela Assembléia Legislativa e o Poder Executivo exerce o papel administrativo ou executivo.

Segundo Justen Filho (2009, p.25) a separação dos Poderes estatais significa:

A separação dos Poderes estatais é um mecanismo clássico de organização e limitação do poder político, e consiste em impedir que todas as funções sejam concentradas em uma única estrutura organizacional. Isso produz um sistema de freios e contrapesos e permite que o “poder controle o próprio poder”, ou seja, gera a fragmentação do poder [...].

Essa separação de Poderes não significa separação absoluta dos mesmos, pois cada Poder exerce diversas funções, não sendo possível exercer um único tipo de atividade. Por exemplo, o Poder Judiciário também dispõe de poderes de natureza legislativa e administrativa e o mesmo ocorre com os outros dois Poderes.

Dessa forma, cada um dos Poderes exerce prioritariamente um tipo de função, mas não exerce com exclusividade, desempenhando também matérias dos outros Poderes.

Cabe ressaltar que o conceito de Administração Pública em sentido amplo não se limita exclusivamente ao Poder Executivo, ou seja, a Administração Pública envolve, conforme menciona Andrade (2009, p. 66), pessoas e órgãos dos três poderes desde que estes estejam executando função administrativa.

⁴ Será dada maior ênfase ao Poder Executivo dentre os três Poderes estatais, pois dentro deste Poder está a organização em estudo neste trabalho.

O Poder Executivo representa um conjunto de órgãos organizados segundo uma concepção hierárquica centralizadora, tendo como cargo mais elevado no Estado o Governador. No do Estado do Rio Grande do Sul, o Poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado com o auxílio dos Secretários de Estado, conforme consta na Lei Estadual nº 13.601, de 01 de janeiro de 2011. Essa Lei dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul.

A estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul encontra-se constituída, conforme artigo 3º da Lei Estadual 13.601/2011, pela Administração Direta, compreendendo os Gabinetes do Governador e do Vice-Governador, a Governadoria e as Secretarias de Estado e pela Administração Indireta, composta pelas entidades a que se refere o art. 21 da Constituição do Estado.

A Administração indireta segundo Andrade (2009, p.67) representa um “conjunto de pessoas administrativas (que possui personalidade jurídica própria) vinculadas à Administração direta que irão desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada”. Dentre as pessoas jurídicas da Administração Pública indireta podem-se citar as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista e as empresas públicas.

Por outro lado, a Administração Pública Direta segundo Maffini (2008, p. 225) caracteriza-se por:

[...] A Administração Pública Direta consiste em uma pessoa jurídica (também denominada de “pessoa política”) composta pelo órgão de chefia do Poder Executivo e por todos os demais órgãos ligados à chefia do Poder Executivo através de um vínculo hierárquico.

Com isso, a Administração Pública direta apresenta uma atividade administrativa de forma direta ou centralizada. Nessa centralização, o Estado executa suas tarefas por meio dos órgãos e agentes integrantes da Administração Direta.

O governo do Estado do Rio Grande do Sul possui sua estrutura organizacional formada por 19 secretarias ligadas a governadoria do Estado, 03 estruturas ligadas ao Gabinete do Vice-governador e 06 estruturas ligadas ao Gabinete do Governador. Cabe mencionar que todas essas estruturas compõem a Administração Pública direta do Estado.

4.1.2 Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH)

Dentre as Secretarias que compõem a organização do aparelho administrativo do Estado, encontra-se a Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH) caracterizando-se como parte da Administração Pública direta do Estado. A SARH possui como atribuições, nos termos do artigo 35 da Lei Estadual nº 13.601/2011, atuar nas áreas de:

- I - política de compras e realização de procedimentos licitatórios;
- II - administração do patrimônio e do transporte oficial;
- III - administração do Centro Administrativo do Estado;
- IV - políticas de gestão de recursos humanos;
- V - perícia médica do servidor público e medicina ocupacional;
- VI - políticas de gestão de organização administrativa;
- VII - política de gestão documental;
- VIII - administração dos serviços gráficos;
- IX - desenvolvimento, qualificação, capacitação e formação dos recursos humanos;
- X - previdência e assistência social ao servidor público e seus dependentes;
- XI - prestação do atendimento e administração das atividades de trânsito.

Cabe ressaltar que as competências enumeradas nos itens VIII, IX, X e XI serão exercidas pelas entidades e pelos órgãos da administração indireta, sujeitos à supervisão do Secretário de Estado da Administração e dos Recursos Humanos, nos termos do inciso IV do artigo 1º do Decreto nº 45.039, de 04 de maio de 2007.

A competência enumerada no item I viabiliza a criação do Programa Fornecer pela SARH, pois a mesma possui conforme menciona a Lei a atribuição de realizar políticas de compras e realizar procedimentos licitatórios no estado do Rio Grande do Sul.

A SARH apresenta como órgãos vinculados a sua estrutura o Instituto de Previdência do Estado (IPERGS), a Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas (CORAG), a Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH) e o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/RS).

Dentre os Programas desenvolvidos atualmente pela SARH, cabe ressaltar o Comitê de Diálogo Permante (Codipe), o Programa de Gestão do Patrimônio do Estado (Otimizar), a Política de Atenção a Saúde do Servidor e da Servidora (ProSer) e o Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas (Fornecer).

O Programa Codipe atua como instrumento de interlocução do governo com os servidores públicos, através de suas entidades representativas, visando o estabelecimento de diretrizes gerais que norteiem a construção de políticas para o funcionalismo.

O Programa Otimizar por sua vez, possui cinco frentes de trabalho: modernizar o sistema de controle de gestão do patrimônio móvel e imóvel; implantar um programa de alienações de ativos imobiliários; atualizar o cadastro de bens imóveis; destinar, racionalizar e aperfeiçoar os imóveis, quanto ao seu uso e finalidade; e por fim, criar uma rede de parceria de monitoramento e fiscalização de bens móveis e imóveis do Estado.

O Programa ProSer é uma iniciativa coordenada pela Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos em parceria com as secretarias da Segurança Pública, Educação, Saúde, Casa Civil e o Instituto de Previdência do Estado (IPE). Uma das principais ações dessa política é o Programa de Valorização e Atenção à Saúde Física e Mental dos Servidores e Servidoras (ProSer), cuja finalidade é centralizar as iniciativas do Governo nas áreas de assistência à saúde, promoção e acompanhamento da saúde física e mental dos servidores.

Por fim, o Programa Fornecer é uma iniciativa da Sarh, executada pela Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC), extinta Central de Compras (CECOM), que possibilitou o acesso exclusivo das micro e pequenas empresas ao mercado de Compras Governamentais para explorar a demanda por bens e serviços do Estado. O Programa possui como objetivo utilizar as Compras Governamentais como política de desenvolvimento econômico regionalizada, com distribuição de renda e redução de desigualdades, gerando, ao mesmo tempo, economicidade para o Estado.

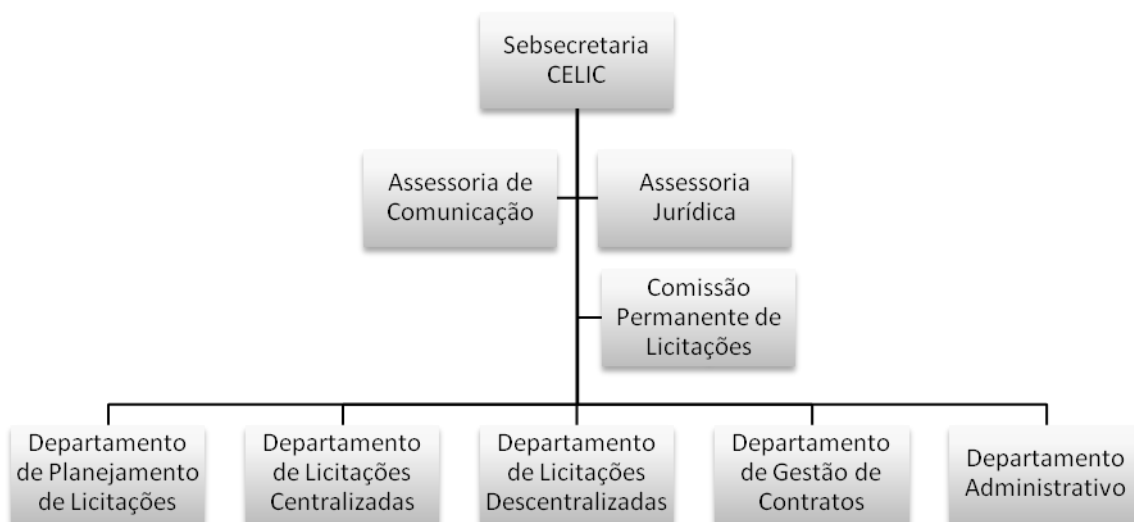
4.1.3 Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC)

A Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC) foi criada em 27 de julho de 2012, através do Decreto Estadual nº 49.291/2012, para melhorar o controle de licitações e contratos, buscando economicidade e transparência. A CECOM foi extinta da estrutura administrativa da SARH, passando a nova estrutura a ser chamada CELIC. Essa nova estrutura encontra-se também vinculada à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos (SARH), tendo como finalidade realizar procedimentos licitatórios, bem como executar a política de compras no âmbito da Administração Pública Estadual.

Para implementar as mudanças estruturais a CELIC ganhou novos servidores, nova estrutura física e uma nova organização, diferenciando-se da CECOM que possuía apenas

dois departamentos. Hoje a Subsecretaria possui Assessoria Jurídica, Assessoria Técnica, Comissão Permanente de Licitações, Departamento de Planejamento de Licitações, Departamento de Gestão de Contratos, Departamento Administrativo, Departamento de Licitações Centralizadas e Departamento de Licitações Descentralizadas.

Figura 2 – Organograma Subsecretaria da Administração Central de Licitações



Fonte: Material disponibilizado pela CELIC

Os Departamentos de Licitações Centralizadas e Licitações Descentralizadas possuem as mesmas atribuições, porém atuam de forma divergente em relação ao objeto de trabalho. O primeiro realiza as compras em grandes lotes com foco exclusivo na economicidade. Por outro lado, o Departamento de Licitações Descentralizadas atua nas compras realizadas em pequenos lotes, com foco na economicidade e na promoção do desenvolvimento regional sustentável. Cabe ressaltar, que o Programa Fornecer é executado através do Departamento de Licitações Descentralizadas da CELIC.

4.1.4 Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) caracteriza-se como um ente privado que não pertence à Administração Pública direta ou indireta, mas exerce seu papel colaborando com o Estado no desempenho das atividades de interesse público.

O SEBRAE pode ser classificado como um ente paraestatal ou ente de cooperação, inserido dentro dos serviços sociais autônomos. Segundo Maffini (2008, p. 239), serviços sociais autônomos são:

São pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cuja finalidade é a prestação de serviços assistenciais a certos grupos profissionais ou de natureza médica, de ensino ou em geral, de assistência social. Não integram a estrutura da Administração Pública, embora alguns desses serviços sociais autônomos tenham recursos que são decorrentes de contribuições patronais, arrecadadas pela Previdência Social.

Nesse contexto, o SEBRAE exerce o papel de prestação de serviços assistenciais às Micro e Pequenas Empresas, promovendo a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos das mesmas.

Como características dos serviços sociais autônomos, podemos apontar, conforme menciona Andrade (2009, p. 103) as seguintes:

- a) Não são criados pelo Estado, mas tão-somente oficializados, qualificados como tal pelo Estado. Serão instituídos por meio de autorização legislativa e adquirem personalidade jurídica com a inscrição de seu estatuto no cartório próprio, qual seja, o de Registro Civil de Pessoas Jurídicas;
- b) Os estatutos são delineados através de regimentos internos, normalmente aprovados por decreto do Chefe do Executivo;
- c) Pessoa jurídica de direito privado;
- d) Sem fins lucrativos;
- e) Predomina o posicionamento de não necessidade de concurso público para a contratação, respeitando os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade na seleção de seu pessoal;
- f) Não precisam observar a Lei 8.666/93, admitindo-se regulamento próprio para licitações e contratações administrativas.

Assim, o SEBRAE surge como uma instituição capaz de prestar serviços de assistência com autonomia para realizar suas contratações, licitações e regimentos sem necessidade de observar o que determina a Lei 8.666/93. Essa autonomia perante a Lei de Licitações permite que o SEBRAE atue em relação ao Programa Fornecer como um parceiro

capaz de intermediar a relação entre Estado e sociedade , garantindo com isso que o princípio da impessoalidade seja respeitado.

4.2 HISTÓRICO DO PROGRAMA FORNECER

O Programa Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas - Programa Fornecer - caracteriza-se como um programa de compras públicas que objetiva explorar a demanda por bens e serviços dentro do estado do Rio Grande do Sul para fomentar as microempresas e pequenas empresas da região de forma a garantir as mesmas o acesso ao mercado de compras públicas do estado.

Esse Programa foi desenvolvido pela Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos (SARH), por intermédio da extinta Central de Compras do Estado (CECOM), atualmente chamada de Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC).

No Departamento de Licitações Descentralizadas da CELIC concentram-se as ações do Programa Fornecer e toda a equipe de funcionários responsáveis pela execução do mesmo. O Fornecer conta também com o apoio das secretarias da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequenas Empresas (SESAMPE); do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI) e da Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE).

O Programa Fornecer possui como parceiro para sua realização o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa (SEBRAE) que atua junto aos fornecedores dando todo o suporte que necessitam para participar das licitações.

Essa entidade executa seu trabalho junto ao Programa Fornecer gerando uma mudança de cultura nas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, pois as mesmas possuem um pequeno conhecimento do que seria uma licitação, as formas de participar das mesmas e a ideia de que um processo licitatório vem carregado de dificuldades, atraso nos pagamentos entre outros pontos. Assim, o SEBRAE realiza palestras, sobre os pregões, mobilização dos empresários e assessoria na documentação necessária para participação no pregão.

O Programa Fornecer visa também fazer uso do Poder das Compras Governamentais como política de desenvolvimento econômico regional, de forma sustentável, de distribuição

de renda e de diminuição das desigualdades sociais, gerando, concomitantemente, economicidade nas licitações.

Através da redução dos gastos com a aquisição de produtos por meio de licitações públicas, o governo do Estado busca também, explorar o contingente de fornecedores de bens e serviços existentes no próprio Estado fomentando a economia local.

O Programa Fornecer tem como interesse criar oportunidade para que Micro e Pequenas Empresas vendam seus produtos para órgãos públicos, injetando dinheiro nas mesmas, dando oportunidade de concorrer dentro das contratações públicas de forma mais igualitária.

A modalidade de licitação utilizada pelo Programa para a realização de suas contratações é o pregão presencial. Esses pregões acontecem nas Câmaras de Vereadores dos municípios onde existe a necessidade de aquisição de produtos. A forma de contratação utilizada é o registro de preços dos produtos a serem adquiridos no decorrer do contrato firmado entre a Administração Pública e os fornecedores vencedores das licitações. Esse registro de preços acontece pelo período de seis meses podendo ser prorrogado por igual período.

O programa foi implantado no Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2011 sendo realizado através de pregões presenciais em 22 municípios das Regiões Central, Fronteira Oeste, Campanha, Jacuí-Centro, e Alto Jacuí. Os primeiros alimentos licitados nesta primeira etapa do Programa foram itens de panificação e leite para abastecer casas prisionais, unidades da FPERGS e o Hospital da Brigada Militar.

4.3 BASE LEGAL

A implementação do Fornecer tem como embasamento a Lei Estadual nº 13.706 de 06 de abril de 2011, a qual dispõe sobre a concessão de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas, no âmbito da Administração Pública Estadual.

Essa Lei, conforme seu artigo 1º:

[...] estabelece normas relativas ao tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas destinadas às aquisições de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, dos fundos especiais, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado, de todos os Poderes.

Esse tratamento diferenciado, segundo a Lei Estadual n.º 13.706/2011, poderá ocorrer em três situações conforme mencionam os artigos 7º, 8º e 9º da referida Lei:

- a) Conforme o artigo 7º poderá ser realizado certame licitatório exclusivo para a participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) Nas licitações para fornecimento de bens, serviços e obras, os órgãos e as entidades contratantes poderão estabelecer, nos instrumentos convocatórios, a exigência de subcontratação de microempresas ou de empresas de pequeno porte, sob pena de desclassificação, respeitados os incisos referentes ao artigo 8º;
- c) Nas licitações para a aquisição de bens, serviços e obras de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes poderão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, desde que respeitados os incisos pertencentes ao artigo 9º.

Conforme o artigo 10º da Lei 13.706/2011 existe casos em que não se aplicam as situações especificadas nos artigos 7º, 8º e 9º, esses casos são quando:

I - não houver um mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei Federal n.º 8.666/1993; e

IV - a soma dos valores licitados nos termos do disposto nos arts. 7.º ao 9.º desta Lei ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil.

Esse tratamento não vantajoso especificado no inciso II do artigo 10º, conforme consta na Lei, refere-se a situações em que o preço da contratação for maior ao valor estabelecido como referência contido no edital da licitação.

Cabe mencionar também que a Lei Estadual 13.706/2011 deve respeitar as normas estabelecidas na Lei Complementar Federal 123/2006, pois essa última estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e

empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Diante do objeto de análise deste trabalho, que é o Programa Fornecer, cabe ressaltar a relação da Lei Complementar Federal 123/2006 e o princípio da igualdade, conforme mencionado no tópico 1.11 do presente trabalho, acrescentando a essa relação, a Lei 13.706/2011 do estado do Rio Grande do Sul. Essa relação se dá no que tange a necessidade de tratamento diferenciado aos que possuem condições desiguais de competição, cabendo a aplicação do princípio da igualdade dentro das reais igualdades de competição.

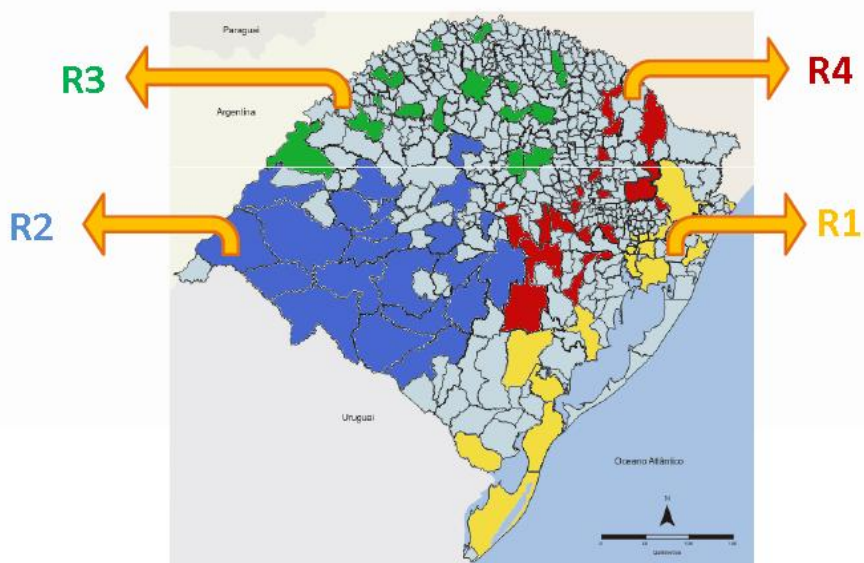
Essas duas Leis exercem a função de promover um tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte, dando às mesmas condições de competição dentro da realidade na qual estão inseridas, ou seja, competição justa para os que possuem condições de concorrência diferentes das empresas de médio e grande porte.

4.4 FASES DO PROGRAMA FORNECER

O Programa Fornecer teve sua forma implementação dividida em etapas, encontra-se até o presente momento, com sua terceira fase concluída.

Para a realização das etapas, a CELIC dividiu o estado do Rio Grande do Sul em regiões, sendo elas R1, R2, R3 e R4 (Figura 3).

Figura 3 – Regiões do Programa Fornecer



Fonte: Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH)

Tabela 1 – Municípios por região do Programa Fornecer

Região R1	Região R2	Região R3	Região R4
Camaquã	Agudo	Carazinho	Arroio do Meio
Canguçu	Alegrete	Cerro Largo	Bento Gonçalves
Canoas	Bagé	Erechim	Candelária
Gravataí	Caçapava do Sul	Espumoso	Canela
Guaíba	Cacequi	Frederico Westphalen	Caxias do Sul
Jaguarão	Cachoeira do Sul	Getúlio Vargas	Charqueadas
Novo Hamburgo	Cruz Alta	Ijuí	Encantado
Osório	Dom Pedrito	Iraí	Encruzilhada do Sul
Pelotas	Itaqui	Palmeira das Missões	Guaporé
Porto Alegre	Jaguari	Passo Fundo	Lagoa Vermelha
Rio Grande	Júlio de Castilhos	Santa Rosa	Lajeado
Santa Vitória do Palmar	Lavras do Sul	Santo Ângelo	Montenegro
São Francisco de Paula	Quaraí	Santo Cristo	Nova Prata
São Leopoldo	Rosário do Sul	São Borja	Rio Pardo
Taquara	Santa Maria	São Luiz Gonzaga	Santa Cruz do Sul
Torres	Santana do Livramento	Sarandi	São Jerônimo
Viamão	Santiago	Soledade	Sobradinho
	São Francisco de Assis	Três Passos	Vacaria
	São Gabriel		Venâncio Aires
	São Sepé		
	São Vicente do Sul		
	Uruguaiana		

Fonte: Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH)

A região R2 (Tabela 1) apresenta os municípios com menor média de desenvolvimento socioeconômico (Idese), apontada pela Fundação de Economia e Estatística (FEE). A Fundação de Economia e Estatística (FEE) apresenta o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico para Rio Grande do Sul, seus municípios e Coredes.

O Idese é um índice sintético, inspirado no IDH, que abrange um conjunto amplo de indicadores sociais e econômicos, classificados em quatro blocos temáticos: educação; renda; saneamento e domicílios; e saúde. Tem por objetivo mensurar e acompanhar o nível de desenvolvimento do Estado, de seus municípios e dos Coredes, informando a sociedade e orientando os governos (municipal e estadual) nas suas políticas socioeconômicas.

As licitações, conforme mencionado anteriormente, são realizadas através de pregão presencial, nas Câmaras de Vereadores dos municípios.

Para participar dos certames licitatórios as microempresas e empresas de pequeno porte deverão apresentar as documentações abaixo para credenciamento no certame, caso contrário, estarão automaticamente inabilitadas para a participação dos mesmos:

- a) Cópia do documento de identidade do titular, sócio ou administrador da empresa licitante, e do seu representante, se for o caso;
- b) Ato constitutivo e respectivas alterações, devidamente registradas, se forem o caso;
- c) Carta de Credenciamento ou instrumento público de procuração ou instrumento particular com firma reconhecida com poderes para formular ofertas e lances de preços, negociar preços diretamente com o Pregoeiro (a) e praticar todos os demais atos pertinentes ao certame em nome da licitante representada, no caso do representante não ser titular, sócio ou administrador da empresa licitante;
- d) Declaração da licitante dando ciência de que cumpre plenamente os requisitos de habilitação constantes do edital;
- e) Declaração do enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte;
- f) Cópia do enquadramento como microempresa, ou empresa de pequeno porte autenticada pela Junta Comercial, ou documento equivalente;

Essa documentação deve cumprir o determinado pela Lei 8.666/93 que em seu artigo 27, referente à documentação para habilitação em certame licitatório, exige documentos que comprovem habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do artigo 7 da Constituição Federal . Esse inciso XXXIII trata da proibição de trabalho noturno, perigoso ou

insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

4.4.1 1ª Fase

A primeira fase do programa foi implantada em 22 municípios da região do Estado. Esses municípios foram selecionados pelo motivo de apresentarem a menor média de desenvolvimento socioeconômico (Idese), apontada pela Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Os municípios escolhidos para a realização das licitações desta primeira etapa fazem parte das regiões Central, Fronteira-Oeste, Campanha, Jacuí-Centro e Alto Jacuí e são eles: Cachoeira do Sul, Dom Pedrito, Bagé, Rosário do Sul, Cacequi, São Sepé, São Gabriel, Cruz Alta, Uruguaiana, Alegrete, Itaqui, Santana do Livramento, Quaraí, Agudo, Caçapava do Sul, Lavras do Sul, Santa Maria, Júlio de Castilhos, Jaguari, São Vicente do Sul, Santiago e São Francisco de Assis.

Nessa primeira fase o programa contemplou a aquisição de itens de panificação e leite para abastecer casas prisionais, unidades da FPERGS e o Hospital da Brigada Militar. Esses produtos foram escolhidos por apresentarem o menor número de itens e apresentarem uma cadeia produtiva mais simplificada.

Nessa primeira etapa foram realizados 44 pregões presenciais nos períodos entre julho e outubro de 2011. O governo do estado do Rio Grande do Sul injetou, segundo dados da SARH, R\$ 888.738,60 (oitocentos e oitenta e oito mil setecentos e trinta e oito reais e sessenta centavos) diretamente nas microempresas e empresas de pequeno porte dos municípios participantes dessa fase e o número de fornecedores participantes do certame licitatório passou de 02, que era antes do Programa Fornecer, para 35.

4.4.2 2º Fase

A segunda fase do programa ocorreu no período de fevereiro a abril de 2012, sendo realizado um total de 176 pregões presenciais. Os municípios participantes dessa segunda fase foram os pertencentes às regiões R1, R2, R3 e R4.

Nessa fase, as licitações de itens de panificação e leite foram estendidas para mais 55 municípios somados aos 22 já contemplados na primeira fase, totalizando assim 77 municípios contemplados pelo programa neste período.

Os alimentos contemplados nesta fase foram itens de panificação, leite, carne e ovos. Os itens carne, ovos e embutidos foram incluídos somente nos 22 municípios (região R2) participantes da primeira etapa do programa, como uma forma de implantar um projeto piloto para esses itens.

O governo do estado do Rio Grande do Sul injetou nos 77 municípios participantes no período de maio de 2012 a outubro de 2012, segundo dados da SARH, R\$ 6.005.881,92 (seis milhões cinco mil oitocentos e oitenta e um reais e noventa e dois centavos) diretamente nas microempresas e empresas de pequeno porte dos municípios participantes dessa fase e o número de fornecedores de alimentos para essas regiões com a realização dessa etapa aumentou de 04 para 87.

4.4.3 3º Fase

A terceira fase do Programa Fornecer ocorreu no período de agosto a outubro de 2012, totalizando a realização de 165 pregões nessa etapa, no decorrer de 11 semanas. Das licitações que aconteceram nessa fase, o número de fornecedores passou de 02 para 73, sendo que, ao todo, 485 empresas participaram dos pregões presenciais.

Foram licitados de forma diferenciada para micro e pequenas empresas itens de panificação, laticínios, carnes, ovos e embutidos em todos os 78 municípios do Estado onde há fornecimento de tais itens licitados, por meio da Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC).

Nessa etapa, além de pão, leite, carnes, ovos e embutidos, estão incluídos na aquisição produtos não perecíveis para os municípios de: Cachoeira do Sul, Dom Pedrito, Bagé, Rosário do Sul, Cacequi, São Sepé, São Gabriel, Cruz Alta, Uruguaiana, Alegrete, Itaqui, Santana do Livramento, Quaraí, Agudo, Caçapava do Sul, Lavras do Sul, Santa Maria, Júlio de Castilhos, Jaguari, São Vicente do Sul, Santiago e São Francisco de Assis.

Fazem parte da lista de não perecíveis: açúcar refinado; arroz tipo 2; café torrado e moído; doce de frutas tipo schmier; extrato de tomate; farinha de mandioca; farinha de milho; farinha de trigo; feijão preto tipo 2; margarina vegetal; massa com ovos; óleo de soja; sal refinado; vinagre de álcool e orégano seco.

O governo do estado do Rio Grande do Sul injetou nos 78 municípios participantes, segundo dados da SARH, R\$ 18.551.698,40 (dezoito milhões quinhentos e cinquenta e um mil seiscientos e noventa e oito reais e quarenta centavos) diretamente nas microempresas e empresas de pequeno porte dos municípios participantes dessa fase

4.5 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PROGRAMA FORNECER

O Programa Fornecer como política pública desenvolvida pelo governo do estado do Rio Grande do Sul passa no decorrer de seu processo de execução por inúmeras etapas, envolvendo atores políticos, processos e necessidades. Com isso, torna-se fundamental a análise do Programa através do ciclo de políticas públicas.

Como atores envolvidos no Programa Fornecer podemos destacar o governo do estado do Rio Grande do Sul, os membros da SARH e da CELIC que verificaram que os gastos com compras públicas no estado estava alto, ocorrendo a centralização de fornecimento nas mãos de poucos fornecedores.

A formação da agenda para escolha do Programa Fornecer como uma das necessidades prioritárias do estado do Rio Grande do Sul em relação às compras públicas se deu através da verificação de que um número pequeno de fornecedores estava participando dos processos licitatórios e vencendo os mesmos, elevando com isso, o preço do produto.

Para a fase de elaboração o governo do estado do Rio Grande do Sul através da Secretaria de Administração e Recursos Humanos, apoiado pela Lei Estadual nº 13.706 de 06

de abril de 2011, elencou o Programa Fornecer como uma das prioridades para beneficiar microempresas e empresas de pequeno porte dos municípios e ao mesmo tempo diminuir os gastos para aquisição de alimentos.

Nesta fase podemos destacar também a constatação por parte da SARH e da CELIC de que com o número reduzido de fornecedores ganhadores das licitações, os mesmos para atender as entregas de alimentos como itens de panificação e leite terceirizavam o fornecimento, encarecendo os produtos para poder realizar essa terceirização. Com isso, a SARH e a CELIC decidiram criar o Programa Fornecer para comprar alimentos diretamente das microempresas e empresas de pequeno porte dos municípios, buscando uma diminuição nos custos para os cofres públicos.

Na fase de formulação, podemos destacar a escolha dos produtos a serem licitados na primeira fase do programa. Essa escolha se deu pelo fato de que itens de panificação e leite possuem um reduzido número de itens e um processo produtivo simplificado, facilitando com isso a realização da primeira fase do Programa. Também podemos destacar a modalidade e licitação escolhida, que foi o pregão presencial, pois o mesmo facilita, no caso desse Programa, a participação de microempresas e empresas de pequeno porte dos municípios selecionados.

A Fase de implementação do Programa se deu no momento em que os integrantes da SARH, CELIC começaram a planejar a forma de executar a política, verificando qual a estrutura que teriam disponível nos municípios e quantos servidores seriam necessário para envolver no processo.

A etapa de execução caracteriza-se como o momento em que a 1º, 2º e 3º fase do Programa foram postas em prática pela CELIC, através da realização concreta dos pregões presenciais nas Câmaras de Vereadores dos municípios participantes do Programa.

As fases de monitoramento e avaliação do Programa se deram através de um balanço político técnico. Com isso, não existiu durante a 1º, 2º e 3º fase a utilização de instrumentos de verificação da eficácia e dos problemas do Programa, apenas os problemas que surgiam eram solucionados conforme a demanda e a avaliação do Programa era realizada através de um balanço dos resultados.

4.6 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO III: PROGRAMA FORNECER COMO POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Conforme mencionado anteriormente, o Programa Fornecer tem como objetivo a redução dos custos para os cofres públicos com a aquisição de alimentos, agregando também a possibilidade de incentivar a participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos processos licitatórios. Com isso, o governo do estado do Rio Grande do Sul busca o desenvolvimento dessas empresas de pequeno porte atrelado ao desenvolvimento econômico das regiões contempladas pelo Programa Fornecer.

Através dessa descrição do Programa Fornecer e do papel de cada ator governamental dentro do Programa no decorrer deste Capítulo, é possível perceber que o Programa Fornecer caracteriza-se como uma política pública desenvolvida pelo governo do estado através da SARH em parceria com o SEBRAE.

Política Pública, conforme descrito no Capítulo 1 deste trabalho, define-se segundo Souza (2006, p. 26) como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Assim, o Programa Fornecer surge como uma forma do governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da SARH, colocar suas estratégias em ação, propondo mudanças na forma de conduzir as licitações públicas no estado.

Através da análise do ciclo de políticas públicas do Programa Fornecer pode-se destacar que esse ciclo permite uma visão mais detalhada das etapas que compõem o Programa, possibilitando compreender todo o processo de implementação e produção do mesmo como política pública.

Amparado pela Lei Estadual nº 13.706 de 06 de abril de 2011, a qual dispõe sobre a concessão de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas, o Programa Fornecer assumiu o papel de instrumento de governo utilizado para colocar em prática as diretrizes mencionadas por essa Lei. Cabe ressaltar que a Lei Estadual nº 13.706/2011 segue as regras estabelecidas pela Lei Complementar Federal 123/2006, produzindo em âmbito Estadual tratamento diferenciado às

empresas de menor porte que competem em desvantagem com empresas de grande porte na maioria dos certames licitatórios.

Quando abordado pelas duas Leis em pauta essa diferenciação de tratamento para microempresas e empresas de pequeno porte, também é possível deduzir que as mesmas buscam aplicar o princípio da igualdade. Essa igualdade de tratamento, conforme citado anteriormente, procura estabelecer que aqueles que possuem condições iguais de competição devem ser tratados de forma igual e aqueles que possuem igualdade de competição desigual devem ser tratados de forma desigual.

Com isso, a Lei Estadual nº 13.706/ 2011 confere em âmbito estadual a aplicação do princípio da igualdade que rege as licitações públicas regulamentadas pela Lei nº 8.666/93. No momento em que a Lei Estadual nº 13.706/ 2011 passou a ser posta em prática, através do Programa Fornecer, a mesma assumiu o caráter de viabilizadora de uma política pública, pois possibilitou ao estado do Rio Grande do Sul a criação do Programa Fornecer que objetiva a promoção do desenvolvimento local de municípios com baixo desenvolvimento socioeconômico e fomenta micro e pequenas empresas da região.

5 **CAPÍTULO IV: ANÁLISE DO PROGRAMA FORNECER**

5.1 **ABORDAGEM METODOLÓGICA**

A abordagem metodológica utilizada para a realização deste trabalho consiste em um estudo de caso sobre o Programa Fornecer à luz das políticas públicas.

Conforme Yin (2010, p.24), o estudo de caso contribui com o nosso conhecimento para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos, permitindo uma investigação que preserva as características holísticas e significativas dos eventos da vida real.

Dessa forma, para analisar o Programa Fornecer como uma política pública desenvolvida pelo governo do estado do Rio Grande do Sul para desenvolver a economia local, contribuindo para o desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte das regiões beneficiadas pelo Programa, cabe analisá-lo utilizando o método estudo de caso.

Segundo Arilda Schmidt Godoy (2006, p. 124) existem três tipos de estudo de caso que podem ser de natureza descritiva, interpretativa ou avaliativa. O estudo de caso sobre o Programa Fornecer caracteriza-se como um estudo de caso avaliativo. Segundo a mesma autora estudo de caso avaliativo ocorre quando “a preocupação é gerar dados e informações obtidos de forma cuidadosa, empírica e sistemática, com o objetivo de apreciar o mérito e julgar os resultados e a efetividade de um programa”.

A análise do Programa Fornecer tem como um de seus objetivos avaliar se o mesmo como política pública torna-se um Programa de governo efetivo e com resultados positivos para a realização das compras públicas.

5.1.1 Coleta de Dados

Segundo Yin (2010, p.127) existe seis fontes distintas que permitem evidências para viabilizar o estudo de caso: documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos.

Janete Lara de Oliveira Bertucci (2009, p.52) define que:

Estudos de caso são de natureza eminentemente qualitativa e valem-se preferencialmente de dados coletados pelo pesquisador por meio de consulta a fontes primárias e/ou secundárias, de entrevistas e da própria observação do fenômeno. Isso não significa, contudo, que não se possam utilizar dados quantitativos em estudos de caso.

Para viabilizar a melhor forma de coleta de dados com o objetivo de analisar o Programa Fornecer como política pública respeitando as Leis pertinentes a sua implementação foram selecionados como fontes para coleta de dados a documentação, entrevistas e registro em arquivos.

Para Yin (2010, p.128) a informação documental é, provavelmente, relevante para todos os tópicos de estudo de caso. Esses documentos incluem materiais escritos (como recortes de jornais e outros textos publicados na mídia, cartas, memorandos e outros tipos de correspondência, relatórios internos e externos, documentos administrativos), as estatísticas e outros tipos de registro organizados em banco de dados.

A análise de dados documentais foi realizada através de documentos fornecidos pelos funcionários da CELIC e através de dados extraídos de sites institucionais da SARH, CELIC, SEBRAE e notícias divulgadas na mídia.

As entrevistas foram do tipo semi-estruturada realizadas através de questionário aplicado e via contato telefônico. Segundo Godoy (2006, p.134) a entrevista semi-estruturada pode ser definida como:

A entrevista semi-estruturada tem como objetivo principal compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema de interesse. Neste caso a entrevista é utilizada para recolher dados descritos na linguagem do próprio sujeito [...] Mesmo quando o pesquisador utiliza um roteiro, ele não deve ser rígido, impedindo que o entrevistado se expresse em termos pessoais ou siga uma lógica diferente do entrevistador.

Por fim, o registro em arquivos inclui arquivos de levantamento de dados estatísticos, mapas e gráficos e registro de serviços que mostram o número de clientes atendidos, por exemplo.

Para analisar o Programa Fornecer esses registros em arquivos foram extraídos de levantamento de dados realizados pela SARH, SELIC e SEBRAE e divulgações na mídia.

5.2 APRESENTAÇÃO DA ENTREVISTA

A fim de analisar o Programa Fornecer através da visão de todos os atores envolvidos diretamente com o Programa, foram entrevistados a Subsecretaria da Central de Licitações, Sra. Nizani Torres, juntamente com o Diretor do Programa Fornecer, Sr. Neimar Ugalde; o Coordenador do Programa Fornecer, Sr. Paulo Lunardi; a Pregoeira da CELIC, Sra. Scheila Janaina Hunemeier; o Diretor do Instituto Penal de São Leopoldo, Sr. Rogério dos Santos Ramos; e um proprietário de uma microempresa vencedora de um dos certames licitatórios, Sr. Mauro Jandt-Nornberg.

As entrevistas com o Diretor do Instituto Penal de São Leopoldo e com o proprietário da microempresa foram realizadas através de contato telefônico. Por outro lado, as demais entrevistas foram realizadas em datas diferentes de forma presencial na Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC).

O roteiro utilizado para a entrevista semi-estruturada estava composto por 14 perguntas que procuravam esclarecer como e por qual motivo o Programa Fornecer foi criado no estado do Rio Grande do Sul. Outro objetivo desse roteiro refere-se a necessidade de coletar o maior número de informações possíveis para entender qual o papel de cada ator dentro do Fornecer e entender ao mesmo tempo como o Programa desenvolveu-se como uma política pública.

Podemos destacar também como um dos objetivos desse questionário analisar se o Programa Fornecer está cumprindo com os motivos que levaram a sua criação e se o mesmo está realmente contribuindo para desenvolvimento local dos municípios e das microempresas e empresas de pequeno porte gerando economia nas compras realizadas pelo governo do estado do Rio Grande do Sul.

A primeira pergunta deste roteiro era “Qual o motivo principal que levou a Secretaria de Administração e Recurso Humanos (SARH) a criar o Programa Fornecer no Estado do Rio Grande do Sul?”. Esse questionamento foi realizado para compreender os motivos que levaram a SARH a implementar o Programa Fornecer beneficiando microempresas e empresas de pequeno porte do estado.

A pergunta número dois foi realizada para compreender como se deu o processo de formulação do Programa Fornecer, auxiliando assim a compreensão da etapa de formulação do Programa Fornecer dentro do ciclo de políticas públicas.

Logo após, foi elaborada a pergunta número três que era “O Programa Fornecer pode ser considerado uma política pública? Por quê?”. Essa pergunta tinha como objetivo verificar se os membros da SARH e da CELIC compreendiam que o Programa criado e executado por eles tratava-se de uma política pública.

A pergunta número quatro era “O Programa Fornecer utilizou como critério para a realização dos pregões presenciais a escolha de algumas cidades. Quais necessidades locais foram levadas em consideração para a escolha das cidades de realização dos pregões presenciais?”. Esse questionamento tinha como intuito compreender os motivos que levaram a SARH a selecionar alguns municípios do estado para realização dos pregões presenciais.

Às perguntas de número cinco, seis, sete e oito eram relacionadas aos atores envolvidos no processo de formulação e implementação do Programa Fornecer, procurando estabelecer qual o papel desempenhado pelos mesmos na realização do Programa. Essas perguntas tinham também como propósito compreender qual o envolvimento do SEBRAE dentro do Programa visto que o mesmo, conforme mencionado no capítulo anterior do presente trabalho, trata-se de um serviço social autônomo.

Em seguida, foi proposta a pergunta número nove que buscava compreender quais as dificuldades encontradas pela SARH e pela SELIC para implementar o Programa Fornecer dentro do estado do Rio Grande do Sul. Essa pergunta procurava também identificar se essas dificuldades estavam sendo controladas ou sanadas no decorrer das fases do Programa.

A pergunta de número dez buscava identificar se as etapas do ciclo de políticas públicas monitoramento e avaliação estavam ocorrendo na 1º, 2º e 3º fase do Fornecer e quais os instrumentos que estavam sendo utilizados para a realização disso. O monitoramento e a avaliação de uma política pública caracterizam-se como elementos importantes para o bom

funcionamento da mesma, por este motivo, esses questionamentos foram feitos para entender se a SARH e a CELIC estavam atuando através desses dois mecanismos.

A pergunta número onze era “Os prazos de entrega dos materiais adquiridos no Programa Fornecer estão sendo cumpridos conforme consta nos editais dos pregões presenciais?”. Essa pergunta tinha como objetivo identificar se os prazos de entrega dos produtos estavam de acordo com o especificado nos editais dos pregões presenciais e se essa entrega estava melhorando em relação às licitações realizadas pelo estado antes do Fornecer.

Relacionada à pergunta anterior, a pergunta número doze tinha como objetivo evidenciar se a qualidade dos produtos ofertados pelos fornecedores tornou-se superior aos que anteriormente eram distribuídos. Esse questionamento foi realizado para compreender se o Programa Fornecer trouxe benefícios em relação a qualidade do produto distribuído aliada ao menor preço, visto que as licitações realizadas devem selecionar a proposta mais vantajosa para Administração Pública.

A pergunta número treze era “A injeção de dinheiro diretamente nas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte contribuiu para que as mesmas reduzissem os valores ofertados nos pregões presenciais?”. O objetivo dessa pergunta era verificar se com a injeção de dinheiro nas micro e pequenas empresas o programa está conseguindo gerar uma maior competição de preço entre os fornecedores, diminuindo com isso o valor dos produtos ofertados.

Por fim, a pergunta de número quatorze tinha como propósito identificar as formas utilizadas para realizar a divulgação do Programa Fornecer. Essa pergunta tinha como objetivo verificar se o governo do estado através da SARH e SELIC estava promovendo a ampla divulgação do Programa, possibilitando uma concorrência justa entre os fornecedores.

5.3 ANÁLISE DAS RESPOSTAS ÀS PERGUNTAS

Para facilitar a compreensão das respostas referentes às entrevistas semi-estruturadas realizadas com os membros da SARH / CELIC, o Diretor do Instituto Penal de São Leopoldo e o proprietário da microempresa vencedora de um dos processos licitatórios, essa análise das respostas às perguntas encontra-se dividida conforme alguns aspectos específicos.

5.3.1 Processo de Formulação do Programa Fornecer

O processo de formulação do Programa Fornecer teve seu início na averiguação de que os gastos com compras públicas realizadas pelo estado do Rio Grande do Sul estava elevado para os cofres públicos.

Segundo a Subsecretaria da Central de Licitações, Sra. Nizani Torres, quando a mesma assumiu o cargo atualmente ocupado, constatou que apenas um fornecedor ganhava 11 milhões do estado através de procedimento licitatório para o fornecimento de pão. Com isso, verificou que alguma ação por parte da CELIC deveria ser promovida para mudar essa situação, visto que esse mesmo fornecedor ganhava os procedimentos licitatórios com o preço da unidade do pão por R\$ 0,30 (trinta centavos).

Conforme o Sr. Paulo Lunardi, a CELIC e a SARH verificaram que poucos fornecedores estavam ganhando as licitações para os itens pão e leite no estado e realizavam uma subcontratação nos municípios que o pão e o leite deveriam ser entregues.

Através desses levantamentos, o governo do estado através da SARH e CELIC, verificou que essa forma de fornecimento deveria ser mudada, contratando diretamente esse fornecedor que era terceirizado pelas grandes empresas vencedoras dos certames licitatórios. Para isso, o governo do Estado criou a Lei Estadual nº 13.706 de 06 de abril de 2011, a qual dispõe sobre a concessão de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas, no âmbito da Administração Pública Estadual.

Com a criação dessa Lei, a SARH e a CELIC conseguiram um amparo legal para contratar as microempresas e empresas de pequeno porte dos municípios, permitindo as mesmas mais chances de concorrência nos certames licitatórios. Em um primeiro momento, segundo mencionou a Sra. Nizani Torres, a CELIC acreditava que mesmo que os custos dos produtos não diminuíssem conforme o esperado, as microempresas e empresas de pequeno porte seriam contratadas, garantindo o repasse do valor as mesmas sem a intermediação de uma grande empresa. Assim, seria possível que o microempreendedor local obtivesse um maior lucro no fornecimento, visto que o mesmo, já realizava todo o trabalho de fornecimento.

5.3.2 Atores do Programa Fornecer

Como atores envolvidos no processo de formulação do Programa Fornecer estão o governo do estado do Rio Grande do Sul, a Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH) e a Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC).

Segundo RUA (2009, p.89):

[...] a formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se evidenciam os vários *issues* e é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam-se os seus interesses. E é então que os diversos atores entram em confronto e/ou constroem suas alianças visando decisões favoráveis às suas preferências. Para isso, cada um deles procurará mobilizar seus recursos de poder e pressionar os tomadores de decisão: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, argumentos de persuasão, votos, organização etc

Segundo a Sra. Nizani Torres e o Sr. Neimar Ugalde, esses três atores foram os que formularam o Programa Fornecer após a verificação de que os gastos com às compras públicas dentro do Estado estava elevado.

Assim, o governo do estado do Rio Grande do Sul utilizou sua influência para criar a Lei Estadual nº 13.706/2011 e a SARH e a CELIC utilizaram essa lei sancionada para embasar o processo de compras através do Programa Fornecer.

5.3.3 Parceria com o SEBRAE

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), conforme mencionado no capítulo anterior, exerce o papel de prestação de serviços assistenciais às Micro e Pequenas Empresas, promovendo a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos das mesmas. Em relação ao Programa Fornecer, o SEBRAE desempenha o papel de parceiro do Programa Fornecer, realizando a intermediação da relação do Estado com o pequeno empreendedor.

Conforme mencionou a Sra. Scheila Janaina Hunemeier, o SEBRAE atua indo até o município onde existe a necessidade de se realizar o processo de licitação através do Fornecer e orienta a microempresa e empresa de pequeno porte sobre como participar do processo.

Essa parceria com o SEBRAE torna-se fundamental, pois as microempresas e empresas de pequeno porte de municípios pequenos, muitas vezes, não compreende o que seria um processo licitatório, deixando de participar por falta de conhecimento sobre o assunto. Outro auxílio que o SEBRAE presta é a verificação da documentação que as empresas precisam para participar, informando ao microempreendedor quais documentos deverá possuir para concorrer nos certames.

Segundo a Subsecretaria Nizani Torres, o SEBRAE atua intermediando a relação entre estado e fornecedor, permitindo que o princípio da impessoalidade não seja ferido. Com isso, o SEBRAE, como serviço social autônomo, pode realizar esse contato com o fornecedor sem que o estado tenha a possibilidade de favorecer algum microempreendedor.

5.3.4 Processo de Escolha das Cidades

O processo de escolha das cidades participantes da 1º fase do Programa Fornecer se deu através da análise apresentada pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), com a relação dos municípios do estado do Rio Grande do Sul com a menor média de desenvolvimento socioeconômico (Idese).

Segundo o Coordenador da CELIC, Sr. Paulo Lunardi, esses municípios foram selecionados como projeto piloto para a 1º, 2º e 3º fase, pois representavam as cidades que mais necessitavam da atuação do Programa para a melhoria do desenvolvimento local.

Como um dos objetivos apresentados pelo Programa Fornecer é o desenvolvimento econômico regional através do uso do poder das compras governamentais, essas cidades apresentam-se como as mais necessitadas para a realização desse Programa. Com isso, a escolha dessas cidades como pioneiras para a realização do Fornecer apresenta-se bem fundamentada, visto que, com a injeção de capital nas microempresas e empresas de pequeno porte desses municípios, a economia local melhorará favorecendo a distribuição de renda e a diminuição das desigualdades da região.

5.3.5 Programa Fornecer como Política Pública

Através das entrevistas realizadas com membros da SARH e CELIC, foi possível verificar que existem divergências de respostas em relação ao momento que foi constatado que o Programa Fornecer realmente era uma política pública desenvolvida pelo governo do estado do Rio Grande do Sul.

Em entrevista realizada com o Sr. Paulo Lunardi, o mesmo apontou que o Programa Fornecer no início de sua implementação era entendido como um projeto de compras públicas e somente após o decorrer do Programa foi verificado que o mesmo na realidade era uma política pública realizada pelo estado do Rio Grande do Sul.

Em contrapartida, a Sra. Nizani Torres e o Sr. Neimar Ugalde entendem que o Programa Fornecer desde o início de sua realização já era entendido como uma política pública realizada para fomentar o desenvolvimento local.

Com a realização do estudo de caso em relação ao Programa Fornecer, foi possível verificar desde o início de sua análise que o mesmo tratava de uma política pública desenvolvida pelo governo do estado do Rio Grande do Sul. Essa constatação aconteceu desde o conhecimento dos objetivos traçados pelo Programa que são:

- O uso do poder das Compras Governamentais como política de desenvolvimento econômico regional, de forma sustentável, de distribuição de renda e de diminuição das desigualdades sociais;
- Explorar a demanda por bens e serviços do Estado para fomentar as micro e pequenas empresas, de forma a garantir acesso ao mercado de Compras Governamentais;
- Economicidade (eliminação dos intermediários; redução do custo de transporte, armazenamento e logística na entrega e distribuição do bem, uma vez que todos estes custos estão incluídos no preço final).

Assim, compreende-se que o Programa Fornecer atua como uma política pública promovendo o desenvolvimento local e fomentando a economia dos municípios envolvidos. Com isso, promove uma melhor distribuição de renda dentro da população.

Podemos classificar quanto ao tipo de política pública o Programa Fornecer como uma política pública do tipo distributiva, pois promove a alocação de bens e serviços à população.

5.3.6 Processo de Monitoramento e Avaliação do Programa

Em relação ao processo de monitoramento e avaliação do Programa Fornecer dentro de seu ciclo de política pública, segundo a Sra. Nizani Torres e o Sr. Neimar Ugalde, o mesmo atualmente está sendo realizado sem a utilização de instrumentos de monitoramento e de avaliação.

Conforme os entrevistados, a avaliação do Programa acontece através de um balanço político técnico que aponta dos resultados obtidos. Segundo o Sr. Neimar Ugalde, futuramente o objetivo da CELIC é implementar a avaliação através de instrumentos de pesquisa, possibilitando dados mais concretos sobre quais os benefícios que o Programa está trazendo para os municípios envolvidos.

5.3.7 Qualidade dos Produtos e Prazos de Entrega

Conforme mencionado anteriormente, um dos objetivos da realização da pergunta em relação ao prazo de entrega dos produtos estava na necessidade de averiguar se os fornecedores estavam cumprindo os prazos estabelecidos nos editais de licitação.

Em entrevista via contato telefônico com o Diretor do Instituto Penal de São Leopoldo, Sr. Rogério dos Santos Ramos, o mesmo disse que o prazo de entrega dos materiais ao Instituto está sendo respeitado pelos fornecedores. Em outro momento da conversa, o Sr. Rogério mencionou que o prazo de entrega melhorou em relação a antes do Fornecer, pois agora ele consegue marcar com o fornecedor os horários que precisa dos alimentos e ajustar conforme a necessidade, visto que a relação entre o Instituto e as empresas fornecedoras ficou mais fácil pelo fato de que os fornecedores pertencem a região do Instituto.

Segundo o Sr. Paulo Lunardi, a proximidade do fornecedor em relação ao consumidor final facilitou que o produto chegue com qualidade e em condições ideais de consumo. Conforme mencionou a Subsecretaria da CELIC, o microempreendedor tem uma elevada preocupação com o produto que está entregando, pois para muitas empresas o contrato

assinado para o fornecimento de produtos do Fornecedor representa seu maior contrato já assinado, existindo a preocupação em desempenhar um trabalho de qualidade.

Um dos motivos para realizar a pergunta aos entrevistados em relação a qualidade dos produtos entregues pelo Programa Fornecedor estava na necessidade de averiguar se com a redução dos preços a qualidade não havia decrescido. Assim, em relação à qualidade verificou-se que a mesma se manteve ou em alguns casos obteve melhoras, sem a diminuir devido ao menor preço oferecido nos processos licitatórios do Programa.

5.3.8 Injeção de Dinheiro nas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e o Desenvolvimento Local

Como um dos objetivos traçados pelo Programa Fornecedor em sua proposta de atuação estava a exploração da demanda por bens e serviços do estado para fomentar as micro e pequenas empresas. Através dessa proposta o Estado promoveria o desenvolvimento local garantindo o acesso das micro e pequenas empresas ao mercado de compras governamentais.

Conforme comentado pela Subsecretaria da CELIC, o Programa Fornecedor permitiu ao estado do Rio Grande do Sul em sua 3ª fase de Programa uma economia significativa nos gastos com compras governamentais, permitindo ao governo repassar esse valor economizado para o investimento em melhorias na Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE).

Esse repasse de valor representa que as compras públicas realizadas através do Fornecedor permitiram uma economia para os cofres públicos, possibilitando que o dinheiro previsto no orçamento do estado do Rio Grande do Sul fosse repassado para investir em áreas com maiores necessidades de melhoras.

Através da entrevista via contato telefônico, o Sr. Mauro Jandt-Nornberg, relatou que atualmente está fornecendo para o Instituto Penal de São Leopoldo carne e que esse contrato possibilitou o desenvolvimento de sua empresa. Comentou também que o pagamento dos produtos entregues está sendo realizado pelo governo do estado do Rio Grande do Sul em até dez dias após a entrega da nota fiscal, não ocorrendo atrasos nos pagamentos.

5.3.9 Processo de Divulgação do Programa

O processo de divulgação do Programa Fornecer atualmente acontece através dos sítios eletrônicos do estado do Rio Grande do Sul, da SARH, CELIC e SEBRAE, através de livretos institucionais distribuídos pela CELIC, através de propaganda, no jornal de grande circulação do município e no Diário Oficial do Estado (DOE).

Segundo relatado pela Sr. Nizani Torres e pelo Sr. Neimar Ugalde, o processo de divulgação do Programa Fornecer ainda encontra-se pouco difundido, pois existe a carência de verba para a promoção do Programa para a sociedade. Também foi ressaltada na entrevista com a Subsecretaria da Central de Licitações e com o Diretor do Programa Fornecer, que a divulgação do Programa torna-se elemento fundamental para permitir que a sociedade conheça o que está sendo realizado através deste Programa e os benefícios que ele poderá trazer para as regiões.

Segundo Justen Filho (2009, p.379) a publicidade desempenha duas funções:

[...] Permite o amplo acesso dos interessados ao certame. Refere-se, nesse aspecto, à universalidade da participação no processo licitatório. Depois, a publicidade propicia a verificação da regularidade dos atos praticados. Parte-se do pressuposto de que as pessoas tanto mais se preocuparão em seguir a lei e a moral quanto maior for a possibilidade de fiscalização de sua conduta. [...]

Com isso, a divulgação do Programa Fornecer apresenta falhas, pois a sociedade não conhece o Programa, permanecendo detentores do conhecimento sobre o Programa Fornecer aqueles que participam direta ou indiretamente dele, porém de forma relativamente próxima. A promoção da divulgação do Fornecer deveria ser realizada de forma mais incisiva por parte do governo do estado do Rio Grande do Sul, tornando essa política pública conhecida pela sociedade e amplamente divulgada.

5.3.10 Principais Dificuldades Encontradas na Implementação do Programa

O processo de implementação de uma política pública muitas vezes encontra dificuldades que precisam ser solucionadas e monitoradas para que a política pública cumpra

seu ciclo. Através das entrevistas foi possível verificar que uma das principais dificuldades de implementação do Fornecer estava na falta de conhecimento do micro e pequeno empresário local sobre o que seria um processo licitatório.

Segundo a Pregoeira da CELIC, Sra. Scheila Janaina Hunemeier, muitos fornecedores não conheciam processo licitatório ou acreditavam que se tratava de um tipo de venda complicada, tornando-se inviável sua participação. A Pregoeira ressaltou ainda que muitos fornecedores não possuem ao menos acesso a internet, dificultando também o contato e a pesquisa de preços para formação de preço para compor o edital.

5.4 ANÁLISE DOS DADOS DOCUMENTAIS (PRINCIPAIS RESULTADOS): FUNDAMENTALMENTE, À LUZ DAS LICITAÇÕES.

A análise de documentos do Programa Fornecer, conforme mencionado na abordagem metodológica, foi realizada através de documentos fornecidos pelos funcionários da CELIC e através de dados extraídos de sites institucionais da SARH, CELIC, SEBRAE e notícias divulgadas na mídia.

Essa análise de documentos objetiva verificar se o Programa Fornecer atende aos princípios administrativos que devem nortear o processo de licitação. Existe também a necessidade de analisar se o Fornecer respeita a finalidade do processo de licitação definido através da Lei 8.666/93 e o tratamento diferenciado as microempresas e empresas de pequeno porte norteado pela Lei Complementar 123/2006 e a Lei Estadual 13.706/2011.

Os documentos divulgados pelo Fornecer dividem sua estrutura em relação à 1º, 2º e 3º fase do Programa, permitindo com isso, realizar um levantamento de dados dividido em etapas.

Essa divisão permite também verificar como o Programa se desenvolveu nas suas três etapas e se o mesmo está apresentando um crescimento importante no decorrer da implementação e execução de suas fases à luz das licitações.

5.4.1 1º Fase do Programa Fornecer

A primeira etapa do Programa Fornecer, conforme mencionado em um momento anterior, foi implantada em 22 municípios chamados pela SARH de região R2 (Figura 3), que envolve a Região Central, Fronteira Oeste, Campanha, Jacuí-Centro e Alto Jacuí do estado do Rio Grande do Sul.

A região R2 foi selecionada pelo fato de possuir a menor média de desenvolvimento socioeconômico do estado segundo o Idese/FEE. Os produtos pão e leite implementados como objeto dos processos licitatórios desta etapa foram selecionados devido a necessidade de expansão do número de fornecedores ganhadores destes itens, visto que os mesmos eram fornecidos por apenas 2 fornecedores do estado do Rio Grande do Sul.

Com a realização desta etapa, a economia para o Estado com a compra de pão e leite para os meses de novembro de 2011 a abril de 2012 foi de R\$ 648.300,60 (seiscentos e quarenta e oito mil trezentos reais e sessenta centavos). Essa economia segundo os dados fornecidos pela CELIC representa uma redução de 42,18% em relação ao valor gasto no registro de preços vigente entre maio de 2011 e outubro de 2011.

Essa redução nos gastos para os cofres públicos representa 30% acima do que a SARH/CELIC esperava com a realização desta etapa, pois o objetivo estipulado era uma economia nos gastos de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Com a implementação da primeira etapa do Programa a SARH/CELIC estima que gastou com todo o processo R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), representado com isso um baixo custo em relação ao economizado com a realização da primeira fase.

Considerando-se que o processo licitatório tem como objetivo diminuir os custos da administração com a aquisição de bens e serviços, o Programa Fornecer em relação a esse aspecto demonstrou nesta etapa ter atingido o objetivo estabelecido através da Lei 8.666/93.

Outro fator apontado pela análise de documentos foi o aumento no número de fornecedores que distribuem pães e leite de 2 para 35 no estado do Rio Grande do Sul. Esse aumento do número de fornecedores, à luz das licitações, demonstra que o tratamento diferenciado concedido às microempresas e empresas de pequeno porte possibilitou uma ampla concorrência entre os fornecedores, atingindo um dos objetivos da Lei de Licitações.

Em relação à capilarização de recursos, a CELIC aponta que foram injetados diretamente nas microempresas e empresas de pequeno porte R\$ 888.738,60 (oitocentos e oitenta e oito mil setecentos e trinta e oito reais e sessenta centavos), esses valores representam que com o processo de compra pública através de certame licitatório, a SARH/CELIC conseguiu injetar valores diretos no microempreendedor, sem a existência de empresas grandes que subcontratem pequenas.

5.4.2 2º Fase do Programa Fornecer

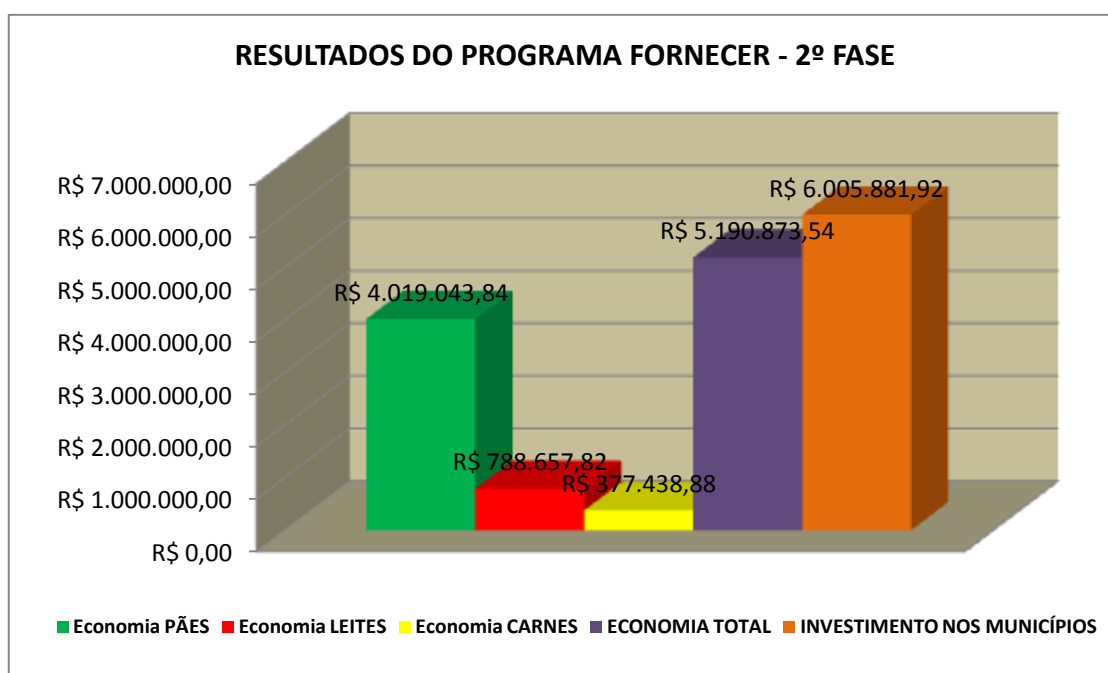
A segunda fase do Programa ocorreu em 77 municípios do estado divididos nas regiões R1, R2, R3 e R4 (Figura 3). Os alimentos licitados nesta etapa foram pães, leites, carnes, ovos e embutidos. A carne, ovos e embutidos foram implementados como projeto piloto nos municípios pertencentes a região R2, visto que essa região foi utilizada como pioneira no Programa Fornecer.

Com a realização desta etapa, a economia para o Estado com a compra de pão, leite, carne, ovos e embutidos, no período de maio de 2012 a outubro de 2012, foi de R\$ 5.190.873,54 (cinco milhões cento e noventa mil oitocentos e setenta e três reais e cinquenta e quatro centavos). Essa economia segundo os dados fornecidos pela CELIC representa uma redução de gastos de 46,64% em relação a etapa anterior do Programa.

Com a implementação da segunda etapa do Programa a SARH/CELIC estima que gastou com todo o processo R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais). Esse custo em relação ao valor economizado representa um baixo valor, pelo fato de que a Administração Pública conseguiu respeitar o princípio da eficiência, produzindo resultados que satisfaçam as necessidades do interesse público.

No gráfico 1 estão representados os resultados do Programa Fornecer em relação a economia gerada para os cofres públicos do estado do Rio Grande do Sul.

Gráfico 1 – Resultado do Programa Fornecer – 2º Fase



Fonte: Secretaria da Administração e Recursos Humanos (SARH)

A SARH/CELIC apresenta em seu material de divulgação que os alimentos pão 50g em Porto Alegre obtiveram a maior economia para o item chegando a 82% em relação ao que era pago antes do Fornecer. Para o Leite tipo C a cidade de Erechim apresentou a maior economia do Programa até o momento, com uma redução de 54% do preço pago e o item carne de 2º na cidade de Cachoeira do Sul apresentou a economia de 47% para os cofres públicos.

Esses dados representam que a economicidade proposta pela Lei 8.666/93 está sendo cumprida, pois o governo através do Programa Fornecer está conseguindo reduzir os custos dos alimentos pães, leites, carnes, ovos e embutidos proporcionando uma capilarização de valores diretamente para os municípios nesta etapa de R\$ 6.005.881,92 (seis milhões cinco mil oitocentos e oitenta e um reais e noventa e dois centavos).

Segundo dados da SARH/CELIC participaram desta etapa aproximadamente 750 empresas e o número de fornecedores desses alimentos aumento de 4 para 87 dentro do estado do Rio Grande do Sul. Esse aumento de fornecedores e o número de empresas participantes dos certames licitatórios representa que a ampla concorrência está sendo respeitada.

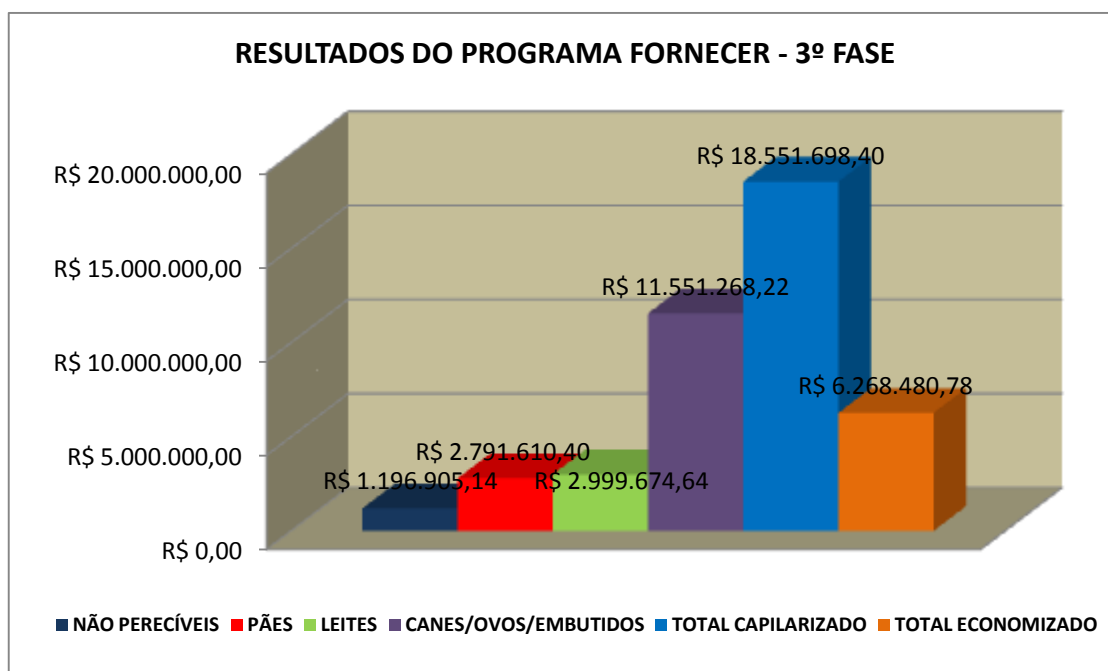
5.4.3 3º Fase do Programa Fornecer

A terceira etapa do Programa Fornecer ocorreu em 78 municípios do estado do Rio Grande do Sul, pertencentes as regiões R1, R2, R3 e R4 (Figura 2). Nesta fase foram licitados os produtos pães, leites, carnes, ovos, embutidos e produtos não perecíveis. Os produtos não perecíveis foram licitados como projeto piloto na região R2.

Com a realização desta etapa, a economia para o Estado com a compra de pão, leite, carne, ovos, embutidos e produtos não perecíveis, no período de novembro de 2012 a abril de 2013, será de R\$ 6.268.480,78 (seis milhões duzentos e sessenta e oito mil quatrocentos e oitenta reais e setenta e oito centavos). Essa economia segundo os dados fornecidos pela CELIC representa uma redução de gastos de 25,27% em relação a segunda etapa do Programa.

Abaixo segue o gráfico 2 com os resultados de economia da terceira etapa do Programa:

Gráfico 2 – Resultado do Programa Fornecer – 3º Fase



Fonte: Secretaria da Administração e Recursos Humanos (SARH)

A terceira etapa do Programa ocorreu em 11 semanas de pregões presenciais e teve como gastos para sua realização aproximadamente R\$ 90.000,00 (noventa mil reais). Foram

realizados 165 pregões presenciais com a participação de 485 empresas, passando o número de fornecedores das licitações descentralizadas nesta fase de 2 para 73.

A SARH/CELIC para realizar a terceira etapa utilizou seis equipes de pregoeiros e equipe de apoio para realizar os pregões de forma presencial. A escolha do pregão presencial foi feita para possibilitar que microempreendedores locais participassem dos certames licitatórios, visto que, se os mesmos fossem realizados na forma eletrônica empresas de outros estados poderiam vencer e realizar novamente a terceirização da venda. Também optou-se por essa forma de realização pelo fato de que muitas microempresas e empresas de pequeno porte dos municípios do estado não possuem acesso a internet, inviabilizando com isso sua participação nos certames.

À luz da Lei de Licitações, da Lei Complementar 123/2006 e da Lei Estadual 13.706/2011 essa escolha de realização dos pregões de forma presencial permite que o princípio da igualdade seja respeitado, pois viabiliza que empresas com condições de competição desigual em relação às grandes empresas, concorram em certames licitatórios e tenham oportunidade de vencer os processos.

Segundo dados da SARH/CELIC nesta etapa o governo proporcionou uma capilarização de recursos diretamente nas microempresas e empresas de pequeno porte na ordem de R\$ 18.551.698,40 (dezoito milhões quinhentos e cinquenta e um mil seiscentos e noventa e oito reais e quarenta centavos).

Assim, o tratamento diferenciado contido nas Leis 123/2006 e Lei Estadual 13.706/2011 estão sendo respeitados, visto que, apenas microempresas e empresas de pequeno porte estão concorrendo nos certames do Programa Fornecer e estão obtendo a possibilidade de fomento de valores em seus negócios.

5.5 ANÁLISE DO PROGRAMA FRENTE AO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo de políticas públicas do Programa Fornecer segundo dados obtidos através das entrevistas com membros da SARH/CELIC, apresentou algumas particularidades que merecem destaque na análise de seu ciclo.

Em relação à formação da agenda, conforme mencionado anteriormente, a Subsecretaria da CELIC, Sra. Nizani Torres apontou que ao assumir o cargo de Subsecretaria percebeu um fornecedor vendia aproximadamente 11 milhões de reais em pão para o estado e o mesmo acontecia com o leite. Neste momento, o governo do estado através da SARH/CELIC verificou que alguma atitude deveria ser tomada para mudar essa situação tornando-se uma prioridade para o poder público. Assim, o Programa Fornecer entrou na formação da agenda do estado do Rio Grande do Sul como uma política pública a ser realizada.

A etapa de elaboração ocorreu no momento em que a Lei Estadual 13.706/2011 foi sancionada pelo governo do estado do Rio Grande do Sul permitindo que microempresas e empresas de pequeno porte passassem a ter um tratamento diferenciado em âmbito Estadual. Essa Lei foi criada com o objetivo de solucionar esse problema elencado na formação da agenda do poder público do estado. Com isso, a SARH e a CELIC verificaram que através dessa lei poderiam solucionar o problema que estava ocorrendo no fornecimento de bens e serviços para o estado do Rio Grande do Sul, possibilitando que as microempresas e empresas de pequeno porte que antes eram subcontratadas pelas grandes empresas passassem a vender seus produtos diretamente para o estado.

Na fase de formulação do Programa Fornecer podemos destacar a sua própria criação e a definição de seu nome, elencando-se quais os objetivos que terá durante sua realização. Também podemos destacar que nessa fase foi realizada a escolha dos produtos que fariam parte da etapa piloto do programa, conhecida depois como 1º fase, sendo assim, selecionados os produtos pão e leite, visto que os mesmos apresentavam os maiores gastos para os cofres públicos, estando o pão, segundo a Sra. Nizani Torres com o preço de R\$ 0,30 (trinta centavos) a unidade. A modalidade de licitação escolhida também surge nesta etapa do ciclo de políticas públicas, pois a mesma apresentou-se como a melhor opção para registrar preços e permitir com que microempresas e empresas de pequeno porte participassem com condições iguais de concorrência entre elas.

O processo de implementação do Programa aconteceu através do levantamento de quantos servidores seriam necessários para colocar o Programa em prática e qual a disponibilidade de recursos que a SARH/CELIC possuía para que isto acontecesse. Durante as fases do Programa Fornecer estiveram envolvidos aproximadamente 10 pregoeiros e 12 funcionários da SARH/CELIC diretamente. Também é possível destacar que nesta etapa foi

verificada qual estrutura seria utilizada para que os pregões presenciais ocorressem, sendo decidido que os mesmos aconteceriam nas Câmaras de Vereadores dos Municípios, sendo levados até os mesmos, computadores, *modems* para possibilitar o acesso à internet e todos os demais equipamentos e pessoas necessárias para que os processos licitatórios ocorressem.

A execução do Programa Fornecer está caracterizada até o momento pelas suas três fases que já foram concluídas, essas fases representam o momento em que o Programa realmente foi posto em prática e teve sua política pública executada.

Conforme as entrevistas realizadas com membros da SARH/CELIC, as etapas de monitoramento e avaliação do Programa são as que ainda precisam de aperfeiçoamento, pois atualmente, não existem instrumentos de avaliação e monitoramento sendo utilizados para constatar o que precisa ser melhorado durante a execução do Programa e nem para avaliar o quanto o mesmo contribuiu para que os municípios do estado se desenvolvessem. Atualmente, a avaliação do Programa acontece através de um balanço político técnico que mensura o quanto foi economizado e o quanto de dinheiro foi injetado nas microempresas e empresas de pequeno porte. Assim, nota-se que as etapas de monitoramento e avaliação do Programa Fornecer precisam ser aperfeiçoadas para que resultados ainda mais satisfatórios sejam alcançados, permitindo ao estado avaliar o quanto o Programa beneficiou sua política de governo.

5.6 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO IV: FORNECER COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

O Programa Fornecer como política pública desenvolvida pelo governo do estado do Rio Grande do Sul através da SARH e CELIC promove para os cofres públicos a redução nos gastos para a realização de compras governamentais realizando juntamente o fomento de recursos nas microempresas e empresas de pequeno porte contempladas pelo Programa. Essa injeção de dinheiro nas microempresas e empresas de pequeno porte possibilita a capilarização dos recursos, anteriormente centralizados, para as regiões contempladas pelo Fornecer.

No momento em que o Programa Fornecer atua reduzindo os custos de suas compras governamentais descentralizando recursos promove nos municípios envolvidos uma distribuição de renda, caracterizando-se com isso como uma política pública. A distribuição de renda ocorre no momento em que os valores anteriormente centralizados em poucas empresas vencedoras de certames licitatórios passam a ser distribuídos para diversos municípios do estado através da contratação de microempreendedores para o fornecimento de produtos ao estado.

Essa possibilidade de contratação de mais fornecedores, através da contratação direta de empresas que anteriormente eram subcontratadas por empresas de médio e grande porte, possibilita que mais recursos cheguem de forma direta aos municípios, contribuindo para a distribuição de renda e o desenvolvimento local.

6 CONCLUSÃO

O Programa Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas - Programa Fornecer – caracteriza-se como uma política pública criada pelo governo do estado do Rio Grande do Sul através da SARH/CELIC que objetiva explorar a demanda por bens e serviços dentro do estado do Rio Grande do Sul para fomentar as microempresas e pequenas empresas da região de forma a garantir as mesmas o acesso ao mercado de compras públicas do estado.

Através do presente trabalho é possível concluir, respondendo ao problema de pesquisa proposto, que o Programa Fornecer como política pública promove a diminuição de gastos para os cofres públicos e potencializa o desenvolvimento econômico regional através do fomento às microempresas e empresas de pequeno porte dos municípios participantes do Programa.

Essa política de desenvolvimento econômico regional possibilitou que o Programa Fornecer promovesse a distribuição de renda nos municípios e diminuísse às desigualdades sociais existentes, com a capilarização de recursos diretamente nas regiões.

A diminuição nos gastos com as compras governamentais permitiu a redistribuição dos valores antes gastos com as compras públicas para investimentos na Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE). Assim, o governo do estado do Rio Grande do Sul além de realizar uma política pública com a realização das compras públicas permite que os valores que foram economizados sejam redistribuídos para áreas da Administração Pública que também necessitam de melhorias em suas instalações.

Uma das necessidades de melhoria encontrada no Programa Fornecer está no seu processo de divulgação para a sociedade, visto que o Programa está sendo pouco difundido para o conhecimento da população gaúcha. Atualmente, a SARH/CELIC não dispõe de recursos para divulgação em mídia ou difusão do Programa para o conhecimento de todos. Assim, torna-se importante o auxílio do governo do estado do Rio Grande do Sul para a divulgação do Fornecer a toda a população gaúcha.

Com a utilização de melhores ferramentas de divulgação do Programa, os processos licitatórios realizados através do Fornecer estariam mais adequados ao princípio da publicidade. Através da ampla divulgação do Programa a população poderia realizar uma melhor fiscalização do Programa como uma política pública para o desenvolvimento da

economia dos municípios participantes, permitindo que as licitações quando monitoradas pela comunidade estivessem livres de qualquer tipo de favorecimento ou fraude no processo.

Em relação ao tratamento diferenciado concedido às microempresas e empresas de pequeno porte, através da Lei Estadual 13.706/2011, o mesmo permite que o princípio da igualdade previsto na Constituição Federal de 1988 seja respeitado dentro das possibilidades de competição existente para essas empresas. O tratamento diferenciado viabiliza que empresas em condições desiguais de competição concorram de forma desigual perante as empresas de médio e grande porte. Assim, o microempreendedor tem condições de participar de certames licitatórios e possibilidade de vencer os mesmos, permitindo que esses pequenos empreendedores forneçam seus produtos de forma direta para o governo do estado do Rio Grande do Sul.

A parceria realizada com o SEBRAE permite que o princípio da impessoalidade seja respeitado, pois o governo do estado do Rio Grande do Sul, através da SARH/CELIC, não convida diretamente para os certames licitatórios os microempreendedores, mas quem o faz é o SEBRAE. Este último, como um serviço social autônomo, atua no Programa Fornecer orientando as microempresas e empresas de pequeno porte na forma de participar dos certames e quais as documentações que serão necessárias, com isso realiza o convite direto aos empreendedores sem ferir o princípio da impessoalidade.

Atualmente o Programa Fornecer está sendo difundido para outros estados do Brasil, tornando-se uma política pública modelo. Como meta para os anos de 2013 e 2014 a SARH/CELIC projeta ampliar o Fornecer visando à aquisição da merenda escolar para as escolas estaduais e a expansão do Programa para as demais compras governamentais que possam ser licitadas através dos dispositivos legais previstos na Lei Estadual 13.706/2011.

Outra projeção da SARH/CELIC para a ampliação do Programa Fornecer está na realização, com início nos próximos dois anos, de compras governamentais com critérios de sustentabilidade ambiental e socioeconômica. Essas compras chamadas compras verdes aconteceriam através de especificações de itens que levem em consideração o impacto ambiental da produção e descarte.

Este trabalho não visa esgotar o tema, evidentemente, mas sim contribuir para o debate a respeito das políticas públicas, a partir de uma primeira reflexão a respeito de um importante programa que vem sendo desenvolvido recentemente no contexto da Administração Pública do estado do Rio Grande do Sul. Também é importante destacar que este trabalho, muito

provavelmente, seja o pioneiro, no campo acadêmico, buscando refletir especificamente sobre o Programa Fornecer.

Enfim, através do presente trabalho, é possível concluir que o Programa Fornecer caracteriza-se como uma política pública com grande capacidade de impacto e mudanças na realidade das compras governamentais realizadas atualmente. Essas mudanças permitem que os municípios do estado do Rio Grande do Sul, através de suas microempresas e empresas de pequeno porte, desenvolvam-se e ganhem investimentos melhores em suas estruturas através da economia do dinheiro público, acontecendo a realocação dos valores que se economiza através do Fornecer para setores que necessitam de melhoras, como exemplo, a área da saúde, educação e segurança pública.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Direito Administrativo**. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

BERTUCCI, Janete Lara de Oliveira. Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de cursos (TCC): ênfase na elaboração de TCC de pós-graduação Lato Sensu. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 22 nov.2012.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm>. Acesso em: 22 nov.2012.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 01 out.2012.

BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103694/decreto-4536-22>>. Acesso em: 22 nov.2012.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 01 out.2012.

BRASIL. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de Direito Administrativo Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 5, janeiro/fevereiro/março, 2006. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_10/DIALOGO-JURIDICO-10-JANEIRO-2002-MARIA-S-ZANELLA-DI-PIETRO.pdf>. Acesso em: 01 out.2012

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. nº. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 25 out. 2012

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing et al (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115- 146

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

PARADA, Eugenio L. **Política y políticas públicas**. CEPAL - Serie Políticas sociales. nº 95. Disponível em: < http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf >. Acesso em: 24 nov.2012.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington, Indes/BID, 1997, mimeo.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, Ano. 8, nº. 16, p. 20-45, jun/dez. 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Qual o motivo principal que levou a Secretaria de Administração e Recurso Humanos (SARH) a criar o Programa Fornecer no Estado do Rio Grande do Sul?
2. Como se deu a formulação do Programa Fornecer?
3. O Programa Fornecer pode ser considerado uma política pública? Por quê?
4. O Programa Fornecer utilizou como critério para a realização dos pregões presenciais a escolha de algumas cidades. Quais necessidades locais foram levadas em consideração para a escolha das cidades de realização dos pregões presenciais?
5. Quais os atores envolvidos na formulação e na implementação do Programa Fornecer?
6. Qual o papel desempenhado pela SARH no Programa Fornecer?
7. Qual o papel desempenhado pelo CECOM no Programa Fornecer?
8. Qual o papel desempenhado pelo SEBRAE no Programa Fornecer?
9. Quais as dificuldades encontradas para a implementação do programa fornecer?
10. Existiu algum tipo de monitoramento e avaliação do Programa no decorrer da 1ª, 2ª e 3ª fase? Se sim, quais os instrumentos utilizados?
11. Os prazos de entrega dos materiais adquiridos no Programa Fornecer estão sendo cumpridos conforme consta nos editais dos pregões presenciais?
12. A qualidade dos produtos ofertados pelos fornecedores tornou-se superior aos anteriormente distribuídos?
13. A injeção de dinheiro diretamente nas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte contribuiu para que as mesmas reduzissem os valores ofertados nos pregões presenciais?
14. Como se dá a divulgação do Programa Fornecer para a cidadania do Rio Grande do Sul?