

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

**Shirlei Debastiani Cortez**

**Política Pública e Sustentabilidade: Uma Análise do Programa Fornecer/RS  
de Compras Públicas**

**Porto Alegre  
2014**

**Shirlei Debastiani Cortez**

**Política Pública e Sustentabilidade: Uma Análise do Programa Fornecer/RS  
de Compras Públicas**

Trabalho de conclusão do curso de Administração Pública e Social 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. Aragon Érico Dasso Junior, Dr.

**Porto Alegre  
2014**

Shirlei Debastiani Cortez

**Política Pública e Sustentabilidade: Uma Análise do Programa Fornecer/RS  
de Compras Públicas**

Trabalho de conclusão do curso de Administração Pública e Social 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.

Conceito Final \_\_\_\_\_

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

Orientador - Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Junior - UFRGS

---

Examinador – Prof. Dr. Pedro de Almeida Costa - UFRGS

*Dedico este trabalho a Fabricio de Almeida Cortez, esposo amado,  
pelo incentivo e apoio durante a minha trajetória acadêmica.  
Nestes cinco anos esteve presente em todos os momentos,  
apoiando-me e encorajando-me nessa caminhada.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, professor Dr. Aragon Érico Dasso Junior, pelo incentivo e ensinamentos, que foram determinantes a minha formação acadêmica.

A minha mãe, Silvia Debastiani, pelo amor, cuidado e dedicação a nossa família. Obrigada mãe, por ser tão especial em minha vida!

Ao meu pai, Darci Debastiani, por transmitir valores essenciais a minha formação.

Aos meus irmãos Sheila Debastiani e Luis Fernando Debastiani, que completam a família maravilhosa, da qual faço parte.

As minhas colegas de curso, com quem dividi muitas dúvidas e incertezas, obrigada meninas, pelos valorosos debates!

A todos os professores que contribuíram com seus ensinamentos durante o curso de Administração Pública e Social da UFRGS.

Um especial agradecimento a Nizani Torres, a Paulo Lunardi e a equipe da Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC), com quem pude contar com o apoio para concretizar esta pesquisa.

## RESUMO

O Programa Fornecer, criado em 2011 pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, possui objetivos de grande amplitude, relacionados às dimensões social e econômica. A Administração Pública Estadual, com o Programa, faz uso do seu poder de compras para estabelecer uma política de desenvolvimento econômico regional sustentável, de distribuição de renda e de diminuição das desigualdades sociais, explorando a demanda por bens e serviços do Estado com fomento às MPEs. Neste contexto, o objetivo principal dessa pesquisa é analisar o Programa Fornecer, enquanto política pública de compras governamentais, buscando identificar o conceito de sustentabilidade que dirige o Programa. O estudo tem como objetivos específicos: analisar o termo sustentabilidade em suas diferentes dimensões; examinar os resultados do Programa quanto à economicidade; verificar o alcance da dimensão social quanto à distribuição de riqueza e ao desenvolvimento regional; e analisar o Fornecer no ciclo de Políticas Públicas. Procura-se com esse estudo contribuir com um olhar diferenciado sobre as compras públicas, ou seja, pensar o procedimento licitatório não apenas como uma atividade da Administração Pública de mera aquisição de produtos ou serviços, mas sim como uma ação que envolve planejamento e tomada de decisões, no sentido de promover mudanças, e, portanto, um importante instrumento do Poder Público para desconcentração de riqueza. O método empregado é o estudo de caso e a pesquisa possui uma natureza qualitativa, de tipo exploratório, tendo sido realizadas coleta de informações por meio de registro de dados, levantamento de informações em sítios eletrônicos e documentos oficiais dos órgãos envolvidos, bem como realização de entrevista semiestruturada com os principais atores.

**Palavras-chave:** Política Pública; Sustentabilidade; Compras Públicas; Programa Fornecer.

## ABSTRACT

The Fornecer Program, created in 2011 by the Government of Rio Grande do Sul State, has wide-ranging objectives, related to social and economic dimensions. The State Public Administration, with the Program, uses its purchasing power to establish a policy of economic development and sustainable regional, distribution of income and reduction of social inequalities, exploring the demand for state assets and services with fostering to MPEs. In this context, the main objective of this research is to analyze the Fornecer Program as a public policy of government procurement, in order to identify the concept of sustainability that directs the Program. The study has the specific objectives: analyze the term sustainability in its different dimensions; examine their results on the Program on the economy; verify the reach of the social dimension as the distribution of wealth and the regional development; and analyze the Fornecer in the Policy Cycle. The main objective of this study is to provide a different look on the buying public, that is, thinking the bidding process not only as an activity of Public Administration of mere acquisition of products or services, but as an activity that involves planning and decisions, in order to promote changes, and therefore, an important instrument of the government to wealth devolution. The method applied is the case study, and the research has a qualitative research, of exploratory type, have been made information gathering through data logging, gathering information in websites and official documents of the involved bodies as well as the realization of semi-structured interviews with the key actors.

**Keywords:** Public Policy; Sustainability; Government Public Procurement; Fornecer Program.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Antiga divisão das regiões do Fornecer .....	58
Figura 2 – Estrutura hierárquica e funcional da CELIC .....	67
Figura 3 – Processo licitatório na CELIC.....	68
Figura 4 – Modelos jurídicos e institucionais.....	69
Figura 5 – Resultado parcial dos Quintais Sustentáveis.....	76
Figura 6 – Motivos da não participação de MPEs nos processos licitatórios do Governo.....	97
Figura 7 – Dificuldades apontadas pelos microempresários para fornecimento ao Estado .....	98
Figura 8 – Preferência das MPEs para receber informações sobre as licitações.....	98
Figura 9 – Ciclo de Políticas Públicas do Fornecer.....	107



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos Humanos do Departamento de Licitações Descentralizadas.....	68
Tabela 2 – Dados compilados das Etapas 1 a 6 .....	74
Tabela 3 – Itens licitados no Fornecer .....	110
Tabela 4 – Tipo de tratamento dos pregões do Fornecer .....	110
Tabela 5 – Localização da sede da empresa x município de realização do pregão .....	111
Tabela 6 – Localização da região da empresa x região de realização do pregão.....	111
Tabela 7 – Quantidade de pregões realizados por Região .....	111
Tabela 8 – Quantidade de fornecedores por região .....	111
Tabela 9 – Quantidade de propostas enviadas nos pregões do Fornecer.....	112
Tabela 10 – Quantidade de participantes classificados nos pregões do Fornecer .....	112
Tabela 11- As licitações do Fornecer quanto à situação .....	113
Tabela 12 – Número de empresas fornecedoras e quantidade de contratos no Fornecer .....	113
Tabela 13 – Município sede da empresa x n° contratos no Fornecer x n° empresas.....	114
Tabela 14 – Natureza jurídica das empresas x tipo de tratamento da licitação .....	114

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Principais fontes do direito das MPEs.....	51
Quadro 2 – Fontes do direito relacionadas às compras públicas no RS .....	60
Quadro 3- Resumo da Lei Estadual nº 13.706/11.....	61
Quadro 4 – Regiões do Programa Fornecer .....	71
Quadro 5- Aspectos de sustentabilidade presentes no Fornecer na percepção dos atores.....	85
Quadro 6 – Pesquisa com MPEs que fornecem ao Governo do Estado do RS .....	90
Quadro 7 – Efetividade do fornecer no alcance dos seus objetivos na percepção dos atores ..	91
Quadro 8 – Sugestões das MPEs participantes do Programa Fornecer.....	96
Quadro 9 – Potenciais indicadores de monitoramento e avaliação .....	116

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

A3P - Agenda Ambiental na Administração Pública

CEASA-RS - Centrais de Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul

CELIC - Subsecretaria da Administração Central de Licitações

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

FEE-RS - Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul

IDESE – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ME – Microempresas

MEI - Microempreendedores individuais

MPE - Micro e Pequenas Empresas

PIB – Produto Interno Bruto

SARH – Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos

SDR - Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do RS

SEBRAE-RS - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no RS

SRP - Sistema de Registro de Preços

SSA – Serviço Social Autônomo

SUSEPE - Superintendência de Serviços Penitenciários

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2. SUSTENTABILIDADE, POLÍTICA PÚBLICA E LICITAÇÃO PÚBLICA</b> .....	18
2.1. SUSTENTABILIDADE .....	19
<b>2.1.1. Origem da Expressão “Sustentabilidade”</b> .....	20
<b>2.1.2. Dimensões da Sustentabilidade</b> .....	23
2.1.2.1. Dimensão Social.....	24
2.1.2.2. Dimensão Econômica.....	26
2.1.2.3. Dimensão Ecológica/Ambiental.....	27
2.1.2.4. Dimensão Espacial e Cultural .....	30
2.1.2.5. Dimensão Política .....	31
2.1.2.6. Dimensão Jurídica .....	32
<b>2.1.3. O Marco Regulatório da Sustentabilidade no Brasil</b> .....	32
2.2. TEORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	37
<b>2.2.1. Definição de Política Pública</b> .....	38
<b>2.2.2. O Ciclo da Política Pública</b> .....	40
2.3. LICITAÇÃO PÚBLICA .....	44
<b>2.3.1. Conceito e Princípios da Licitação</b> .....	44
<b>2.3.2. Modalidade Pregão</b> .....	47
<b>2.3.3. Registro de Preços</b> .....	50
<b>2.3.4. O Tratamento Diferenciado à MPE</b> .....	51
2.4. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO II: SUSTENTABILIDADE NA POLÍTICA DE COMPRAS PÚBLICAS .....	53
<b>3. O PROGRAMA FORNECER</b> .....	56
3.1. HISTÓRICO DO PROGRAMA .....	56
3.2. BASE JURÍDICA.....	59
<b>3.2.1. Legislação</b> .....	60
<b>3.2.2. Ato Administrativo</b> .....	62
3.2.2.1. Contratações Públicas Sustentáveis na Administração Pública Estadual.....	64
3.3. ESTRUTURA INSTITUCIONAL .....	66
3.4. APOIO TÉCNICO DO SEBRAE-RS .....	69
3.5. REGIÕES DO FORNECER.....	70
3.6. RESULTADOS DO FORNECER .....	71
<b>3.6.1. Alimentação</b> .....	72
<b>3.6.2. Fornecer Quintais Sustentáveis</b> .....	75
<b>3.6.3. Demais Licitações</b> .....	76
3.7. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO III: UM OLHAR SOB AS COMPRAS PÚBLICAS ALÉM DA SUA ATIVIDADE FINALÍSTICA .....	77
<b>4. ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DO FORNECER</b> .....	79

4.1. METODOLOGIA.....	79
4.2. PERCEPÇÃO DOS ATORES PARTICIPANTES DO FORNECER.....	81
<b>4.2.1. Quanto ao Conceito de Sustentabilidade no Fornecer .....</b>	<b>83</b>
<b>4.2.2. Quanto ao Fornecer Quintais Sustentáveis .....</b>	<b>86</b>
<b>4.2.3. Quanto à Efetividade do Programa no Alcance dos Objetivos .....</b>	<b>87</b>
<b>4.2.4. Sobre a Parceria com o SEBRAE-RS .....</b>	<b>92</b>
<b>4.2.5. Quanto à Visão de Negócio da MPE no Fornecer.....</b>	<b>93</b>
<b>4.2.6. Sobre as Dificuldades a serem Superadas no Fornecer .....</b>	<b>96</b>
4.3. O CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA DO FORNECER .....	100
<b>4.3.1. Fases.....</b>	<b>100</b>
4.3.1.1. Agenda .....	100
4.3.1.2. Elaboração.....	100
4.3.1.3. Formulação.....	102
4.3.1.4. Implementação .....	102
4.3.1.5. Execução .....	103
4.3.1.6. Monitoramento .....	103
4.3.1.7. Avaliação .....	105
<b>4.3.2. O Fornecer no Ciclo de Políticas Públicas.....</b>	<b>106</b>
4.4. O FORNECER À LUZ DA ECONOMICIDADE .....	107
4.5. O ALCANCE DA DIMENSÃO SOCIAL NA DISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZA E NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	108
<b>4.5.1. Levantamento dos Pregões Presenciais do Fornecer em 2014.....</b>	<b>109</b>
<b>4.5.2. Sobre o Alcance da Dimensão Social do Fornecer.....</b>	<b>115</b>
4.6. FORNECER: O QUANTO O PROGRAMA INCORPORA A SUSTENTABILIDADE E A NATUREZA DESTES CONCEITOS.....	117
4.7. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO IV: REFLEXÕES SOBRE MÉRITOS E LIMITES DO PROGRAMA.....	121
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>123</b>
REFERÊNCIAS .....	125
APÊNDICE I – ROTEIRO PARA ENTREVISTA .....	131

## 1. INTRODUÇÃO

As compras públicas por movimentarem diferentes setores da economia e um considerável volume de recursos, tanto financeiros como naturais, passam a exigir dos gestores maior responsabilidade na elaboração de Programas. Segundo Biderman *et. al* (2008), as compras públicas representam 10% do PIB brasileiro.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, metade do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro depende da biodiversidade, o que ratifica a necessidade de novos padrões de aquisição/consumo visando à preservação dos recursos naturais (BRASIL, 2009).

No Rio Grande do Sul, em 2011, o valor do PIB foi de R\$ 263,6 bilhões, o que representa 6,4% do PIB brasileiro. Esse resultado colocou o estado na quarta colocação nacional, ficando atrás de São Paulo, 32,6%, Rio de Janeiro, 11,2% e Minas Gerais, 9,3% (FEE-RS, 2013). A distribuição do PIB gaúcho por setores de atividade, em 2011, demonstra que os principais setores da economia do Estado do RS estão relacionados à agropecuária (9,18%), à indústria (26,86%) e aos serviços (63,96%), sendo que deste último, a parcela correspondente aos serviços da Administração, saúde e educação pública representou 16,2% do valor adicionado bruto (FEE-RS, 2014).

O impacto econômico causado pelas compras e contratações realizadas pelo governo e seu poder de indução no mercado favorecem a análise sobre as políticas públicas que incentivam a sustentabilidade nas contratações.

A temática do meio ambiente é um assunto relativamente novo na elaboração de políticas públicas no Brasil; a questão ambiental passa a ganhar notoriedade e relevância diante das novas perspectivas do cenário internacional na década de 1970 e a conseqüente influência junto aos Estados para implementação de políticas com foco no desenvolvimento sustentável.

A discussão acerca da sustentabilidade requer atenção, dada às diversas significações do termo. A sustentabilidade tornou-se um termo guarda chuva, que após ser amplamente difundido por meio do Relatório de Brundlandt, tornou-se genérico e controverso devido à polissemia que acompanha o termo.

Com isso, passa-se a debater a necessidade de novos padrões de aquisição e de consumo para preservação dos recursos naturais, pois os seus efeitos negativos, ou externalidades negativas, afetam a coletividade, os direitos humanos, o padrão de vida da população.

Embora a sustentabilidade ambiental seja a mais conhecida, pois os estudos nessa área são recorrentes, o meio ambiente possui vínculos com as dimensões social, econômica, política e jurídica.

Assim como a sustentabilidade, a Política Pública também está conectada às dimensões social, ambiental, econômica, política, jurídica, pois busca a formulação de propostas, tendo como foco os temas que afetam a coletividade, com o papel de modificar uma realidade social.

No estado do Rio Grande do Sul a política de compras públicas e a realização de procedimentos licitatórios surgem como macrocompetências da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos - SARH (DASSO JUNIOR, 2013). 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 (DASSO JUNIOR, 2013).

O Programa Fornecer de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas foi criado em 2011 tendo como base legal a Lei nº 13.706, de 06 de abril de 2011, que dispõe sobre a concessão de tratamento diferenciado e simplificado a microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas no âmbito da Administração Pública Estadual, cujo valor das contratações não ultrapasse R\$ 80.000,00 (SARH-RS, 2014a). As ações do Fornecer são executadas pela CELIC, com a coordenação da SARH, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Rio Grande do Sul - SEBRAE-RS.

Desde 2011 o Programa Fornecer beneficiou micro e pequenas empresas (MPE), pequenos produtores e cooperativas pelo Estado, por meio da realização das licitações diretamente nos municípios.

O objetivo do Fornecer é explorar a demanda por bens e serviços do Estado do Rio Grande do Sul para fomentar as micro e pequenas empresas, de forma a garantir acesso ao mercado de compras públicas. Com isso, 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 (SARH-RS, 2014b).

Considerando que a sustentabilidade nas compras públicas busca integrar as dimensões ambientais, sociais, econômicas, políticas e culturais no processo de compra e contratação de governos, formula-se o seguinte questionamento para conduzir esta pesquisa: **o Programa Fornecer realiza compras públicas incorporando a sustentabilidade em suas ações?**

Para responder essa questão, esta pesquisa tem como objetivo principal analisar o Programa Fornecer, uma política pública de compras governamentais, buscando identificar o conceito de sustentabilidade que o dirige. Os objetivos específicos desta pesquisa e que complementam a análise do Programa são os seguintes:

- analisar diferentes abordagens que explicam o tema da sustentabilidade e suas dimensões;
- examinar o resultado do Programa Fornecer, à luz da economicidade, no tocante às compras públicas;
- verificar o alcance da dimensão social do Programa no que tange à distribuição de riqueza e ao desenvolvimento regional;
- analisar o Programa Fornecer nas diferentes fases que envolvem o ciclo de políticas públicas.

A pesquisa sobre o Programa Fornecer justifica-se em virtude da relevância de se analisar a ação do poder público na inserção da variável socioambiental para a formulação das políticas públicas. Além disso, a licitação não é apenas um instrumento de compras públicas, mas também se apresenta como um instrumento de planejamento do Gestor Público para a formulação de políticas públicas que busque o incentivo à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional, por isso, a relevância em se analisar os procedimentos e as práticas do Fornecer frente à legislação pertinente ao tema e às práticas sustentáveis que são incorporadas em suas ações.

O Programa Fornecer foi escolhido por representar uma política pública que objetiva em suas ações a sustentabilidade. Por isso, a finalidade desta pesquisa é ampliar o estudo acerca do tema da sustentabilidade na esfera da Administração Pública Estadual. Os resultados dessa pesquisa poderão ser utilizados pela Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos e pela CELIC, responsáveis pela condução do Programa Fornecer, e também como material de consulta a outras áreas da Administração Pública que tenham interesse no tema da sustentabilidade nas licitações.

O método utilizado neste trabalho é o estudo de caso e a pesquisa possui uma natureza qualitativa, de tipo exploratório. Segundo Yin (2001, p.19), como estratégia de pesquisa, utiliza-se o estudo de caso em muitas situações, nas quais se incluem a pesquisa em Administração Pública, estudos organizacionais e gerenciais. As seguintes fontes de informação foram utilizadas para a pesquisa: a) pesquisa bibliográfica, com base em acervos eletrônicos (artigos e periódicos) e livros sobre os temas da sustentabilidade, da teoria de



políticas públicas e das licitações; b) coleta de informações sobre o Programa Fornecer diretamente na SARH e no SEBRAE-RS; c) levantamentos de dados sobre os pregões presenciais realizados em 2014 e a natureza jurídica das empresas habilitadas, no sítio da SARH, CELIC e da Receita Federal respectivamente; d) entrevista semiestruturada com os principais atores do Fornecer, incluindo os microempresários participantes do Fornecer; e e) o registro de informações em arquivos.

A pesquisa será apresentada em capítulos, o segundo aborda o tema da sustentabilidade, das políticas públicas e da licitação pública. Em relação à sustentabilidade, busca-se a origem e as contradições do termo para além da dimensão ambiental, apresentando outras dimensões em que ela se faz presente: a social, a econômica, a jurídica, a política, a espacial, a cultural, bem como uma revisão do marco regulatório da sustentabilidade no Brasil. Em relação às políticas públicas apresenta-se uma revisão do tema e a dinâmica que envolve o ciclo de políticas públicas. Sobre licitações resgatam-se os principais conceitos e princípios, trazendo à pesquisa informações sobre a modalidade pregão e o registro de preços.

O Capítulo III apresenta o Programa Fornecer, o histórico, a estrutura institucional, a base jurídica, onde se destaca o recente Decreto sobre contratações públicas sustentáveis na Administração do Estado, o apoio técnico do SEBRAE-RS e os resultados do Programa.

O Capítulo IV reserva-se à análise do Programa Fornecer frente ao objetivo principal e os específicos traçados nesta pesquisa. Para tanto, o capítulo está organizado da seguinte forma: metodologia, a percepção dos atores participantes do Fornecer, o ciclo de política pública do Fornecer, o Fornecer à luz da economicidade, o alcance da dimensão social na distribuição de riqueza e no desenvolvimento regional e o a discussão sobre o Fornecer e o quanto o Programa incorpora a sustentabilidade e a natureza deste conceito.

## 2. SUSTENTABILIDADE, POLÍTICA PÚBLICA E LICITAÇÃO PÚBLICA

Este Capítulo integra três temas fundamentais na condução de uma política de compras públicas governamentais: a sustentabilidade; a teoria de Políticas Públicas; e a licitação pública.

No que tange à sustentabilidade, esse referencial faz uma busca sobre a origem e as contradições que acompanham o termo, ampliando a questão da sustentabilidade para além da dimensão ambiental, inserindo outras dimensões onde ela se faz presente, como a social, a econômica, a jurídica, a política, entre outras. Por isso, serão utilizados os conceitos de Bourdieu, no tocante a campo e *habitus*.

Também é realizada uma revisão do marco regulatório da sustentabilidade no Brasil, em relação ao incentivo à adoção de padrões sustentáveis nas compras públicas, bem como a legislação pertinente ao tema.

No que se refere à teoria de Políticas Públicas, este capítulo faz um breve histórico da teoria, apresenta a definição, explica o ciclo, a dinâmica envolvida e os diferentes atores, para que se entenda como ocorre a sequência de fases do processo de construção de uma política pública.

Em relação à Licitação Pública, que é o modo de viabilizar uma contratação, são apresentados os conceitos e os princípios licitatórios, optando-se por detalhar o pregão e o registro de preços, por serem, respectivamente, a modalidade e o sistema aplicados na execução do Programa Fornecer, escolhido por representar uma política que busca a sustentabilidade em suas ações. Também é apresentado o tratamento diferenciado e simplificado às MPE, por meio de um breve histórico da legislação a respeito no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista que o Fornecer fomenta a participação deste segmento nas licitações públicas.

A sustentação teórica do trabalho terá como base os eixos de pesquisa sobre sustentabilidade, Teoria de Políticas Públicas e Licitações Públicas.

## 2.1. SUSTENTABILIDADE

O termo “sustentabilidade<sup>1</sup>” é um bom exemplo de polissemia, pois admite conceitos diversos, conforme o campo de análise, como por exemplo, o social, o econômico, o ambiental e o político, bem como as suas inter-relações.

A sustentabilidade também tornou-se um campo de disputas, no sentido de campo definido por Bourdieu (2011, p. 201):

Um campo é um campo de forças, e um campo de lutas para transformar as relações de força. Em um campo como o campo político ou o campo religioso, ou qualquer outro campo, as condutas dos agentes são determinadas por sua posição na estrutura da relação de forças característica desse campo no momento considerado.

Os campos para Bourdieu, não são espaços com fronteiras estritamente delimitadas, totalmente autônomos, eles se articulam entre si (BONNERWITZ, 2005). Segundo o autor, cada campo é dotado de um móvel de disputa específico e tem uma história própria, que permite aprender a sua relativa autonomia em relação a outros campos.

No caso do termo sustentabilidade o que está em disputa são os diferentes discursos presentes nos múltiplos campos, que ora convergem, ora se contrariam.

Bourdieu procede a outra analogia, a do jogo, onde segundo Bonnerwitz (2005), as estratégias dos jogadores dependerão do volume de seu capital e da estrutura deste, sendo o objetivo do jogo conservar e/ou acumular o máximo de capital, respeitando as regras do jogo.

Outro conceito de Bourdieu que será utilizado neste trabalho é o de *habitus*:

[...] o *habitus* como sistema das disposições socialmente constituídas que, enquanto estruturas estruturadas e estruturantes, constituem o princípio gerador e unificador do conjunto de práticas e das ideologias características de um grupo de agentes. Tais práticas e ideologias poderão atualizar-se em ocasiões mais ou menos favoráveis que lhes propiciam uma posição e uma trajetória no interior de um campo intelectual, que por sua vez, ocupa uma posição determinada na estrutura de classe dominante (BOURDIEU, 2005, p. 202).

O *habitus* é um princípio operador que leva a cabo a interação entre dois sistemas de relação, as estruturas objetivas e as práticas; o *habitus* completa o movimento de interiorização das estruturas exteriores, ao passo que as práticas dos agentes exteriorizam os sistemas de disposições incorporadas (BOURDIEU, 2005, p. 46).

Segundo Bourdieu (1989, p. 49) “a força do pré-construído está em que, achando-se inscrito ao mesmo tempo nas coisas e nos cérebros, ele se apresenta como as aparências da

---

<sup>1</sup> No dicionário, a palavra sustentar possui mais de 20 acepções, dentre elas, manter, conservar, equilibrar; a sustentabilidade significa a qualidade de sustentável (que pode ser sustentado). Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 09 set.2014.

evidência, que passa despercebida porque é perfeitamente natural”.

Para Bonnerwitz (2005), cada campo é marcado por agentes dotados de um *habitus* idêntico.

O conceito de *habitus* permite compreender de que maneira o homem se torna um ser social, e a socialização, corresponde ao conjunto dos mecanismos pelos quais os indivíduos realizam a aprendizagem das relações sociais entre os homens e assimilam as normas, os valores e as crenças de uma sociedade ou de uma coletividade (BONNERWITS, 2005).

O *habitus* estabelece a relação do indivíduo com o campo social, bem como a ação desses agentes num determinado campo. No caso da sustentabilidade na perspectiva ambiental, a mais recorrente das dimensões, e que carrega uma ideologia imposta pelo discurso neoliberal, esta se impõe pela difusão de um conceito por meio do discurso e práticas, por exemplo, a Agenda 21 global, que passam a ser incorporadas pelos agentes na sua relação com o ambiente.

Na sequência, antes de examinar as múltiplas dimensões onde a sustentabilidade se faz presente, é necessário revisar a origem do termo.

### **2.1.1. Origem da Expressão “Sustentabilidade”**

O princípio da sustentabilidade surge no contexto da globalização como a marca de um limite e um sinal que reorienta o processo civilizatório da humanidade, questionando as próprias bases de produção e de negação da natureza (LEFF, 2009). A consciência ambiental surgiu nos anos 1960 com o livro primavera silenciosa de Rachel Carson, e se expandiu nos anos 1970, a partir da Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, na Suécia, em 1972, quando foram apontados os limites da racionalidade econômica e os desafios apresentados pela degradação ambiental (LEFF, 2009, p.16).

Para o autor, nos anos 1980, as estratégias do ecodesenvolvimento<sup>2</sup> foram deslocadas pelo discurso do desenvolvimento sustentável, no informe Brundtland<sup>3</sup>, que pretendia gerar

---

<sup>2</sup> As estratégias do ecodesenvolvimento de Sachs (1982 apud LEFF, 2009) postulavam a necessidade de fundar novos modos de produção e estilos de vida nas condições e potencialidades ecológicas de cada região, assim como na diversidade étnica e na autoconfiança das populações para a gestão participativa dos recursos.

<sup>3</sup> A pedido do secretário-geral das Nações Unidas, em 1984, foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento para avaliar os avanços dos processos de degradação ambiental e a eficácia das políticas ambientais para enfrentá-los. Depois de três anos de estudos, deliberações e audiências públicas, a Comissão publicou suas conclusões num documento intitulado *Nosso futuro comum*, também conhecido como Informe Brundtland, que reconhece as disparidades entre as nações e a forma como se acentuam com a crise da dívida

uma visão compartilhada por todas as nações do mundo sobre as condições para alcançar a sustentabilidade ecológica e a sobrevivência do gênero humano (LEFF, 2006, p.135). Segundo o autor, o desenvolvimento sustentável foi definido como “um processo que permite satisfazer as necessidades da população atual sem comprometer a capacidade de atender as gerações futuras”.

A sustentabilidade foi oficializada e difundida sob a égide do desenvolvimento sustentável, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), celebrada no Rio de Janeiro em 1992, e que faz parte do discurso dominante presente nas políticas neoliberais (LEFF, 2006).

A Organização das Nações Unidas (ONU) organizou a CNUMAD, mais conhecida como Rio 92, quando 179 países firmaram a Agenda 21 global, um programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, que constitui uma abrangente tentativa de promover em escala global um novo desenvolvimento denominado “desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2009).

Segundo Silva (2010, p. 189), a Agenda 21 global dedica um dos seus 40 capítulos à questão do combate à pobreza, a qual é entendida como “complexa e multidimensional”, considerada uma responsabilidade conjunta de todos os países, sendo, a estratégia para o combate à pobreza, um dos requisitos básicos ao desenvolvimento sustentável. Além do mais, em seu capítulo 10, recomenda uma visão integrada entre os fatores ambientais, sociais e econômicos, como por exemplo, o impacto dos diversos setores econômicos e sociais sobre o meio ambiente, o que facilita as opções e alternâncias adequadas, possibilitando maximizar a produtividade e o uso sustentáveis (SILVA, 2010, p. 208).

A CNUMAD elaborou e aprovou Agenda 21 global para dar institucionalidade e legitimidade às políticas do desenvolvimento sustentável. Segundo Leff (2006, p. 138), os acordos do Rio foram renovados dez anos depois, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, celebrada em Johannesburgo, em 2002, onde foi estabelecido um plano de implementação para alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentado/sustentável.

Sobre o significado do termo *sustainability*, Leff (2006, p. 137) esclarece a ambivalência de sentido, presente nos dois significados:

O primeiro, traduzido como sustentabilidade, implica a incorporação das condições ecológicas – renovabilidade da natureza, diluição de contaminadores, dispersão de dejetos – do processo econômico; o segundo, que traduz como desenvolvimento sustentado, implica a perdurabilidade no tempo do progresso econômico.

Para Leff (2006, p. 137), “o discurso do desenvolvimento sustentável procura estabelecer um terreno comum para uma política de consenso capaz de integrar os diferentes interesses de países, povos e classes sociais que plasmam o campo conflitivo da apropriação da natureza”. Segundo o autor, o discurso do desenvolvimento sustentado/sustentável foi difundido e vulgarizado até se tornar parte do discurso oficial e da linguagem comum.

Stahel (2001, p. 104) entende que ao se buscar o desenvolvimento sustentável buscase um desenvolvimento capitalista sustentável, ou seja, uma sustentabilidade dentro do quadro institucional de um capitalismo de mercado.

O Brasil aplica o modelo de desenvolvimento sustentável difundido pelas Nações Unidas em suas declarações, seguindo a lógica do Estado neoliberal. Essas práticas estão presentes na Agenda 21 brasileira, nos programas de apoio como a A3P, bem como no guia de compras públicas sustentáveis da Administração Pública federal. A própria influência do conceito de desenvolvimento sustentável de Brundlandt está presente na Constituição Federal, no artigo 225, ao estabelecer que o poder público e a coletividade devem defender o meio ambiente e preservá-lo para as gerações presentes e futuras.

O Brasil segue as recomendações da comunidade internacional a respeito da Agenda 21 global. Segundo Brasil (2004),

a Agenda 21 Brasileira deve estar em sintonia com as grandes transformações econômicas, sociais e tecnológicas no mundo e no Brasil, ocorridas nas últimas décadas, para melhor qualificar o contexto contemporâneo em que irão se inserir as políticas de desenvolvimento sustentável no nosso país.

Para Sachs (1993, p.14), houve um considerável avanço na institucionalização da preocupação com a gestão ambiental, pois quase todos os países, apoiados em legislação específica, possuem ministérios ou agências para planejamento e implementação de políticas ambientais. Segundo Sachs (1993, p.14), “o Brasil inclui abrangente capítulo sobre o meio ambiente em sua Constituição de 1988, e outros países promulgaram códigos ambientais”.

De acordo com Leff (2006, p. 17), com a percepção da crise ecológica, o conceito de ambiente configurou-se como uma nova visão do desenvolvimento humano, integrando os valores e potenciais da natureza. Assim, segundo o autor, a sustentabilidade aparece como uma necessidade de restabelecer o lugar da natureza na teoria econômica e nas práticas do desenvolvimento.

Baseada em princípios não mercantis (potencial ecológico, equidade transgeracional, justiça social, diversidade cultural e democracia), a sustentabilidade se define através de significados sociais e estratégias políticas diferenciadas (LEFF, 2006, p. 48).

Rattner (1999) entende que a qualidade de sustentabilidade reside nas formas sociais

de apropriação e uso de todo o meio-ambiente e não apenas dos recursos naturais.

De fato, a construção histórica e teórica acerca do tema sustentabilidade permite afirmar que o conceito não se restringe apenas à dimensão ambiental. Na sequência será dada ênfase ao caráter multidimensional da sustentabilidade.

### 2.1.2. Dimensões da Sustentabilidade

Os primeiros estudos teóricos sobre a sustentabilidade iniciaram-se no campo das ciências ambientais e ecológicas, trazendo à discussão contribuições de diferentes disciplinas, tais como economia, sociologia, filosofia, política e direito (SANTOS, 2007).

Segundo Boff (2006), a sustentabilidade é um termo oriundo das ciências da vida, da biologia e da ecologia.

A sustentabilidade significa que no processo evolucionário e na dinâmica da natureza vigoram interdependências, redes de relações inclusivas, mutualidades e lógicas de cooperação que permitem que todos os seres convivam, co-evoluam e se ajudem mutuamente para manterem-se vivos e garantir a biodiversidade. A sustentabilidade vive do equilíbrio dinâmico, aberto a novas incorporações, e da capacidade de transformar o caos gerador de novas ordens (BOFF, 2006).

Alguns autores, como Sachs (1993), Goodland (1995), Guimarães (1997), Bossel (1999), Freitas (2011), abordam a sustentabilidade em uma visão multidimensional, agregando valores ambientais, econômicos, sociais, espaciais, culturais, políticos, dentre outros, necessários para o desenvolvimento.

Para Sachs (1993, p.24), ao planejar o desenvolvimento, deve-se considerar simultaneamente cinco dimensões da sustentabilidade<sup>4</sup>: social, econômica, ecológica, espacial e cultural. Logo, ao se planejar o desenvolvimento sustentável, essas dimensões devem estar integradas.

Goodland<sup>5</sup> (1995 apud GUILHERME, 2007, p. 34) também dimensiona a sustentabilidade a partir de aspectos econômicos, sociais e ambientais. Segundo Guilherme (2007, p. 34), “Goodland reafirma a forte ligação entre sustentabilidade econômica e ambiental, ressaltando que esta última é pré-requisito para sustentabilidade social”.

Outro autor que trabalha o tema da sustentabilidade é Guimarães (1997) citado por Guilherme (2007, p. 32), que introduz com mais ênfase os temas da globalização, dos novos

<sup>4</sup> O que Sachs (1993) chamou de Ecodesenvolvimento

<sup>5</sup> GOODLAND, Robert *et. al* v.1995. *The Concept of environmental sustainability. Annual Review of Ecological Systems* 26, 1-24.

aparatos político-institucionais, de mudanças no mercado internacional e da inserção de padrões culturais diferenciados, além de questões como recursos naturais e pobreza. O autor define sustentabilidade como um novo paradigma de desenvolvimento, considerado um pré-requisito fundamental para governabilidade.

De acordo com Guimarães<sup>6</sup> (1997, apud GUILHERME, 2007, p. 38-39), existem oito dimensões de sustentabilidade do desenvolvimento: a planetária, a ecológica, a ambiental, a demográfica, a cultural, a social, a política e a institucional.

Para Bossel<sup>7</sup> (1999 apud BELLEN, 2006, p.28), a sustentabilidade deve abordar as dimensões material, ambiental, social, ecológica, econômica, legal, cultural, política e psicológica.

A Agenda 21 brasileira estabelece cinco dimensões para a construção do desenvolvimento sustentável, a geoambiental, a social, a econômica, a político-institucional e a da informação e do conhecimento (BRASIL, 2004b).

Segundo BRASIL (2009, p. 13), a sustentabilidade econômica, social e ambiental é um dos grandes desafios atuais, que exige a ação do poder público na inserção da variável socioambiental no processo decisório, particularmente na formulação das políticas públicas.

Diante disso, na sequência, será apresentada a sustentabilidade nas suas dimensões social, econômica, ambiental, espacial, cultural, jurídica e política, que é a classificação escolhida para este estudo.

#### 2.1.2.1. Dimensão Social

A dimensão social da sustentabilidade, segundo Sachs e Vieira (2007, p. 288), aparece como uma preocupação relacionada à organização interna de cada sociedade humana e da comunidade mundial de nações cada vez mais interdependentes – consideradas como um todo. Uma caracterização consistente de sustentabilidade social baseia-se nos valores primordiais de equidade e democracia, significando esta última a apropriação efetiva de todos os direitos humanos – políticos, civis, econômicos, sociais e culturais, por todas as pessoas.

A sustentabilidade social tem como objetivo construir a civilização do “ser”, em que

---

<sup>6</sup> GUILMARÃES, Roberto. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. Págs.13-44. In: B. K. Becker & M. Miranda (orgs.). **A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

<sup>7</sup> BOSSEL, H. *Indicators for sustainable development: theory, method, applications: a report to the Balaton Group*. Winnipeg: IISD, 1999.



exista maior equidade na distribuição do “ter” e da renda, de modo a melhorar os direitos e as condições de amplas massas de população e diminuir a distância entre os padrões de vida (SACHS, 1993, p. 25).

Foladori<sup>8</sup> (2005 apud SILVA, 2010, p. 202) alerta para a fragilidade do conceito de sustentabilidade social no sistema capitalista, pois

ao não tensionar as condições de reprodução do sistema capitalista, o conceito de sustentabilidade social se restringe a mudanças técnicas que podem, a partir de iniciativas locais, melhorar a qualidade de vida de alguns segmentos da população, porém, não há como enfrentar a miséria e a iniquidade, deixando intocadas as relações de propriedade e seus mecanismos, cada vez mais desiguais, de repartição da riqueza e dos meios de produção.

Para Stroh (2001, p. 280), a negligência com a dimensão social em virtude das intervenções econômicas do desenvolvimento, tem sido a principal causa das restrições à distribuição social dos benefícios gerados. A formulação de planos e programas voltados à sustentabilidade do desenvolvimento está relacionada ao papel do Estado na garantia de padrões mínimos de qualidade de vida material, perenidade da vida e a dignificação da identidade cultural da sociedade. Ainda, o autor esclarece que os planos estabelecidos devem estar ajustados à realidade das pessoas que recebem estas intervenções, pois senão, os resultados apresentados serão muito distantes dos originalmente planejados.

Alguns critérios de sustentabilidade social são definidos por SACHS (2007, p. 298), do que ele chamou de “lista experimental de critérios de sustentabilidade parcial<sup>9</sup>”: alcançar um justo grau de homogeneidade social; distribuição equitativa de renda; pleno emprego e/ou auto emprego, permitindo a produção de meios de subsistência; acesso equitativo aos recursos; e aos serviços sociais.

Para Freitas (2011, p. 55-56), a dimensão social não admite um modelo excludente, pois nele avultam os direitos fundamentais sociais, com os seus correspondentes programas relacionados à saúde, à educação, à segurança, que precisam ser universalizados com eficiência e eficácia, sob pena de se tornar um modelo de gestão (pública e privada) insustentável.

Segundo Bellen (2006, p. 37), a ênfase da sustentabilidade observada da perspectiva social, é a presença do ser humano na ecosfera, logo a preocupação maior é com o bem estar humano, a condição humana e os meios para aumentar a qualidade de vida.

---

<sup>8</sup> FOLADORI, G. *Por uma sustentabilidade alternativa*. Montevideo: Secretaria Regional Latinoamericana de La Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco e Afins, 2005.

<sup>9</sup> Para Sachs (2007, p. 297), no mundo real, a definição rigorosa de sustentabilidade integral deve ser relaxada, exceto na projeção de um futuro ideal; ainda assim, é muito difícil atender simultaneamente a todos os critérios parciais da sustentabilidade.

### 2.1.2.2. Dimensão Econômica

A sustentabilidade econômica requer uma análise mais complexa, pois o conceito coloca em xeque dogmas do modo de produção capitalista, tais como o crescimento econômico e a eficiência produtiva (FOLADORI, 2002 apud MENDES, 2009)<sup>10</sup>. Segundo Mendes (2009), essa concepção admite que o crescimento não pode ser ilimitado (como prega o capitalismo), pois não é congruente com a dimensão ambiental.

Para Leff (2006, p. 134), “a racionalidade econômica desterrou a natureza da esfera de produção, gerando processos de destruição ecológica e degradação ambiental que foram aparecendo como externalidades do sistema econômico”.

Bakan (2008, p. 71) afirma que mesmo as leis do País que objetivam restringir o que chamou de “instintos predatórios da corporação”, nem sempre são suficientes para impedir a destruição de vidas, os danos às comunidades ou a colocação do planeta em perigo. Segundo o autor, no mundo das corporações, são comuns os prejuízos aos trabalhadores, consumidores, comunidades, meio ambiente, o que tende a ser visto como consequências inevitáveis e aceitáveis da atividade corporativa, ou “externalidades”, termo comum da economia.

Os custos que são externalizados, segundo Bakan (2008), são transferidos para alguém; por exemplo, quando uma corporação se beneficia da economia de dinheiro ao deixar de construir chaminés mais altas e não instalando melhores filtros para controle da emissão de fumaça, provoca, no mínimo, sujeira dessa fumaça nas roupas das pessoas. Segundo Bakan (2008, p. 72), apesar das externalidades das corporações terem efeitos como geração de empregos e até desenvolvimento, a compulsão de externalizar custos, como o exemplo acima, é prática enraizada nas corporações.

Esses custos são externalizados sem preocupação com os danos que podem causar a pessoas, comunidades e ao meio ambiente. Segundo Bakan (2008, p. 86), “cada custo que ela consegue descarregar em outra pessoa é um benefício para si mesma, um caminho direto para o lucro”.

Leff (2006, p. 134) explica que mesmo a economia ecológica estando preocupada com a degradação ecológica e energética, resultante dos processos de produção e consumo, a proteção do ambiente é considerada como um custo e condição do processo econômico, cuja “sustentabilidade” depende das possibilidades de valorização da natureza. O autor também

---

<sup>10</sup> FOLADORI, G. Avances y límites de la sustentabilidad social. In: *Economía, Sociedad y Territorio*. vol. III, num. 12, 2002, p. 621-637.

apresenta sua crítica à racionalidade econômica, que seja,

[...] o questionamento da economia a partir da ecologia não tem levado à desconstrução da racionalidade econômica dominante e a fundar uma nova teoria da produção nos potenciais da natureza e nos sentidos das culturas, e por isso as políticas ambientais continuam sendo subsidiárias das políticas neoliberais (LEFF, 2006, p. 134).

Leff (2006, p. 176) entende que a racionalidade econômica não pode se inserir nas leis biológicas, nem lhe é possível incorporar os direitos coletivos, os interesses sociais e as normas institucionais para o manejo participativo democrático dos recursos naturais.

Sachs (1993, p.22) explica que “se quisermos deter a exaustão irreversível do capital da natureza, tanto como fonte de matérias primas quanto como depósito de resíduos, o fluxo de energia e de materiais deve ser contido”.

Para Sachs (1993), a sustentabilidade econômica é alcançada por uma alocação e gestão mais eficientes de recursos e por um fluxo regular de investimentos público e privado. A eficiência econômica deve ser avaliada mais em termos macrossociais do que apenas pelo lucro (SACHS, 1993, p.25).

Sachs (2007, p. 298) apresenta os seguintes critérios para sustentabilidade econômica: desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; segurança alimentar; capacidade de modernização contínua do aparato produtivo; grau razoável de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; e inserção soberana na economia mundial.

Segundo Mendes (2009), a sustentabilidade econômica extrapola o acúmulo de riqueza e engloba a geração de trabalho de forma digna, possibilitando uma distribuição de renda, promovendo o desenvolvimento das potencialidades locais e da diversificação de setores.

Leff (2009, p. 60) enfatiza que “o desenvolvimento sustentável converte-se num projeto destinado a erradicar a pobreza, satisfazer as necessidades básicas e melhorar a qualidade de vida da população”.

#### 2.1.2.3. Dimensão Ecológica/Ambiental

Alguns autores abordam separadamente as dimensões ecológica e ambiental, por isso ambos os conceitos serão apresentados neste trabalho.

Segundo Rutherford<sup>11</sup> (1997 apud BELLEN, 2006, p. 37), “na sustentabilidade da perspectiva ambiental a principal preocupação é relativa aos impactos das atividades humanas sobre o meio ambiente”. Enquanto na sustentabilidade ecológica, segundo Sachs<sup>12</sup> (1997 apud Bellen, 2006, p.37), a preocupação é relativa à utilização de combustíveis fósseis, à emissão de substâncias poluentes, à adoção de políticas de conservação de energia e de recursos, à substituição de recursos não renováveis por renováveis e ao aumento da eficiência em relação aos recursos utilizados.

Costanza<sup>13</sup> (1991, p. 85 apud Sachs, 1993) propõe a seguinte definição de sustentabilidade ecológica:

Sustentabilidade é um relacionamento entre sistemas econômicos dinâmicos e sistemas ecológicos maiores e também dinâmicos, embora de mudança mais lenta em que: a) a vida humana pode continuar indefinidamente; b) os indivíduos podem prosperar; c) as culturas humanas podem desenvolver-se; mas em que d) os resultados das atividades humanas obedecem a limites para não destruir a diversidade, a complexidade e a função do sistema ecológico de apoio à vida.

A sustentabilidade ecológica pode ser incrementada pela intensificação do uso dos recursos potenciais dos vários ecossistemas, com um mínimo de danos aos sistemas de sustentação da vida, pela limitação do consumo de combustíveis fósseis, pela redução do volume de resíduos e de poluição, pela intensificação da pesquisa de tecnologias limpas, pela definição de regras para uma adequada proteção ambiental (SACHS, 1993, p.26).

Segundo Sachs (2007, p. 298), os critérios de sustentabilidade ecológica prescindem da preservação do “capital natural” para produzir os recursos renováveis e da limitação do uso de recursos não renováveis; enquanto que os critérios de sustentabilidade ambiental apresentados referem-se ao respeito e ao aumento da capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.

Para Cavalcanti (2001), qualquer política que promova o desenvolvimento sustentável implica, em menor ou maior grau, em alguma forma de degradação do meio ambiente.

A sustentabilidade ambiental, segundo Goodland<sup>14</sup> (2005 apud GUILHERME, 2007, p. 35), possui três graus – fraco, forte e muito forte – relacionados à capacidade de

<sup>11</sup> RUTHERFORD, I. Use of models to link indicators of sustainable development. In: MOLDAN, B; BILHARZ, S; (Eds.). *Sustainability indicators: report of the project on indicators of sustainable development*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd., 1997.

<sup>12</sup> SACHS, I. Desenvolvimento Sustentável, bioindustrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas. Os casos da Índia e do Brasil. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1997.

<sup>13</sup> CONSTANZA, R. (ed.) *Ecological economics: the Science and management of sustainability*. Nova York: Columbia University Press, 1991.

<sup>14</sup> GOODLAND, Robert et al. v.1995. *The Concept of environmental sustainability. Annual Review of Ecological Systems* 26, 1-24.

substituição que permeia os quatro tipos de capital (natural, humano, construído e social) delimitados pelo sistema econômico.

Sustentabilidade ambiental fraca: mantem o capital total intacto, sem considerar a sua repartição nas quatro subcategorias. Isto poderia implicar que os vários tipos de capital são mais ou menos substituíveis, ao menos dentro dos limites dos níveis atuais de atividade econômica e da utilização de recursos. [...]

Sustentabilidade ambiental forte: requer a manutenção em separado dos quatro tipos de capital. Esta assume que o capital natural não é perfeitamente substituível, antes é complementar de funções produtivas e, agora, limitado; esta é uma proposta que vem sendo assumida por economistas ecológicos.

Sustentabilidade muito forte: não pode haver depleção de recursos naturais. Recursos não renováveis não podem ser usados, assim como todos os recursos minerais. Os recursos renováveis são utilizados, condicionados à reposição de estoques (GOODLAND, 1995 apud GUILHERME, 2007, p. 36).

Goodland (1995 apud GUILHERME, 2007, p. 30) ressalta que as principais causas da insustentabilidade estão em fatores como limite da capacidade ambiental, perante a escala dos meios de produção, e a falha dos governos em admitir os perigos da poluição e do rápido crescimento populacional.

Segundo Veiga (2005, p.171), “a sustentabilidade ambiental é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras”.

Veiga (2005, p.171) explica que, referente às dimensões ecológicas e ambientais da abordagem de Sachs, os objetivos de sustentabilidade formam um verdadeiro tripé: 1) preservação do potencial da natureza para a produção de recursos renováveis; 2) limitação do uso de recursos não renováveis; 3) respeito e realce para a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.

Para Silva (2010, p. 206), “a questão da sustentabilidade ambiental, vinculada ao desenvolvimento, diz respeito ao meio ambiente e à economia, em sua relação com o conjunto dos serviços dos ecossistemas”. Segundo a autora, a preservação dos recursos naturais, especialmente da água, do ar, da biodiversidade, da terra, ganha centralidade para diversos autores, em virtude da necessidade de conter a degradação do planeta. Além disso, a autora também observa a ênfase que vem sendo dada à questão do aquecimento global, da produção de energia e ao desflorestamento.

A Agenda 21 brasileira, segundo Silva (2010, p. 209), segue as diretrizes mundiais no que se refere ao conjunto de proposições para a sustentabilidade ambiental: (a) gestão comunitária das bacias hidrográficas; (b) manejo florestal sustentável certificado; (c) controle sobre a extração ilegal de madeira e de minérios; (d) imposto sobre desmatamento; (e) ICMS verde e maximização do valor produtivo do solo já cultivado e da floresta em pé; (f)

investimento em energias renováveis.

A dimensão ambiental é uma das mais recorrentes na análise da sustentabilidade, pois se refere aos impactos das práticas insustentáveis ao meio ambiente, por isso ela se destaca nos estudos da sustentabilidade. A dimensão ambiental conecta-se à dimensão social no que se refere aos impactos na qualidade de vida da população e também à dimensão econômica, porque os danos ambientais também estão relacionados às práticas econômicas “insustentáveis” das grandes corporações e seus reflexos na vida das pessoas.

#### 2.1.2.4. Dimensão Espacial e Cultural

A sustentabilidade espacial requer uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas (SACHS, 1993, p. 27). Enquanto a sustentabilidade cultural busca o respeito às especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local (SACHS, 1993, p. 27).

Para Sachs (2007, p. 298), os critérios de sustentabilidade cultural referem-se ao equilíbrio entre o respeito à tradição e à inovação e a capacidade de concepção independente de um “projeto nacional”, ou seja, autonomia em contraposição à cópia servil de modelos estrangeiros. Ainda, o autor apresenta os critérios para a sustentabilidade espacial: (a) configurações rural-urbanas equilibradas; (b) melhores ambientes urbanos; (c) superação de disparidades inter-regionais; (d) e a criação de estratégias ambientalmente sadias para áreas ecologicamente frágeis.

Para Leff (2009, p. 61), a sustentabilidade do processo de desenvolvimento requer o reordenamento dos assentamentos urbanos e o estabelecimento de novas relações funcionais entre o campo e a cidade.

Daí surge o desafio de gerar estratégias que permitam articular estas economias locais com a economia de mercado nacional e mundial, preservando a autonomia cultural, as identidades étnicas e as condições ecológicas para o desenvolvimento sustentável de cada comunidade: isto é, de integrar as populações locais num mundo diverso e sustentável. (LEFF, 2009, p. 61)

As estratégias alternativas para a sustentabilidade, baseadas na diversidade cultural, estão legitimando direitos das comunidades sobre seus territórios e espaços étnicos, sobre seus costumes e instituições sociais, e pela autogestão de seus recursos produtivos (LEFF, 2009, p. 329).

#### 2.1.2.5. Dimensão Política

A sustentabilidade política oferece um quadro de referência geral satisfatório para a governança<sup>15</sup> em nível nacional e internacional (SACHS, 2007, p. 297).

Sachs (2007, p. 298-299) apresenta os critérios de sustentabilidade para a política em nível nacional:

- democracia definida em termos de apropriação universal dos conjuntos dos direitos humanos;
- um Estado desenvolvimentista capaz de implementar um projeto nacional em conjunto com os atores interessados;
- um grau razoável de coesão-social.

O autor também relaciona os critérios de sustentabilidade para a política internacional:

- um sistema efetivo das Nações Unidas para prevenir guerras e promover a cooperação internacional;
- um programa de co-desenvolvimento Norte-Sul, baseado no princípio da equidade (em favor dos parceiros mais fracos);
- controle institucional efetivo das finanças e do comércio internacional;
- controle efetivo da aplicação do princípio da precaução na gestão dos recursos ambientais e naturais e gestão dos bens comuns globais como parte do patrimônio da humanidade;
- sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica que pertencem também ao patrimônio comum da humanidade.

Rattner (1999) esclarece ser necessário um sistema político com poderes para planejar, coordenar e fornecer diretrizes a um infinito número de unidades autônomas, independentes, administradas democraticamente e no completo controle de seus recursos, pois mesmo havendo políticas ambientais racionais, com eficiência econômica pautada na ciência e tecnologia, esses critérios não são suficientes para a sustentabilidade sociocultural.

---

<sup>15</sup> Dasso Junior (2006, p. 195) esclarece que o termo “governança” é um conceito em disputa e não pode ser entendido como um termo neutro. Segundo o autor, em uma das vertentes, esse termo é utilizado com o seguinte sentido: “um conjunto de normas, crenças, convicções e procedimentos que regulam a vida coletiva de determinada sociedade, incorporando obrigatória e presuntivamente o conceito de participação cidadã à ação de governar, na medida em que inclui outros atores além do governo”.

### 2.1.2.6. Dimensão Jurídica

Na perspectiva jurídica, a definição proposta para o princípio da sustentabilidade é explicada por Freitas (2012):

Trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Para Freitas (2012), a sustentabilidade aparece como um dever ético e jurídico-político de viabilizar o bem-estar no presente, sem prejuízo do bem-estar futuro, próprio e de terceiros, pois é uma diretriz vinculante, isto é, o dever introduzido por norma geral inclusiva (Constituição Federal, art. 5º, § 2º).

A dimensão jurídica da sustentabilidade implica na elaboração de marcos legais para estruturar a atuação sustentável tanto de instituições públicas como das pessoas físicas e jurídicas privadas (EMERY, 2014). Além disso, segundo o autor, é imprescindível que o Ministério Público aja de forma eficaz representando o meio ambiente como fiscal da lei e, como sujeito de direito (EMERY, 2014).

### 2.1.3. O Marco Regulatório da Sustentabilidade no Brasil

O incentivo à adoção de padrões sustentáveis, tanto na escala da produção como na de consumo, está baseado no conjunto de leis e instrumentos normativos que buscam regulamentar essa iniciativa. A utilização de padrões sustentáveis na aquisição de produtos e serviços concretiza-se na administração pública através dos procedimentos licitatórios. É por meio da licitação que se busca a proposta mais vantajosa para a Administração e para o interesse público, respeitados os princípios constitucionais e administrativos (DASSO JÚNIOR, 2013, p. 3).

Como já foi dito anteriormente, o Brasil segue as orientações a respeito da Agenda 21 global, e por isso criou a Agenda 21 brasileira e seus programas de apoio, para o incentivo às ações sustentáveis nas escalas de produção e consumo na busca pela preservação do meio ambiente e qualidade de vida da população, em sintonia com as políticas internacionais.

O Brasil inclui abrangente capítulo sobre o meio ambiente em sua Constituição de



1988 (SACHS, 1993), visando à institucionalização das políticas ambientais no ordenamento jurídico do País.

Segundo Di Pietro (2013), o princípio da sustentabilidade da licitação ou da licitação sustentável liga-se à ideia de que é possível, por meio de procedimento licitatório, incentivar a preservação do meio ambiente.

Segundo Di Pietro (2013), a Lei nº 6938 de 31.08.81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, pode ter sido o primeiro passo nesse sentido. Os objetivos dessa política, especificamente no artigo 4º, compatibilizam o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio econômico-social, difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, divulgação de dados e informações ambientais e formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida (DI PIETRO, 2013).

Para Di Pietro (2013, p.386), a alteração do artigo 170, VI, da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 42/03, coloca como princípio da ordem econômica “a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e dos processos de elaboração e prestação”.

Com isso, segundo a autora,

estava posto o fundamento constitucional para as chamadas licitações sustentáveis ou licitações verdes, em que se combinam os objetivos tradicionais da licitação (de buscar a melhor proposta para a Administração e garantir isonomia aos licitantes) com o desenvolvimento sustentável que procura preservar o meio ambiente, em harmonia com fatores sociais e econômico (DI PIETRO, 2013, p.386).

Segundo a Constituição Federal, artigo 225, as políticas públicas devem estar em sintonia com a preservação do meio ambiente:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

O meio ambiente e os direitos humanos, segundo Ibrahim (2012), possuem vínculos de fácil observação “seja porque em seu conteúdo se identificam prescrições de direitos fundamentais básicos, seja pelo simples fato de que a degradação ambiental gera violações aos direitos humanos”. Segundo a autora, o direito a um meio ambiente saudável e equilibrado é um direito fundamental, previsto em nossa Constituição e enquadrado como tal em seu artigo 225.

A influência do conceito de desenvolvimento sustentável de Brundlandt na

Constituição Federal está presente o artigo 225 ao estabelecer ao poder público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as gerações presentes e futuras.

Embora o conceito de desenvolvimento sustentável produzido pelo Relatório de Brundtland seja amplamente debatido e considerado por muitos conceitualmente controverso<sup>16</sup>, é esta a definição utilizada nas normativas do governo, sendo que “as licitações sustentáveis são consideradas um importante instrumento à disposição dos governantes para a implementação de medidas concretas em prol do desenvolvimento sustentável” (BIDERMAN *et al.*, 2008, p.29).

Segundo Di Pietro (2011, p. 386 a 389), após as alterações no texto constitucional (artigos 170 e 225), sucederam-se normas legais para garantir o princípio da sustentabilidade das licitações:

- Lei nº 12.187, de 29.12.09, que instituiu a Política Nacional sobre Mudanças do Clima;
- Lei nº 12.305, de 02.08.2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- a instrução nº 01, de 19.01.2010, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;
- Lei nº 12.462, de 04.08.11, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) para construção de estádios e aeroportos para os Jogos Paraolímpicos de 2016 e a Copa do Mundo de 2014, inserindo entre os princípios da licitação, o desenvolvimento sustentável;
- Decreto nº 7.746, de 05.06.12, que regulamenta o artigo 3º da Lei nº 8.666/93 para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para promoção do desenvolvimento nacional sustentável no âmbito da administração pública federal.

O marco regulatório das licitações sustentáveis, segundo Valente (2011, p. 6), foi a Instrução Normativa nº 1 de 2010, “em que pese a sua natureza de ato administrativo normativo, [...] passa a figurar como o primeiro marco regulatório para adoção de critérios de

---

<sup>16</sup> Nas palavras de James O’Connor (1994 apud MISOCZKY; BOHN, 2012): “Existem poucas expressões tão ambíguas quanto “capitalismo sustentável” e seus conceitos irmãos como “agricultura sustentável”, “uso sustentável de recursos e energia”, e “desenvolvimento sustentável”. Esta ambiguidade se expressa nos mais importantes discursos sobre economia e ambiente – relatórios das Nações Unidas e de governos, pesquisa acadêmica, jornalismo popular, pensamento político verde. Precisamente esta obscuridade leva tantas pessoas a falar e escrever sobre “sustentabilidade”: a palavra pode ser usada para significar qualquer coisa que se queira dizer, o que é parte do seu apelo”.

sustentabilidade ambiental na esfera do governo federal, no tocante a licitações sustentáveis”.

Em 2010, o Congresso Nacional, ao deliberar sobre projeto de lei da conversão da medida provisória nº 495, de 2010, “acabou por instituir o marco legal das licitações sustentáveis no âmbito da Administração Pública brasileira” (VALENTE, 2011, p. 8). Essa importante inovação legal promovida pela Lei nº 12.349, de 15-12-10, altera o artigo 3º da Lei nº 8666<sup>17</sup>, de 21.06.93, “obrigando todos os entes da Federação a promoverem licitações públicas sustentáveis” (VALENTE, 2011, p. 8).

A Lei nº 8.666/93 estabelece que a Administração Pública deve selecionar a proposta mais vantajosa, ou seja, as propostas aceitas devem ser as mais convenientes para resguardar o interesse público, na busca por contratos que atendam aos anseios da coletividade. Entre esses anseios, está a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo a licitação um dos instrumentos a serem utilizados pelo Estado na busca da proteção ao meio ambiente (BIDERMAN *et al.*, 2008, p. 35).

Através de um projeto do Ministério do Meio Ambiente, foi criada em 1999, a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), na busca pela revisão dos padrões de produção e consumo e a adoção de novos referenciais de sustentabilidade ambiental nas instituições da Administração Pública (BRASIL, 2009).

Para Valente (2011, p. 5), a A3P pode ser considerada como um marco indutor de adoção da gestão socioambiental sustentável no âmbito da Administração Pública brasileira, tendo como objetivo estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras, por meio do uso racional dos bens públicos e da gestão de resíduos.

A A3P é um Programa que visa incorporar os princípios da responsabilidade socioambiental nas atividades da Administração Pública. Essas ações embasam e estruturam os 5 eixos temáticos da Agenda: (1) uso racional dos recursos naturais e bens públicos; (2) gestão adequada dos resíduos gerados; (3) qualidade de vida no ambiente de trabalho; (4) sensibilização e capacitação dos servidores; (5) licitações sustentáveis (BRASIL, 2009).

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2009, p. 13), a sustentabilidade econômica, social e ambiental é um dos grandes desafios atuais, exigindo a ação do poder público para que seja possível garantir a inserção da variável socioambiental no processo

---

<sup>17</sup> Art. 3 A licitação destina-se a garantir a observância do principio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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 do instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349 de 2010) (VALENTE, 2011).

decisório, particularmente na formulação das políticas públicas.

O governo federal, com o objetivo de incentivar a contratação de compras públicas sustentáveis, criou um portal<sup>18</sup> que reúne diversas iniciativas para difundir essas práticas, tais como as licitações sustentáveis realizadas e a promoção de licitações compartilhadas entre os órgãos da administração pública, de modo a obter melhores preços e vantagens de escala nas compras (MOURA, 2013, p.29). Além disso, o catálogo de materiais (CATMAT)<sup>19</sup> do sistema de compras do governo federal possui o cadastro de mais de setecentos itens feitos com materiais considerados sustentáveis (MOURA, 2013, p.29).

Para o Governo Federal, a política de compras públicas

estabelece o uso do poder de compra do Estado para direcionar a demanda por bens e serviços do Estado para desenvolver a economia local, micros e pequenas empresas e setores sensíveis da economia ou de interesse estratégico, gerando emprego e renda e primando pelo desenvolvimento econômico sustentável (BRASIL, 2006b).

Segundo Moura (2013, p.30), outra iniciativa do governo federal, criado em 2011, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, é o “Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis” que pretende levar aos estados e municípios brasileiros a adoção das compras públicas sustentáveis por meio de ações como programas de capacitação para gestores estaduais e municipais aplicarem a nova legislação em compras públicas sustentáveis, buscando a consolidação da legislação federal que normatiza as compras públicas sustentáveis, entre outras questões.

No Estado do Rio Grande do Sul, a iniciativa no tocante às compras públicas sustentáveis, no âmbito da Administração Pública Estadual, está estabelecida no Decreto nº 51.771, de 29 de agosto de 2014, que institui o Programa estadual de Contratações Públicas Sustentáveis. Esse decreto tem por finalidade implantar, promover e articular ações que visem inserir critérios socioambientais, compatíveis com os princípios do desenvolvimento sustentável, nas contratações a serem efetivadas no âmbito da Administração Pública Estadual, direta e indireta (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Observa-se que a visão de menor enfrentamento é a sustentabilidade sob a ótica do desenvolvimento econômico-social, prevalecendo nesses instrumentos a dimensão ambiental da sustentabilidade, relacionada à proteção do meio ambiente.

---

<sup>18</sup> Ver: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>

<sup>19</sup> Ver: <<http://www.comprasnet.gov.br/Livre/Catmat/conitemmat1.asp>>

## 2.2. TEORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Política Pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos, rompendo com a tradição europeia, surgindo no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006, p. 21-22).

Souza (2006, p. 23) explica que a área de Políticas Públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: (a) Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), como forma de conciliar o conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos; (b) Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando que essa limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional; (c) Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório; (d) Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, para ele, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Segundo Souza (2006, p.22), o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre Políticas Públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes. Ainda, segundo a autora, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências.

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado Políticas Públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação (SOUZA, 2006, p.20).

Esse campo de conhecimento integra quatro elementos: (1) a política (*politics*); (2) a sociedade política (*polity*); (3) as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas; (4) a própria política pública (SOUZA, 2006).

Rua (2009) apresenta o entendimento sobre o termo política:

o termo “política”, no inglês, *politics*, refere-se 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.

A autora explica, que o termo *policy* é utilizado para se referir à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco os temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Segundo ela, *policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política.

Frey (2000) explica que a dimensão institucional “polity” se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.

Saravia e Ferrarezi (2006, p. 21) também explicam o papel decisivo que as instituições desempenham em toda política pública. Segundo os autores, as instituições emanam ou condicionam as principais decisões, sendo que, sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são elementos que configuram a política. Segundo eles, as instituições impregnam as ações com seu estilo específico de atuação.

Segundo Rúa (2009), “as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”.

Após essa breve contextualização histórica do campo de Políticas Públicas, será apresentada a conceituação, bem como o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), como importante instrumento de análise de uma política de compras públicas, que o presente estudo pretende aprofundar.

### **2.2.1. Definição de Política Pública**

Segundo Souza (2006, p. 24), a definição mais conhecida de políticas públicas é a de Laswell, de onde decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Segundo a autora, outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas, mas críticos argumentam que essas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, ignoram a essência da política pública que é o embate em torno de ideias e interesses.

Para Souza (2006, p.25), as definições de políticas públicas, “mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e

ideias se desenvolvem, isto é, os governos”.

Souza (2006, p.25) explica que as definições de políticas públicas assumem em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Para a autora, a política pública é um campo multidisciplinar, do ponto de vista teórico conceitual e que por isso, uma teoria geral de política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia.

Por isso, segundo Souza (2006, p. 25), “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”.

Rua (1997) explica que a política “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. Por sua vez, segundo a autora, as políticas públicas (*policies*) são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Rua (1997, p. 1-2) esclarece que é necessário distinguir política pública e decisão política, porque a política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões já tomadas (por exemplo a privatização de estatais), enquanto uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas (por exemplo, a emenda constitucional para reeleição presidencial).

Ainda, Rua (1997) explica que as políticas públicas são “públicas” e não privadas ou apenas coletivas, e que a sua dimensão pública é dada pelo seu caráter imperativo, sendo que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas de autoridade soberana do poder público.

Souza (2006, p. 26) resume Políticas Públicas, “como o campo de 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)”.

Para a autora, a formulação de políticas públicas constitui estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Nas definições dos dicionários de ciência política, segundo Saravia e Ferrarezi (2006,

p.31), encontram-se os seguintes componentes comuns a uma política pública:

- institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal, legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante;
- decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;
- comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular;
- causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

Para Saravia e Ferrarezi (2006 p. 32), cada política pública passa por diversos estágios, sendo que, em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes. Segundo Thoenig<sup>20</sup> (1985 apud SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 32), “as políticas públicas estruturam o sistema político, definem e delimitam os espaços, os desafios, os atores”.

Ainda, os autores observam que os instrumentos de política pública tiveram maior desenvolvimento no campo da política econômica<sup>21</sup>. De acordo com Hayward<sup>22</sup> (1985 apud SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 36), os objetivos puros de uma política econômica são: o aumento da produção, a melhora quantitativa e estrutural da população ativa, a redistribuição de renda, a redução das disparidades regionais, o desenvolvimento ou a proteção de setores da indústria.

A Política Pública passa por diversos estágios e possui diferentes atores envolvidos, por isso, no próximo item será apresentando o ciclo de políticas públicas, possibilitando entender a dinâmica e as fases do processo de construção de uma política.

### 2.2.2. O Ciclo da Política Pública

Um elemento importante da abordagem da “*policy analysis*” é o chamado “*policy cycle*”. Segundo Frey (2000), ao subdividir o agir público em fases parciais do processo

<sup>20</sup> THOENIG, Jean-Claude. L'analyse des politiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. *Traite de science politique*. V.4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985, p. XIV.

<sup>21</sup> Segundo Lindblom (apud SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 36), “o essencial da política é econômico e o grosso da economia é político”.

<sup>22</sup> HAYWARD, Jack E. S. Les politiques industrielles et économiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. *Traité de science politique*. V. 4: *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 1985. p. 95.



político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. Segundo Frey (2000),

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.

De acordo com o autor, há diferentes divisões do ciclo político, mas as que são comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas.

Para o autor, do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente, que seja: a) percepção e definição de problemas, b) agenda-setting; c) elaboração de programas e decisão, d) implementação de políticas e; e) a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

É possível verificar várias etapas num processo de política pública, a agenda, a elaboração, a formulação, a implementação, a execução, o acompanhamento e a avaliação (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 32-35).

Segundo os autores, o primeiro momento é o da agenda ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na lista de prioridades do poder público. A inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas.

Para Frey (2000, p. 227), na fase “agenda-setting”, se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual, ou se o tema deve ser excluído ou adiado. Para o autor, para se tomar essa decisão é necessária uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios, assim como uma avaliação das possibilidades do tema ou projeto de se impor na arena política.

Segundo Rua (1997, p. 6), para que uma situação ou estado de coisas se torne um problema político e passe a figurar como um item prioritário da agenda governamental é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características:

- (a) mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- (b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;
- (c) constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema (RUA, 1997).

Ao se transformar em um problema político, uma questão ou demanda toma-se um

*input*, passando a ser incluído na agenda governamental (RUA, 1997, p. 6).

O segundo momento é o da elaboração, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos cursos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 32-35).

Para Frey (2000), “na fase de elaboração de programas e de decisão é preciso escolher entre as várias alternativas de ação”. Nessa fase, segundo o autor, envolvem-se atores mais influentes na política e na administração.

A etapa de formulação inclui a seleção e a especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 32-35).

Para Rua (1997), a formulação das alternativas é um dos momentos mais importantes do processo decisório, porque nessa etapa se estabelecem as preferências dos atores, manifestam-se os interesses e ocorre o confronto dos atores. Os atores possuem recursos de poder, como a influência, a capacidade de afetar o funcionamento do sistema, os meios de persuasão, os votos, a organização, entre outros (RUA, 1997, p. 7). Ainda, segundo a autora, as preferências de cada ator dependem das vantagens a serem percebidas em relação a cada alternativa proposta para equacionar o problema. Para ela, esse cálculo não se restringe a recursos financeiros, envolve também elementos simbólicos (prestígio) e elementos políticos (ambições de poder).

Em função das preferências e das expectativas de resultados (vantagens e desvantagens) de cada alternativa na solução de um problema, os atores fazem alianças entre si e entram em disputa, onde se formam as arenas políticas distributivas, regulatórias e redistributivas (RUA, 1997, p. 7).

A etapa da implementação, segundo Saravia e Ferrarezi (2006), é constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Segundo os autores, nessa etapa é realizada a preparação para colocar em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.

Segundo Rua (1997, p. 13),

a implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras

coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto.

A etapa da execução é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política, é a sua realização, que inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 32-35).

A etapa de acompanhamento (monitoramento) 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 (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 32-35).

Rua (1997, p. 15) esclarece que o acompanhamento e controle das políticas devem incluir também: o tipo de política e de arena política; o contexto inter e intra-organizacional dentro do qual ocorre a implementação; e o mundo externo sobre o qual a política deverá exercer seu impacto.

A etapa de avaliação consiste na mensuração e análise, a *posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente, no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 32-35).

Na fase de avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*), apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos, trata-se de indagar os déficits de impactos e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros (FREY, 2000).

Segundo Trevisan e Bellen (2008, p. 546), diante dos diversos objetivos de uma avaliação de política pública, podem-se distinguir três modalidades de avaliação:

- a) a avaliação de metas que tem como propósito mensurar o grau de êxito que um programa alcança, tratando-se de uma avaliação *ex post facto*, pois define o êxito do programa a um conjunto de metas alcançadas;
- b) a avaliação de processo que visa detectar defeitos na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas, sendo realizada de forma concomitante ao desenvolvimento do programa;
- c) a avaliação de impacto que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade, avaliando a sua efetividade social. Por sua natureza avaliativa ela é considerada *ex post facto*.

Em relação aos critérios de avaliação, as políticas públicas podem ser analisadas

considerando os critérios de eficiência, eficácia e efetividade. O conceito de eficiência, na maioria das vezes está associado à análise dos custos e prazos esperados (em relação ao realizado) na implantação de uma Programa (RUA, 2009). A eficácia, segundo a autora, está relacionada à análise da contribuição de um evento para o cumprimento dos objetivos almejados pelo projeto ou pela organização. A efetividade está relacionada a efeitos de espectro mais amplo, chamados de secundários, imprevistos ou colaterais (RUA, 2009).

Diante disso, as políticas públicas depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação ou pesquisa, que quando postas em ação são implementadas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, p. 26).

Como há diferentes teorias e metodologias de avaliação das políticas públicas, neste trabalho será utilizado o método que organiza o ciclo da política pública em sete fases sequenciais e interdependentes (*policy cycle*), o que possibilitará uma análise das diferentes fases do Programa Fornecer, de acordo com o modelo apresentado por Saravia e Ferrarezi (2006).

## 2.3. LICITAÇÃO PÚBLICA

Nesta seção serão apresentados os conceitos e os princípios de uma licitação, onde a sustentabilidade também aparece como princípio licitatório. Na sequência será aprofundada a descrição da modalidade pregão e do sistema registro de preço, pois o Programa Fornecer adota estes critérios na etapa de execução. Outra questão a ser apresentada é o tratamento diferenciado a MPEs no Programa, fomentando a participação dessas empresas no processo de compras públicas.

### 2.3.1. Conceito e Princípios da Licitação

A licitação é um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (DROMI, 1972 apud

DI PIETRO, 2013, p. 370).

Segundo Medauar (2012, p. 196), o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os participantes. Além disso, segundo a autora, o artigo 175 exige licitação para a concessão e permissão de serviço público. Porém a lei também admite a contratação direta, em que a contratação não vem antecedida de licitação.

Além do inciso XXI do artigo 37, a CF prevê, no artigo 22, XXVII, a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as Administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais das diversas esferas do governo, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, §1.º, III (MEDAUAR, 2012, p. 196).

A Lei nº 8666, de 21.06.93, que disciplina as licitações e contratos da Administração Pública, indica, no artigo 3º, os objetivos da licitação, permitindo a formulação de outro conceito: licitação é o procedimento prévio à celebração dos contratos administrativos, que tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes (DI PIETRO, 2013, p. 371).

No ordenamento brasileiro, segundo Medauar (2012, p. 201), a licitação é o gênero que se subdivide nas seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão.

Di Pietro (2013, p.375-389) enumera os princípios licitatórios, quais sejam: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da probidade, da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da adjudicação compulsória, da ampla defesa, e também inclui o princípio da licitação sustentável, pois segundo ela, o mesmo está implícito na Lei 8666/93.

O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que objetiva, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, mas assegura igualdade de direitos a todos os interessados. Esse princípio veda a preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais (DI PIETRO, 2013, 381). Esse princípio garante isonomia de tratamento a todos os licitantes.

O princípio da legalidade constitui a realização dos procedimentos vinculados à lei, ou seja, todas as suas fases estão disciplinadas na Lei nº 8666/93, cujo artigo 4º estabelece que todos quantos participarem da licitação promovida pelos órgãos ou entidades, a que se refere

o artigo 1º, tem direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido na lei (DI PIETRO, 2013, p. 381).

O princípio da impessoalidade está intimamente ligado aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo, ou seja, todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas em lei ou no instrumento convocatório (DI PIETRO, 2013, p. 382).

O princípio da moralidade e da probidade exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras da boa administração e os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade. O ato de improbidade administrativa está definido na Lei nº 8.429, de 02.06.92 (DI PIETRO, 2013, p. 382).

O princípio da publicidade diz respeito não apenas a divulgação do procedimento para conhecimento de todos interessados, como também dos atos da administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade (DI PIETRO, 2013, p. 382).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório trata-se de princípio essencial, cuja inobservância enseja nulidade do procedimento, ou seja, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. O princípio dirige-se tanto à Administração quanto aos licitantes, que não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (DI PIETRO, 2013, p. 383-384).

O princípio do julgamento objetivo é decorrente também do princípio da legalidade, pois o julgamento das propostas deve ser feito de acordo com os critérios fixados no edital (DI PIETRO, 2013, p. 384).

O princípio da adjudicação compulsória significa segundo Meirelles (2003 apud DI PIETRO, 2013, p. 385), que a Administração não pode, concluído o procedimento, atribuir o objeto da licitação a outrem que não o vencedor. Segundo Di Pietro (2013), a compulsoriedade veda também que se abra nova licitação enquanto válida a adjudicação anterior.

O princípio da ampla defesa está estabelecido no artigo 87 da Lei nº 8666/93 que exige a observância da ampla defesa para aplicação das sanções administrativas (DI PIETRO, 2013, p. 385).

O princípio da sustentabilidade da licitação ou da licitação sustentável liga-se à ideia

de que é possível, por meio do procedimento licitatório, incentivar a preservação do meio ambiente (DI PIETRO, 2013, p. 386). Segundo a autora, esse princípio autoriza a previsão, nos instrumentos convocatórios, de exigências que podem ser vistas como discriminatórias, mas que se harmonizam com o princípio da isonomia.

Para Freitas (2012), a sustentabilidade é princípio constitucional, que incide, de maneira vinculante, em todas as províncias do sistema jurídico-político (não apenas na seara ambiental).

### 2.3.2. Modalidade Pregão

Em virtude do pregão presencial ser a modalidade de licitação utilizada nas compras públicas do Programa Fornecer, será feita uma descrição sobre os dois tipos de pregão: o presencial e o eletrônico.

O 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, podendo ser utilizado por órgãos da administração direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União (DI PIETRO, 2013, p.416-417).

A modalidade de licitação pregão foi criada pela Medida Provisória nº 2.026 de 04/05/2002, que após 17 reedições foi convertida na Lei nº 10.520 de 17.07.2002 (RUARO, 2014).

A Lei nº 10.520, de 17.07.2002, institui a modalidade de licitação denominada pregão, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (MEDAUAR, 2012, p.196).

De acordo com o Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, artigo 8, inciso I, a fase preparatória do pregão deve observar para que a definição do objeto seja precisa, suficiente e clara, vedadas as especificações que limitem ou frustrem a competição. Ainda, está disposto no mesmo artigo, inciso II, a definição de termo de referência:

**Art. 8** – [...]

**II** - termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato (BRASIL, 2000);

Uma das características do pregão presencial é que o julgamento das propostas deve

anteceder a fase de habilitação, portanto, os licitantes interessados, podem refazer suas propostas de forma oral durante a sessão.

De acordo com o TCU (2010), as licitações na modalidade pregão presencial normalmente ocorrem, observando-se dos seguintes procedimentos:

- a) abertura da sessão pelo pregoeiro, no dia, hora e local conforme ato público;
- b) recebimento de declaração que o licitante possui os requisitos de habilitação;
- c) recebimento dos envelopes da proposta e de documentação;
- d) identificação dos representantes legais das licitantes e seu credenciamento;
- e) abertura da proposta e análise e julgamento das mesmas;
- f) classificação da proposta escrita de menor preço e daquelas com valores superiores em até 10% em relação ao menor preço;
- g) se não existirem três propostas de menor preço, selecionar até o máximo de três, quaisquer que sejam os preços ofertados;
- h) início da fase de lances pela licitante de maior preço, por ordem decrescente dos preços ofertados;
- i) o licitante que parar de dar lances, terá mantido, o seu último preço ofertado;
- j) encerrada a etapa competitiva, o pregoeiro procede na abertura do envelope que contém os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta;
- k) caso algum licitante manifeste a intenção de interpor recurso, devem ser aguardados o prazo de 3 dias para apresentar suas razões;
- l) adjudicação do objeto ao licitante declarado vencedor pelo pregoeiro;
- m) divulgação do resultando do pregão na imprensa oficial;
- n) encaminha o processo para homologação pela autoridade competente;
- o) assinatura de contrato, ou equivalente.

O TCU (2012) esclarece que o gestor ao optar pelo pregão presencial, ao invés do pregão eletrônico, deve possuir uma justificativa consistente. Por exemplo, ao estipular o pregão presencial e estabelecer um local de apresentação de propostas distintos daquele em que serão prestados os serviços, isso se configura, uma irregularidade que justifica a suspensão cautelar certame.

O pregão eletrônico que utiliza recursos de tecnologia da informação tem regulamentação específica, fixada no Decreto nº 5.450, de 31.05.2005 (MEDAUAR, 2012, p.204).

Segundo Di Pietro (2013, p. 435-436), o pregão eletrônico possui algumas fases a mais que podem ser assim resumidas:



- a) o sistema eletrônico será dotado de recursos de criptografia e de autenticação para segurança em todas as etapas do certame;
- b) o procedimento é conduzido pelo órgão ou entidade promotora da licitação, com o apoio técnico operacional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme termo de adesão;
- c) necessidade de prévio credenciamento (chave de identificação e senha);
- d) divulgação pela imprensa e pelo sitio do governo federal COMPRASNET;
- e) o próprio sistema ordenará as propostas classificadas que participarão da fase de lances;
- f) os lances são feitos pela internet, podendo ser feito de forma sucessiva pelo mesmo licitante, com apresentação do valor de menor lance;
- g) pregoeiro, após encerramento dos lances, pode apresentar contraproposta ao licitante mais vantajoso;
- h) habilitação ocorre após a fase de julgamento;
- i) no caso de recorrer a decisão, o licitante deve fazê-lo na sessão pública, em campo próprio do sistema, e possuirá prazo de 3 dias para apresentar as suas razões;
- j) quando convocado a assinar o contrato é que o licitante vencedor deverá comprovar as condições de habilitação consignadas no edital.

Segundo Ruaro (2014), as principais finalidades do pregão são: a redução de despesas; a redução do tempo necessário para a realização do certame licitatório; a possibilidade de realização de tantos pregões quanto forem necessários, para um mesmo objeto; a ausência de limite de valor para sua realização.

O pregão presencial e o pregão eletrônico seguem o mesmo rito, iniciando pela convocação dos licitantes, após o julgamento e a classificação das propostas, depois a fase de habilitação do vencedor, adjudicação do objeto ao licitante até a homologação pela autoridade competente. Os tipos de pregão assemelham-se quanto ao conteúdo, mas diferem-se quanto à forma, pois um necessita da presença física em ambiente público e o outro da presença virtual, em ambiente eletrônico certificado, necessitando de recursos de informática e acessos previamente concedidos. Ainda, é necessário que o gestor justifique a necessidade do pregão presencial.

### 2.3.3. Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços – SRP aplica-se somente para as modalidades concorrência ou pregão. Como as compras no Programa Fornecer são realizadas através de pregões presenciais, com sistema de registro de preço, esta sistemática de aplicação também será detalhada.

A definição do SRP, segundo o Decreto nº 3.931/2001, em seu artigo 1º, parágrafo único, inciso I, diz do “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2001).

O SRP é característico das seguintes situações: (1) quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; (2) quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas; (3) quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade; (4) quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (AGU, 2010).

De acordo com TCU (2010) são peculiaridades do SRP:

- a Administração não está obrigada a contratar o bem ou serviço registrado.
- o licitante compromete-se a manter, durante o prazo de validade do registro, o preço registrado e a disponibilidade do produto, nos quantitativos máximos licitados;
- a Administração pode realizar outra licitação para a contratação pretendida, a despeito da existência de preços registrados, mas não pode comprar de outro licitante que não o ofertante da melhor proposta;
- a licitação para o SRP pode ser realizada independentemente de dotação orçamentária, pois não há obrigatoriedade e dever de contratar;
- o preço registrado pode ser revisado em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou que eleve o custo respectivo;

Segundo Di Pietro (2013, p. 466) a ata de registro de preços “tem prazo de vigência definido no instrumento convocatório, não podendo ser inferior a três meses nem superior a doze meses”.

Como se pode observar dentre as principais vantagens desse sistema para a Administração Pública está a disponibilidade do produto, no período de validade da ata de registro de preços, o acionamento dos bens ou serviços, de acordo com a vontade da Administração, bem como a possibilidade de entregas parceladas.

### 2.3.4. O Tratamento Diferenciado à MPE

O Programa Fornecedor concede tratamento diferenciado e simplificado à microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas, por isso será feito um breve histórico da legislação sobre as MPEs no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul.

As principais fontes de direito que fomentam as políticas públicas destinadas às MPEs estão apresentados no quadro abaixo.

**Quadro 1- Principais fontes do direito das MPEs**

Fontes do Direito	Assunto
Constituição Federal de 1988	Art.170 inciso IX e art. 179
Lei nº 8666/1993	Lei de Licitações e Contratos
Lei Complementar nº 123/2006	Estatuto Nacional de Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte
Lei Estadual 13.706/2011	Concessão de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas, no âmbito da Administração Pública Estadual do RS.

Fonte: Elaborado pela autora

O histórico das micro e pequenas empresas parte da promulgação da Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984, que introduz a figura da microempresa no ordenamento jurídico e após, o Decreto nº 90.414, de 7 de novembro de 1984, que dispôs sobre o funcionamento do conselho de desenvolvimento das micros, pequenas e médias empresas (TORRES; MAYER; LUNARDI, 2013).

A Constituição Federal estabelece o tratamento diferenciado as microempresas e pequenas empresas:

**Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

**IX** – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham a sua sede e administração no País.<sup>23</sup>

**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, creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. (BRASIL, 1998)

Na Lei Complementar 123, de 14.12.2006 – Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte - os artigos 42 a 49 trazem normas relativas à participação de microempresas e empresas de pequeno porte em licitações e a Lei 11.488, de 15.06.2007,

<sup>23</sup> Inciso IX com redação determinada pela Emenda Constitucional n. 6, de 15-8-1995.

artigo 34, determina a aplicação da referida Lei às sociedades cooperativas (MEDAUAR, 2012, p. 196).

Segundo Torres, Mayer e Lunardi (2013), essa lei, em seu capítulo V, artigos 42 e 43, faculta ao licitante qualificado como microempresa ou empresa de pequeno porte, fazer a prova de regularidade fiscal apenas na assinatura do contrato. Ainda, segundo eles, os artigos 44 e 46 da mesma lei, deliberam em favor dessas empresas o direito de preferência, em caso de empate de propostas, observado que a proposta apresentada pela microempresa e empresa de pequeno porte seja igual ou até 10% (dez por cento) superior a melhor proposta mais bem classificada, porém na modalidade pregão esse percentual fica reduzido para 5% (cinco por cento).

Os artigos 47 e 48 da referida Lei regulamentam o tratamento diferenciado e simplificado à MPE:

**Art. 47.** Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

**Art. 48.** Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:

I – destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II – em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;

III – em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.

§ 1º O valor licitado por meio do disposto neste artigo não poderá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil.

§ 2º Na hipótese do inciso II do **caput** deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas (BRASIL, 2006).

O Decreto 6.204, de 05.09.2007, regulamenta o tratamento favorecido e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal (MEDAUAR, 2012, p. 196).

Para que os Estados ou Municípios apliquem as disposições da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, faz-se necessária a criação de legislação específica que regule o assunto em esfera estadual ou municipal.

## 2.4. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO II: SUSTENTABILIDADE NA POLÍTICA DE COMPRAS PÚBLICAS

Esse referencial teórico busca uma revisão sobre a sustentabilidade em suas diferentes dimensões para conectar a outro tema importante: a política pública.

Os conceitos de campo e *habitus* de Pierre Bourdieu possibilitam uma reflexão acerca dos interesses que são reproduzidos em cada campo onde a sustentabilidade se faz presente, discursos esses que ora convergem, ora se opõem.

A construção histórica e teórica acerca do tema sustentabilidade permite afirmar que o conceito não se restringe apenas à dimensão ambiental. Em grande parte das cartilhas produzidas pelo Governo Federal, observa-se a presença do *habitus*<sup>24</sup> da sustentabilidade ambiental, em detrimento de outras dimensões. Há uma preocupação em definir as práticas sustentáveis e insustentáveis que afetam a sociedade, relacionadas aos recursos renováveis e não renováveis, todas envolvendo o meio ambiente, mas sem a preocupação de estimular políticas públicas que integrem as dimensões que ficam ocultas. A sustentabilidade em uma visão multidimensional agrega, simultaneamente, valores ambientais, econômicos, sociais, espaciais, culturais, políticos e jurídicos necessários para o desenvolvimento.

Assim como a sustentabilidade, a Política Pública também está conectada as dimensões social, ambiental, econômica, política, jurídica, espacial, uma vez que o seu propósito é a formulação de propostas, tendo como foco os temas que afetam a coletividade.

As compras públicas por movimentarem diferentes setores da economia e um considerável volume de recursos, tanto financeiros como naturais, passam a exigir dos gestores maior responsabilidade na elaboração de Programas.

Com isso, uma nova problemática passa a ser debatida, qual seja, a necessidade de se estabelecer/buscar novos padrões de aquisição e de consumo para preservação dos recursos naturais, pois os seus efeitos negativos, ou externalidades, afetam a coletividade, os direitos humanos, o padrão de vida da população.

Embora a sustentabilidade ambiental seja a mais conhecida, pois os estudos nessa área são recorrentes, o meio ambiente possui vínculos de fácil observação com as dimensões social, econômica, política, jurídica.

Ao se abordar a dimensão social da sustentabilidade, observa-se questões como a distribuição de renda, o acesso equitativo aos recursos e aos serviços sociais, por exemplo. Ao

---

<sup>24</sup> Ver Bourdieu (1989, p. 33)

se pensar a dimensão econômica da sustentabilidade, estão presentes fatores como a geração de trabalho digno e o desenvolvimento regional.

A dimensão ambiental requer a preservação da natureza e dos recursos naturais. É nessa dimensão que práticas econômicas “insustentáveis” das grandes corporações ocasionam externalidades na vida das pessoas. Já a dimensão espacial da sustentabilidade prescinde de melhores ambientes urbanos e a superação das disparidades regionais.

Na dimensão política, é necessário um sistema político que permita planejamento, participação e controle social. E a dimensão jurídica, necessita da elaboração de marcos legais para estruturar a atuação sustentável tanto de instituições públicas como das pessoas físicas e jurídicas privadas.

Como se observa, as dimensões da sustentabilidade são interdependentes e ao serem pensadas de forma integrada na formulação de Políticas Públicas, atingem objetivos em diferentes esferas, podendo buscar o desenvolvimento regional, a distribuição de riqueza, a preservação de recursos naturais, a criação de empregos e geração de renda, o estímulo às corporações na adoção de padrões sustentáveis.

O gestor ao formular um Programa que se utiliza das compras públicas para promover uma política pública, além de objetivar a mudança de uma realidade social, pode ter em mãos um importante instrumento de ação do poder público, inclusive para inserção da variável socioambiental no processo de formulação de Políticas Públicas.

Para que a Política Pública atinja seus objetivos, é fundamental que as etapas de monitoramento e avaliação sejam realizadas. A primeira delas, para supervisão da execução das atividades e eventuais correções, e a segunda, para mensuração e análise, *ex post*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas Políticas Públicas.

A execução de uma Política de compras públicas somente pode ser viabilizada por intermédio do procedimento administrativo conhecido como Licitação, com previsão na Lei nº 8666/93. Nessa lei, também há previsão do princípio da sustentabilidade da licitação que se liga à ideia de que é possível, por meio do procedimento licitatório, incentivar a preservação do meio ambiente (DI PIETRO, 2013).

Procura-se com isso, um olhar diferenciado sobre compras públicas, ou seja, pensar esse procedimento não apenas como uma atividade finalística da Administração Pública, ou seja, a mera aquisição de produtos ou serviços para abastecer o órgão solicitante, mas como uma atividade meio, que envolve planejamento e a tomada de decisões, que podem promover mudanças sociais, como por exemplo: desconcentração de riqueza, desenvolvimento regional, diminuição das desigualdades sociais.

A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa - MPE é um exemplo de atuação do poder público no fomento à participação desse segmento, o qual passa a ter tratamento diferenciado em licitações públicas. Porém a Lei Geral da MPE prescinde de legislação específica para sua aplicação nos Estados e Municípios. O Estado do Rio Grande do Sul regulamentou essa lei, por meio da Lei nº 13.706/2011 que passa a dar sustentação ao Programa Fornecer.

As Políticas Públicas devem estar em sintonia com o meio ambiente logo, ao se estabelecer critérios e práticas sustentáveis nas compras públicas governamentais, isso pode se tornar um importante instrumento de ação do governante em benefício da coletividade.

### 3. O PROGRAMA FORNECER

Este Capítulo busca apresentar uma descrição do Programa Fornecer, escolhido para o presente estudo por fazer parte da política de compras governamentais que se propõe a atuar de forma sustentável, gerando desenvolvimento regional, distribuição de riqueza e economicidade para os cofres públicos. Diante disso, o trabalho procura identificar o conceito de sustentabilidade que orienta o Programa, realizando uma descrição detalhada acerca do seu formato, organização e funcionamento, incluindo a base legal, o histórico, a estrutura institucional, o apoio técnico do SEBRAE-RS, as principais características que envolvem o Programa e os resultados nos segmentos alimentação e quintais sustentáveis e outros gêneros.

Na base legal está o Decreto nº 51.771, de 29 de agosto de 2014, que institui as compras públicas sustentáveis no âmbito da Administração Pública Estadual. Embora ainda recente, as disposições contidas no referido instrumento propiciam o entendimento de como o legislador compreende a questão da sustentabilidade nas licitações públicas no Estado do Rio Grande do Sul.

A partir das informações apresentadas, será possível identificar a organização institucional, os principais atores participantes e como a dinâmica desse Programa afeta a coletividade. Também devem se destacar os interesses envolvidos, bem como o papel do Programa como política pública.

#### 3.1. HISTÓRICO DO PROGRAMA

O Estado do Rio Grande do Sul regulamentou, em 2011, o capítulo de compras governamentais da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa e, por meio da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, com apoio técnico do SEBRAE-RS, criou o Programa Fornecer – Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas (SARH, 2014a).

O referido Programa concede tratamento diferenciado e simplificado a microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas no âmbito da Administração Pública Estadual, cujo valor das contratações não ultrapasse R\$ 80.000,00 (SARH-RS, 2014a). O SEBRAE-RS é quem mobiliza e capacita as MPEs para participarem das licitações (SEBRAE-RS, 2014).



O objetivo é explorar a demanda por bens e serviços do Estado do Rio Grande do Sul para fomentar as micro e pequenas empresas, de forma a garantir acesso ao mercado de compras públicas. Com isso, 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 (SARH-RS, 2014b).

Dasso Júnior (2013) esclarece que,

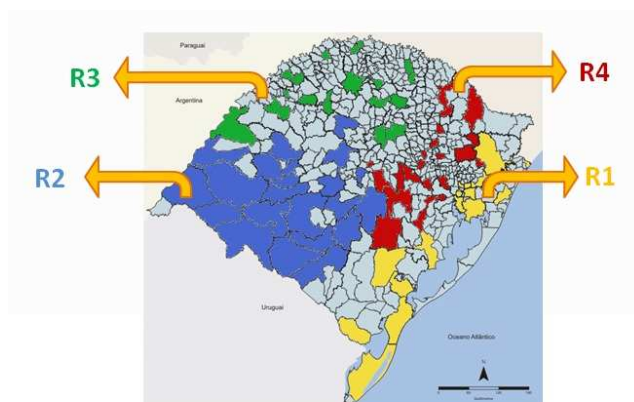
esse Programa apresenta-se como uma política pública pelo fato de ter sido criado no intuito de fomentar a economia local com tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, possibilitando com isso a redução nos custos das compras públicas para os cofres do estado.

Desde 2011, o Programa Fornecer beneficia micros e pequenas empresas, pequenos produtores e cooperativas, por meio da realização das licitações diretamente nos municípios. A modalidade de licitação mais utilizada é o pregão presencial, realizado na Câmara de Vereadores do município onde existe a necessidade de aquisição de produtos e a forma de contratação é o registro de preços que tem validade de seis meses podendo ser prorrogado por igual período (DASSO JUNIOR, 2013).

De acordo com Torres, Mayer e Lunardi (2013), o Programa Fornecer iniciou suas atividades com as compras de produtos alimentícios para as casas prisionais do Estado, localizadas em 78 municípios.

Anteriormente, esses municípios eram divididos em quatro regiões de fornecimento (Figura 1), cada uma com aproximadamente vinte municípios. Essa situação dificultava a participação de pequenos fornecedores no processo licitatório, pois havia a necessidade de entrega diária dos alimentos e os pequenos fornecedores não possuíam a capacidade de produção nem a estrutura logística para o atendimento (TORRES, MAYER, LUNARDI, 2013). Segundo os autores, o resultado era um pequeno grupo de empresas que possuíam condições de atender às demandas do Estado, ou seja, as grandes empresas da Região Metropolitana de Porto Alegre, que subcontratavam micro e pequenas empresas (MPEs) com sede nos municípios onde os alimentos seriam distribuídos, lucrando através de pagamentos inferiores aos produtores.

**Figura 1 - Antiga divisão das regiões do Fornecer**



Fonte: SARH (2014h)

O Programa Fornecer ao fomentar o acesso direto das MPEs ao mercado de compras governamentais faz uso do poder de compras do Estado, como política do Governo para o desenvolvimento regional, a distribuição de renda, e a economicidade nas licitações.

Em três anos, o Programa está ampliando o leque de contratações. Embora grande parte dos produtos adquiridos tenham como objeto de contratação os grupos alimentícios (pão, leite, ovos, carnes), a partir de 2012, segundo Lunardi (2014), pequenas obras e serviços de engenharia são licitados no interior do Estado, e o diferencial é a realização de certames diretamente nos municípios onde as obras ou os serviços serão realizados, o que também possibilita a participação de pequenos empreendimentos.

Segundo o autor, nessa condição foram realizadas uma tomada de preços e uma dúzia de convites, mas a modalidade mais utilizada é a concorrência. Nessa modalidade foram realizadas mais de 30 licitações de obras e serviços.

Ainda, segundo Lunardi (2014), algumas contratações de obras e serviços demoravam anos para serem concluídas, pois as médias e grandes empresas da Região Metropolitana não demonstravam interesse em mobilizar capital e realizar obras de pequeno valor, geralmente abaixo de R\$ 100 mil, em municípios distantes da Capital.

Um exemplo da ampliação do Fornecer é verificado no pregão presencial nº 261/14, para a contratação de serviços de fisioterapia motora domiciliar no interior do município de Agudo/RS. Nesse pregão presencial as MPEs possuíam preferência, mas não exclusividade na contratação. Esse processo foi adjudicado com a classificação de uma MPE (SARH, 2014d).

Em relação a esse pregão, a CELIC respondeu ao questionamento sobre o motivo de não ter sido concedida a exclusividade a MPE na licitação:

Quanto ao serviço de fisioterapia, não foi concedida a exclusividade por se tratar de licitação urgente, com demanda judicial. Considerando que a exclusividade impõe restrição à participação de empresas, não é razoável impedir empresas de participar de uma licitação da qual depende a qualidade de vida de uma pessoa. Quanto mais empresas, maior a possibilidade de sucesso e menor o risco de o Estado não conseguir contratar objeto tão importante a quem está esperando pelo Poder Público (mensagem pessoal)<sup>25</sup>.

Devido à ampliação do Programa, em 2014 foi criado o Fornecer Quintais Sustentáveis, que consiste na compra de materiais, mudas e sementes, para garantir a produtividade em 2,5 mil assentamentos rurais, por meio de parceria entre a SARH e a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do RS - SDR (SARH, 2014e).

Como se observa, o Fornecer não é apenas um Programa para aquisição de alimentos, na medida que o seu formato permite a contratação de produtos e serviços diretamente nos municípios, propiciando a maior participação de micro e pequenas empresas, já que o SEBRAE também atua junto às MPEs nos locais onde será realizada a contratação.

Sobre o público-alvo do Programa Fornecer, a CELIC explica que são as,

MPEs prioritariamente, mas tem outros públicos. É um programa de democratização das compras públicas. Não só o público MPE, mas também agricultura familiar, cooperativas, enfim, os beneficiários da Lei Complementar 123 (MPE, MEI e Cooperativas). Não necessariamente este público vai ganhar, no caso de preferenciais pode vencer qualquer empresa (informação verbal)<sup>26</sup>.

A SARH e o SEBRAE também estão divulgando junto aos Municípios o Fornecer. Essa iniciativa chamada de “Fornecer nos Municípios” visa aproximar o Governo do Estado dos municípios com o objetivo de incentivar a Administração Municipal a aplicar o modelo de licitações com tratamento simplificado e diferenciado aos MPEs (LUNARDI, 2014).

Ao realizar esse tipo de ação diretamente nos municípios, percebe-se a intenção da Administração Pública Estadual na extensão do Programa visando à promoção desta política pública também em esfera municipal.

### 3.2. BASE JURÍDICA

As fontes de direito relacionadas às compras públicas governamentais, na esfera estadual, referem-se a leis e decretos e estão relacionadas no quadro abaixo.

<sup>25</sup> LUNARDI, Paulo S.B. **Dúvida sobre preferência e exclusividade no Fornecer** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por shirleibt@hotmail.com em 30 out.2014.

<sup>26</sup> Entrevista concedida por LUNARDI, Paulo S.B. **Entrevista I** [18.08.2014]. Entrevistador: Shirlei Debastiani Cortez. Porto Alegre, 2014. Informações concedidas para a pesquisa.

**Quadro 2 – Fontes do direito relacionadas às compras públicas no RS**

Lei Nº 13.179/09	Dispõe sobre cotação eletrônica de preços. .
Lei Nº 13.191/09	Dispõe sobre o pregão eletrônico no âmbito do estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.
Decreto Estadual Nº 46.682/09	Institui o Sistema de Gestão de Compras do Estado, e dá outras providências.
Lei Nº 13.601/11	Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.
Decreto Estadual Nº 48.160/11	Regulamenta a Lei Nº 13.706 e cria o programa gaúcho do uso do poder de compra.
Decreto Estadual Nº 51.771/14	Institui o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis no âmbito da Administração Pública Estadual.

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com SARH (2014i)

Na sequência são apresentadas questões relevantes sobre os instrumentos jurídicos relacionados ao Fornecer, que foram divididos em dois itens: legislação e ato administrativo. Neste último é apresentado o Decreto sobre compras públicas sustentáveis.

### 3.2.1. Legislação

A Lei n. 13.179 de 10 de Junho de 2009 estabelece as disposições acerca da cotação eletrônica de preços para os bens e serviços de pequeno valor, que se enquadram na hipótese de dispensa de licitação. Esse sistema no formato registro de preços, possibilita a disputa de lances (menor valor) em sessão pública virtual de cotação eletrônica. Essa Lei aplica-se também à MPE.

A Lei nº 13.191, de 30 de Junho de 2009, dispõe sobre o pregão eletrônico no âmbito do Rio Grande do Sul. Embora o Fornecer seja um Programa onde preferencialmente são realizados pregões presenciais, alguns pregões também são realizados na modalidade eletrônica.

A lei geral da micro e pequena empresa foi regulamentada no Rio Grande do Sul, pela Lei nº 13.706, de 06 de abril de 2011 e concede tratamento diferenciado e simplificado às MPes nas licitações, no âmbito da Administração Pública Estadual:

**Art. 1º** Esta Lei 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 (RIO GRANDE DO SUL, 2011a).

Os órgãos e as entidades contratantes realizam processo licitatório destinado exclusivamente à participação de MPEs nas contratações cujo valor não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

A Lei nº 13.706 de 2011, que dá sustentação ao Fornecer, está alinhada à Lei Complementar nº 123/06, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (ver item 2.3.4).

No Quadro 3 está apresentada a lei, onde consta de forma resumida a descrição sobre a sua abrangência, as características gerais, a documentação exigida a MPE, o procedimento licitatório, as condições para preferência da MPE e por fim as restrições para aplicação da Lei.

**Quadro 3- Resumo da Lei Estadual nº 13.706/11**

Abrangência	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.
Características	<ul style="list-style-type: none"> <li>planejamento anual da estimativa de contratação;</li> <li>padronização e divulgação das especificações dos bens/serviços as MPEs;</li> <li>descentralização das contratações para fomentar o desenvolvimento local e regional.</li> </ul>
Documentação exigida	<ul style="list-style-type: none"> <li>regularidade fiscal exigida na assinatura do contrato;</li> <li>havendo restrição, a MPE tem o prazo de 2 dias úteis para apresentar documentos.</li> </ul>
Procedimento Licitatório	<ul style="list-style-type: none"> <li>do tipo menor preço;</li> <li>as MPEs, em caso de empate, tem preferência na contratação;</li> <li>empate caracteriza-se quando as propostas das MPEs sejam iguais ou até 10% superiores a melhor proposta;</li> <li>na modalidade pregão o limite é de 5%;</li> <li>fica vedada a modalidade pregão nas licitações para a contratação de obras e serviços de engenharia;</li> </ul>
Preferência	<ul style="list-style-type: none"> <li>exclusividade da MPE em contratações de até R\$ 80 mil;</li> <li>subcontratação de MPE no valor de até 30% do bem, serviço ou obra contratada, desde que as MPEs estejam indicadas e habilitadas pelos licitantes;</li> <li>os pagamentos das parcelas subcontratadas serão destinadas diretamente às MPEs.</li> <li>em licitações de bens, serviços e obras de natureza divisível, os contratantes podem reservar cota de até 25% para contratação de MPE.</li> </ul>
Restrições:	<ul style="list-style-type: none"> <li>vedada a modalidade pregão nas licitações para obras e serviços de engenharia.</li> <li>a exclusividade da licitação não se aplica quando não houver um mínimo de 03 MPEs sediados na Região e capazes de atender ao instrumento convocatório;</li> <li>não se pode subcontratar, quando o próprio licitante for MPE.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora conforme RIO GRANDE DO SUL (2011a)

As principais características impostas ao Programa Fornecer, em virtude dessa lei, é a necessidade de planejamento anual das contratações e a padronização e divulgação das especificações dos bens e serviços as MPEs. Sobre as especificações dos bens, a CELIC

dispõe de um catálogo de materiais<sup>27</sup> onde consta a especificação dos itens (família, código, nome, unidade de medida e descrição técnica), bem como as empresas fornecedoras desses produtos.

Outra questão que se observou durante a coleta de dados é que, além da exclusividade, também se aplica o tratamento preferencial na contratação da MPE, de acordo com a Lei 123/2006. A exclusividade na contratação de MPE é aplicada quando há interesse da Administração, de acordo com o tipo, por isso que dependendo da urgência da contratação, pode se optar pela preferência.

Sobre a regularidade fiscal da MPE, é exigida apenas na assinatura do contrato, sendo que a empresa dispõe do prazo de 2 dias úteis para apresentar os documentos, se assim for necessário.

Em relação à exclusividade da licitação, ressalta-se que nas regiões onde não houver um mínimo de três MPEs capazes de atender ao instrumento convocatório, essa condição de “exclusividade” não deve ser aplicada. Tal restrição busca garantir a ampla concorrência nos procedimentos licitatórios realizados.

Cumpra esclarecer que a CELIC não aplica a subcontratação para MPE em procedimentos licitatórios realizados. Segundo Lunardi (2014), uma das dificuldades encontradas pela CELIC está em organizar uma forma de sistematização das etapas da despesa pública para um mesmo contrato com duas empresas diferentes.

Além disso, as licitações da modalidade pregão são vedadas para contratação de obras e serviços de engenharia.

### **3.2.2. Ato Administrativo**

O Decreto Estadual nº 48.160/11, o qual regulamenta a Lei nº 13.706/11, no seu artigo 3º, determina a aplicação das condições previstas na Lei Complementar Federal nº 123/2006 para o enquadramento da MPE.

**Art. 2º** Para os fins a que se destina o presente Decreto, o enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte dar-se-á nas condições do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, instituído pela Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, em especial no art. 3º do referido diploma legal. (RIO GRANDE DO SUL, 2011b)

Ainda, o referido Decreto em seu artigo 3º, estabelece as exigências para comprovação

---

<sup>27</sup> Ver <<http://www.compras.rs.gov.br/coe/CatalogoMateriais.do>>

do enquadramento como MPE e prevê as condições de entrega das documentações tanto do pregão presencial como do pregão eletrônico e também no caso de exclusividade à participação da MPE.

**Art. 3º** Nos processos licitatórios será exigida da empresa a comprovação do enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte, por meio de declaração, sob as penas da lei, de que preenche os requisitos, estando apta a usufruir do tratamento diferenciado estabelecido nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/06, conforme modelo constante no Anexo Único deste Decreto, e a cópia do Enquadramento como microempresa – ME ou empresa de pequeno porte – EPP autenticada pela Junta Comercial ou Cartório de Registros Especiais.

§ 1º Para o procedimento licitatório realizado na modalidade pregão, por meio eletrônico, a entrega da documentação mencionada no caput deverá ocorrer no momento do credenciamento para participação.

§ 2º Para o procedimento licitatório realizado na modalidade pregão presencial será exigida a documentação mencionada no caput após a fase de lances e antes da fase de negociação, conforme o inciso VI do art. 4º da Lei Federal nº 10.520, de 17 de junho de 2002.

§ 3º Para o procedimento licitatório realizado na modalidade pregão presencial, em que haja a exclusividade de participação de microempresas e empresas de pequeno porte, será exigida a documentação mencionada no caput no momento do credenciamento para a participação no certame. (RIO GRANDE DO SUL, 2011b)

Na sequência serão apresentadas questões operacionais do Programa Fornecer estabelecidas no Decreto nº 48.160/11:

- a identificação da MPE no procedimento licitatório deve ocorrer apenas ao encerramento da fase de lances;
- a CECOM<sup>28</sup> deve realizar ao menos, uma audiência pública anual por região;
- a CECOM tem a competência da contratação de bens, serviços e obras, de forma descentralizadas, com o objetivo de ampliar a participação dos licitantes e o fomento ao desenvolvimento local e regional;
- a CECOM deve fomentar e apoiar a formação de parcerias, por meio da disponibilização do cadastro de fornecedores, de forma setORIZADA, para promover as políticas de desenvolvido do Estado do RS;
- a CECOM deve efetivar e operacionalizar a reserva de cotas de até 25% para a contratação de MPE, na montagem do processo licitatório;
- a criação do Comitê Gestor do Programa Gaúcho do Uso do Poder de compra;
- a orientação sobre a capacitação de gestores sobre as novas normas, procedimentos, etc.;
- a priorização dos pagamentos devidos às MPEs vencedoras dos procedimentos licitatórios da Administração Pública Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2011b).

---

<sup>28</sup> Atual CELIC.

O recente Decreto nº 51.771/14 da Administração Pública Estadual, relacionado às compras públicas governamentais, que instituiu o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis, será apresentado no próximo item, em virtude da relevância do tema para esta pesquisa.

### 3.2.2.1. Contratações Públicas Sustentáveis na Administração Pública Estadual

A mais nova medida do Governo Estadual ao estímulo às contratações públicas sustentáveis pode ser observada no Decreto nº 51.771, de 29 de agosto de 2014. Embora recente, em termos de legislação, e ainda em fase de estudos para sua viabilização pelos órgãos da Administração Direta e Indireta, esse decreto terá impactos significativos nas compras governamentais, inclusive em Programas como o Fornecer.

Esse decreto considera a necessidade de controle e fiscalização das obras, atividades e processos produtivos que possam causar a degradação do meio ambiente, a relevância do papel do Estado como indutor do consumo sustentável, o dever da preservação do meio ambiente e por fim a necessidade de serem introduzidos critérios de ordem socioambiental nos procedimentos de aquisição de bens e de serviços (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

**Art. 1.º** Fica instituído, no âmbito da Administração Pública Estadual, direta e indireta, o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis, que tem por finalidade implantar, promover e articular ações que visem a inserir critérios socioambientais, compatíveis com os princípios de desenvolvimento sustentável, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas, nas contratações a serem efetivadas no âmbito Administração Pública Estadual, direta e indireta, sendo observado os termos do art. 3.º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (RIO GRANDE DO SUL, 2014)

O artigo 3º desse Decreto estabelece os critérios socioambientais que devem ser considerados pela Administração na elaboração do instrumento convocatório das licitações públicas.

**Art. 3.º** Considera-se critérios socioambientais para fins deste Decreto:

- I – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – preferência para a produção orgânica, sem uso de fertilizantes sintéticos, agrotóxicos e adubos químicos, com emprego de técnicas naturais de combate às pragas;
- IV – economia no consumo de água e energia;
- V – minimização na geração de resíduos;
- VI – racionalização do uso de matérias-primas;
- VII – redução da emissão de poluentes;
- VIII - adoção de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente;
- IX – utilização de produtos de baixa toxicidade e biodegradáveis;
- X – utilização de produtos reciclados ou recicláveis; e



XI – comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução de obra ou serviço. (RIO GRANDE DO SUL, 2014)

Destaca-se no artigo 3º, a preocupação do legislador com a geração de emprego e matérias-primas preferencialmente locais, ademais foram reproduzidas questões de ordem ambiental, como a preservação do meio ambiente e a eficiência energética.

Nos artigos 4º ao 7º desse Decreto, também estão reproduzidas questões a serem seguidas pelos órgãos do Poder Executivo Estadual, como por exemplo:

- a aquisição de veículos biocombustíveis e utilização preferencial de álcool no abastecimento, salvo no caso de preço elevado;
- a utilização de papel reciclado em correspondências endereçadas ao público externo;
- a proibição na compra de alimentos geneticamente modificados;
- a priorização na compra de alimentos de produção orgânica, sem uso de fertilizantes sintéticos, agrotóxicos e adubos químicos (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

O artigo 8º é dedicado aos editais de contratação de serviços, os quais devem prever que empresas contratadas adotem práticas de sustentabilidade, tais como: utilizando produtos de limpeza de acordo com as especificações da ANVISA, adotando medidas para evitar o desperdício da água tratada, fornecendo equipamento de segurança aos seus empregados, separando resíduos recicláveis, respeitando as normas brasileiras de resíduos sólidos e dando o destino adequado a pilhas e baterias (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Todas essas questões estão consolidadas nas cartilhas<sup>29</sup> sobre licitações sustentáveis do Governo Federal.

O artigo 9º aborda a necessidade da Administração Pública elaborar projetos que visem a economia e a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental. Nesse mesmo artigo é determinado que os instrumentos convocatórios para obras e serviços de engenharia exijam o uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas. Também devem ser observadas as normas do INMETRO e ISO nº 14.000 (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Fica estabelecido pelo mesmo Decreto, que o instrumento convocatório das licitações públicas deve ser elaborado de forma a não frustrar a competitividade e que os órgãos da Administração Pública podem editar normas complementares para as contratações sustentáveis.

As principais questões presentes no Decreto nº 51.771/14 estão relacionados aos

---

<sup>29</sup> Para consulta ao guia de compras públicas sustentáveis da Administração Pública Federal ver Brasil (2011).

impactos ambientais decorrentes das contratações, mas o legislador inclui também a dimensão social quando orienta a geração de emprego e mão de obra locais, e a preferência a matérias-primas da região. Diante dos dispositivos propostos, o legislador contempla o que chamou de critérios socioambientais, esfera social e ambiental, os quais devem ser considerados nas compras públicas sustentáveis da Administração Estadual.

### 3.3. ESTRUTURA INSTITUCIONAL

A Lei nº 13.601/11 estabelece a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul. Essa lei, em seu artigo 3º, estabelece a estrutura administrativa do Poder Executivo, constituída pela: a) Administração Direta, que compreende os Gabinetes do Governador e do Vice-Governador, a Governadoria e as Secretarias de Estado e; b) Administração Indireta, composta pelas entidades a que se refere o artigo 21 da Constituição do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2011c).

Segundo Medauar (2012), a Administração Direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura da chefia do executivo e na estrutura dos órgãos auxiliares da Chefia do Executivo, em que uma das características é o vínculo de subordinação-supremacia (hierarquia), que liga seus órgãos.

A SARH é um órgão da Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul, que possui as seguintes competências:

- Art. 35** - Compete à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos:
- I - dispor sobre a política de compras e realizar procedimentos licitatórios;
  - II - administrar o patrimônio e transporte oficial;
  - III - administrar o Centro Administrativo do Estado;
  - IV - promover políticas de gestão de recursos humanos;
  - V - executar perícia médica do servidor público e medicina ocupacional;
  - VI - promover políticas de gestão de organização administrativa;
  - VII - executar política de gestão documental;
  - VIII - administrar serviços gráficos;
  - IX - promover o desenvolvimento, qualificação, capacitação e formação dos recursos humanos;
  - X - promover a previdência e a assistência social ao servidor público e a seus dependentes;
  - XI - prestar atendimento e administrar as atividades de trânsito; e
  - XII - coordenar a política de negociação permanente com servidores e empregados públicos. (RIO GRANDE DO SUL, 2011c)

A política de compras públicas e a realização de procedimentos licitatórios surgem como macrocompetências da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos (SARH), sendo executadas pela Subsecretaria da Administração Central de Licitações - CELIC.

A CELIC (antiga Central de Compras do Estado – CECOM) foi reestruturada pelo Decreto nº 49.291 de 27 de Junho de 2012, onde foi estabelecida a nova organização, a nova estrutura física e o novo quadro de pessoal (SARH, 2014f). Ao todo a CELIC conta com 120 servidores dos Quadros Técnico-Científico, Geral e Especial da SARH e 15 estagiários.

**Figura 2 – Estrutura hierárquica e funcional da CELIC**



Fonte: SARH (2014f)

Abaixo serão relacionadas as principais atribuições dos departamentos da CELIC, segundo a SARH (2014f):

- Departamento de Planejamento de Licitações: foco na inteligência e estratégia de compras, sendo responsável, entre outras atribuições, por pensar o procedimento de compra, administrar o catálogo de itens e o cadastro de fornecedores, gerenciar a pesquisa de preços e a sistemática de registro de preços.
- Departamento de Licitações Centralizadas: responsável pelas compras em grandes lotes com foco exclusivo na economicidade.
- Departamento de Gestão de Contratos: orientar a elaboração dos instrumentos contratuais; orientar e supervisionar a administração dos contratos; supervisionar a entrega de bens, a execução de serviços e obras e outros itens e; orientar a aplicação de sanções aos licitantes ou fornecedores.
- Departamento Administrativo: suporte aos trabalhos realizados e gerir tarefas ligadas à área de recursos humanos, materiais, financeiro, logística e demais atividades inerentes ao administrativo.
- Departamento de Licitações Descentralizadas: responsável pelas compras em pequenos lotes, com foco tanto na economicidade quanto na promoção do desenvolvimento regional sustentável - Programa Fornecer. O quadro de recursos humanos deste departamento está apresentado na Tabela 1.

**Tabela 1 – Recursos Humanos do Departamento de Licitações Descentralizadas**

CARGOS	Nº SERVIDORES
Chefe de Departamento	1
Assistente Administrativo Superior	2
Economista	1
Administrador	1
Servidor da extinta Caixa Econômica Estadual	2
Nível médio	1
Cargo em confiança	6
Estagiário	2
Total	16

Fonte: SARH/CELIC (informação verbal)<sup>30</sup>.

Os seis profissionais em cargos de confiança atuam na pesquisa de preços e também realizam a divulgação institucional junto à Prefeitura onde será realizado o processo licitatório, trabalho este, que antecede a atuação do SEBRAE na localidade (informação verbal)<sup>31</sup>.

A CELIC apresenta o fluxo do processo licitatório conforme está representado na Figura 3. O início ocorre no Departamento de Planejamento de Licitações, para depois ser encaminhado ao Departamento de Licitações Centralizadas ou ao Departamento de Licitações Descentralizadas. Após o procedimento licitatório, o processo é enviado ao Departamento de Gestão de contratos, o qual realiza a supervisão e controle e orientações pertinentes às áreas responsáveis pela administração do contrato.

**Figura 3 – Processo licitatório na CELIC**

Fonte: SARH (2014f)

<sup>30</sup> Entrevista concedida por LUNARDI, Paulo S.B. **Entrevista I** [18.08.2014]. Entrevistador: Shirlei Debastiani Cortez. Porto Alegre, 2014. Informações concedidas para a pesquisa.

<sup>31</sup> Id. 2014.

### 3.4. APOIO TÉCNICO DO SEBRAE-RS

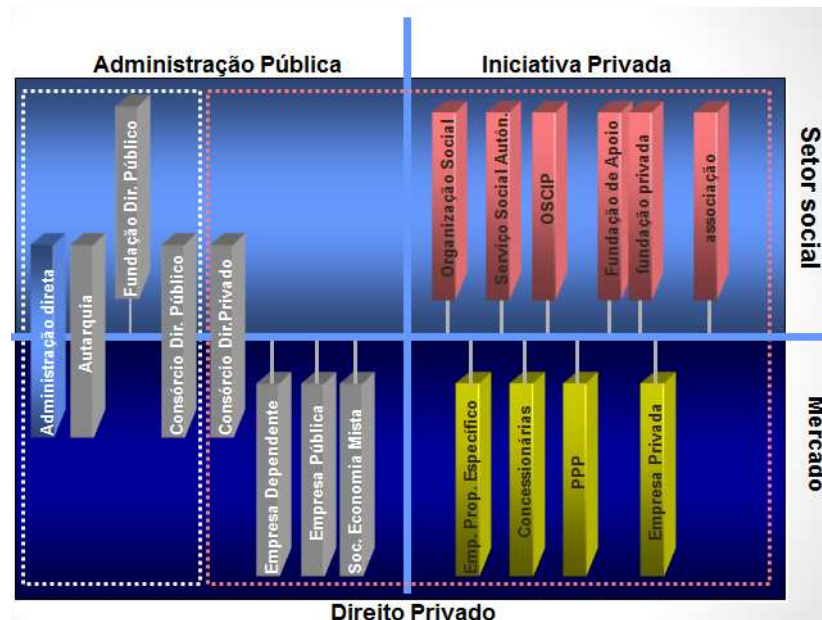
O SEBRAE é uma entidade privada de interesse público que se propõe a estimular o empreendedorismo e promover a competitividade e o desenvolvimento autossustentável dos pequenos negócios (SEBRAE, 2014a).

Em relação ao modelo jurídico institucional Serviço Social Autônomo – SSA, Dasso Júnior (2012) esclarece que o mesmo não se enquadra na modalidade de descentralização do serviço público, pois esse tipo de organização se caracteriza por cooperar em setores de interesse específico de determinados beneficiários. Logo, segundo o autor, não exercem serviço público delegado do Estado, mas sim, atividade privada de interesse público.

Na Figura 4 – Modelos jurídicos e institucionais, observa-se que a natureza jurídica de direito público mantém-se apenas na Administração Direta, Autarquias, Fundações de Direito Público e Consórcio de Direito Público. Nas demais organizações, como no caso do SEBRAE, prevalece o regime jurídico de direito privado.

Dasso Júnior (2012) apresenta o conceito doutrinário do Serviço Social Autônomo, segundo ele, “é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por lei para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais”.

Figura 4 – Modelos jurídicos e institucionais



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012).

Dasso Júnior (2012) elenca as principais características do SSA:

- Direito de propriedade privada;
- regime jurídico de direito privado;

- regime de emprego celetista, ou seja, pode contratar e remunerar livremente;
- não se aplica a lei de licitações e contratos, Lei nº 8.666;
- pode contratar com o Poder Público sem licitação;
- pode receber subvenções do Governo Federal;
- pode firmar contratos de gestão com o Poder Público para fomento a atividades;
- possui privilégios tributários;
- tributam o setor privado (as empresas);
- não é autorizada a cessão de servidores para exercício no SSA.

O autor esclarece que o SSA é uma forma institucional de parceria entre o Estado e as corporações. Segundo ele, normalmente, são criadas pelas Confederações Nacionais, na qualidade de colaboradoras do Estado, e mantidas por dotações orçamentárias e contribuições parafiscais, normalmente tributos que incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria correspondente e se destinam a financiar atividades que visem ao aperfeiçoamento profissional e à melhoria do bem estar social dos trabalhadores.

O SEBRAE-RS atua no Fornecer devido a uma parceria com o Estado, oficializada por um termo de cooperação. Essa parceria busca o estímulo e a orientação a micro e pequena empresa e a sua capacitação, por meio de palestras sobre os pregões, mobilização dos empresários e assessoria na documentação necessária para participação no pregão (SEBRAE-RS, 2014).

Segundo o SEBRAE (2014b), 430 municípios do Rio Grande do Sul, de um total de 497, já possuem a Lei Geral da MPE aprovada, o que coloca o Estado em 7º lugar nesse quesito, na comparação entre os 27 Estados da federação.

Ainda, conforme dados do SEBRAE (2014b), o Rio Grande do Sul possui 604.447 Empresas optantes pelo simples nacional (Lei Geral), sendo que destas, 547.652 foram beneficiadas nos municípios onde a Lei Geral foi aprovada.

### 3.5. REGIÕES DO FORNECER

A Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC) dividiu em quatro regiões (R1, R2, R3, R4) o Estado do Rio Grande do Sul para o fornecimento de alimentos, conforme pode ser observado no Quadro 4.

**Quadro 4 – Regiões do Programa Fornecer**

R1	R2	R3	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
S. Vitória do Palmar	Lavras do Sul	Santo Ângelo	Montenegro
São F. 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 Livramento	Sarandi	São Jerônimo
Viamão	Santiago	Soledade	Sobradinho
	São Franc. de Assis	Três Passos	Vacaria
	São Gabriel		Venâncio Aires
	São Sepé		
	São Vicente do Sul		
	Uruguaiana		

Fonte: Adaptado de SARH (2014a)

A Região 2 (R2), segundo Lunardi (2014), “apresenta menor média de desenvolvimento socioeconômico, segundo o índice IDESE/FEE-RS”.

### 3.6. RESULTADOS DO FORNECER

O Programa Fornecer agrupa a demanda de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta. As principais demandas de contratações são oriundas da Superintendência de Serviços Penitenciários - SUSEPE, para a alimentação das casas prisionais do Estado, e da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo- SDR, para os Quintais Sustentáveis e ao estímulo ao cooperativismo e agricultura familiar. Em relação às demais

licitações, sempre que houver interesse da Administração, as aquisições de outros produtos e serviços podem ser realizadas diretamente nos municípios, propiciando a maior participação de micro e pequenas empresas.

Todas essas licitações possuem a mesma finalidade: fomentar a participação de MPes nos procedimentos licitatórios, visando o desenvolvimento regional, a distribuição da riqueza e a economicidade das licitações. Por esse motivo, as licitações do Fornecer são realizadas por itens, como por exemplo, os alimentos das casas prisionais que são divididos em grupos (pão, carne, leite, hortifrutigranjeiros), possibilitando que mais de uma Empresa forneça os produtos. Na mesma linha, os quintais sustentáveis também aplicam a licitação por itens, possibilitando que os materiais, mudas, sementes, sejam fornecidos por diferentes Empresas.

### **3.6.1. Alimentação**

No grupo alimentação existem 4 famílias: (1) produtos de panificação; (2) laticínios; (3) carnes e ovos (estão no mesmo grupo porque necessitam de refrigeração); e (4) não perecíveis: arroz, feijão, massa etc., (informação verbal)<sup>32</sup>.

A primeira fase do Fornecer iniciou em 2011, no período de julho a outubro, sendo implantada em 22 municípios das Regiões Central, Fronteira Oeste, Campanha, Jacuí-Centro e Alto Jacuí, que corresponde a Região 2, a qual foi escolhida por apresentar menor média de desenvolvimento socioeconômico, segundo dados do IDESE/FEE-RS (TORRES; MAYER; LUNARDI, 2013). Essa etapa propiciou a participação de 35 MPes sediadas nos municípios que receberam o Fornecer, sendo que antes apenas duas empresas abasteciam toda a Região (SARH, 2014f).

Conforme a SARH (2014a), na primeira fase do Fornecer foram realizados 44 pregões presenciais de alimentos (pão e lei) para abastecer casas prisionais da SUSEPE, unidades da Fundação de Proteção Especial do Estado e o Hospital da Brigada Militar de Santa Maria, com um total de recursos distribuídos na ordem de R\$ 888.738,60 e economia aos cofres do Estado de R\$ 648.300,60, que representa uma redução do custo em 42,18%. O gasto realizado nessa etapa foi na ordem de R\$ 25 mil (SARH, 2014f).

A segunda fase do Fornecer, realizada no período de fevereiro a abril de 2012,

---

<sup>32</sup> Entrevista concedida por LUNARDI, Paulo S.B. **Entrevista I** [18.08.2014]. Entrevistador: Shirlei Debastiani Cortez. Porto Alegre, 2014. Informações concedidas para a pesquisa.



disponibilizou itens de panificação e laticínios em todos os municípios onde há fornecimento de alimentos para casas prisionais. Os municípios da Região 2, abastecidos na primeira etapa, também participaram desta fase, onde foram realizadas licitações para os itens carnes, embutidos e ovos. O número de fornecedores aumentou de 4 para 116 (SARH, 2014f).

De acordo com a SARH (2014a), na segunda fase do Fornecer foram realizados 176 pregões de alimentos (pão, leite, carne, ovos, embutidos) em 77 municípios, com um total de recursos distribuídos de R\$ 6 milhões e economia de R\$ 5,2 milhões – que representa redução do custo em R\$ 46,64%. O gasto realizado nessa etapa foi na ordem de R\$ 65 mil (SARH, 2014f). Ainda na etapa 2, as maiores economias realizadas estão relacionadas aos seguintes itens: (1) “pão 50g” em Porto Alegre, redução no valor do item em 82%; (2) leite C em Erechim, redução no valor do item em 54%; e (3) carne de 2ª em Cachoeira do Sul, redução no valor do item em 47% (SARH, 2014f).

A terceira fase do Fornecer ocorreu no segundo semestre de 2012, no período de setembro a outubro, onde foram licitados os itens de panificação, laticínios, carnes, ovos, embutidos em todos os 78 municípios do Estado e alimentos não perecíveis aos municípios da Região 2 (SARH, 2014f).

Segundo a SARH (2014a), a terceira fase contou com 165 pregões em 78 municípios, com um total de recursos distribuídos de R\$ 18,5 milhões e economia de R\$ 6,26 milhões, que representa uma redução de R\$ 25,27% nas compras realizadas pelo Estado. O gasto realizado nessa etapa foi na ordem de R\$ 105 mil (SARH, 2014f).

A quarta fase do Fornecer, realizada no primeiro semestre de 2013, no período de fevereiro a abril, beneficiou 78 municípios com a realização de 334 pregões (SARH, 2014a). Os itens alimentícios licitados foram pão, leite, carne, ovos, embutidos e alimentos não perecíveis para todo o Estado, e hortifrutigranjeiros para a Região 3, com recursos distribuídos na ordem de R\$ 40,7 milhões e uma economia de R\$ 13,7 milhões ou R\$ 25,29% (SARH, 2014f). O número de fornecedores nessa etapa aumentou de 9 para 146 e o gasto como o Programa foi de R\$ 161 mil (SARH, 2014f).

A experiência com hortifrutigranjeiros na quarta fase não se adequou ao modelo de licitação descentralizada, porque esses produtos saem das Centrais de Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul – CEASA-RS, o que complicou a aquisição desses produtos devido à característica de mercado (informação verbal)<sup>33</sup>.

A quinta fase do Fornecer, realizada no segundo semestre de 2013, no período de

---

<sup>33</sup> Entrevista concedida por LUNARDI, Paulo S.B. **Entrevista I** [18.08.2014]. Entrevistador: Shirlei Debastiani Cortez. Porto Alegre, 2014. Informações concedidas para a pesquisa.

setembro a novembro, beneficiou 80 municípios com a realização de 307 pregões. Os alimentos licitados foram pão, leite, carne e não perecíveis, com recursos distribuídos na ordem de R\$ 30,1 milhões e uma economia de R\$ 13 milhões ou 29,48% (SARH, 2014f). O gasto realizado nessa etapa foi na ordem de R\$ 190 mil (SARH, 2014f).

A sexta fase do Fornecer, ocorreu no primeiro semestre de 2014, no período de fevereiro a abril de 2014, onde foram licitados pão, leite, carne e não perecíveis para as casas prisionais de todo o Estado (SARH, 2014f).

De acordo com a SARH (2014f), na sexta etapa do Programa foram distribuídos recursos na ordem de R\$ 33 milhões, o que gerou uma economia de R\$ 8,2 milhões, ou seja, uma redução no valor das compras em 20%. O gasto com o programa nessa etapa foi de R\$ 115 mil (SARH, 2014f).

A sétima fase do Fornecer, em implementação no segundo semestre de 2014, deve atender 78 municípios, por meio de 235 pregões previstos para a compra de itens de alimentação abastecer as casas prisionais e outros órgãos da Administração Pública, como hospitais e unidades da Fundação de Proteção Especial do Estado (SARH, 2014h).

Na Tabela 2 são apresentados os dados das etapas já executadas pelo Fornecer, os quais demonstram a redução dos valores das contratações em 26,55% nos 1.259 pregões presenciais realizados.

**Tabela 2 – Dados compilados das Etapas 1 a 6**

<b>PREGÕES FORNECER ALIMENTAÇÃO – RESULTADO GLOBAL DAS ETAPAS I A VI</b>	
Distribuição total de recursos em R\$	130.541.000,11
Montante destinado a MPÉs em R\$	67.624.731,50
Economia em R\$	- 47.177.596,44
Economia percentual	-26,55%
Nº pregões realizados	1.259
Custo operacional em R\$	662.009,51

Fonte: Adaptado de SARH (2014f)

O valor das contratações considerado é o das atas de registro de preços, ou seja, logo após as licitações esse resultado é apurado de acordo com a quantidade prevista. Os resultados do Fornecer são estimados e nesse processo, ao final da validade do registro de preços, não são apurados os valores efetivamente acionados.

### 3.6.2. Fornecer Quintais Sustentáveis

Este projeto é fruto de um convênio entre a SDR e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e tem como objetivo a estruturação da produção agroecológica de famílias de assentamentos da reforma agrária do Estado do Rio Grande do Sul, por meio de distribuição de kits produtivos e capacitação das famílias em agroecologia e comercialização para o mercado institucional, visando garantir segurança alimentar e geração de renda aos beneficiários (SDR-RS, 2014).

Este projeto tem como principal característica o apoio para a estruturação e produção sustentável de alimentos para fornecimento em assentamentos de 80 municípios do RS, beneficiando 2,5 mil famílias. Segundo a SARH (2014f), as licitações são realizadas diretamente nas regiões onde serão fornecidos os kits de: (a) irrigação, (b) recuperação do solo, (c) infraestrutura, (d) mudas e sementes.

O público dos Quintais Sustentáveis são famílias regularizadas pela reforma agrária, segundo controle do INCRA, as quais estão cadastradas em algum Programa Social do Governo Federal (por exemplo, o Bolsa Família), logo o critério para receber o benefício é social é não geográfico (informação verbal)<sup>34</sup>. Em alguns casos, há assentamentos em que apenas um pequeno número de famílias são beneficiadas pelos kits dos quintais sustentáveis (informação verbal)<sup>35</sup>.

O primeiro pregão foi realizado em Bagé, em junho de 2014, e ao todo 30 empresas participaram, sendo nove delas MPE, que tem preferência no caso de empate das propostas.

A demanda de materiais dos Quintais Sustentáveis foi dividida em lotes e os produtos devem atender cerca de 2,5 mil famílias em mais de 250 assentamentos. Ainda serão realizados sete pregões, em Palmeiras das Missões, Viamão, Canguçu, Santa Maria, Santana do Livramento e Passo Fundo, com recurso previsto na ordem de R\$ 16 milhões, oriundo de convênio com o Ministério de Desenvolvimento Agrário (SARH, 2014c).

Até final deste ano, os quintais sustentáveis devem atender a 1.939 famílias dos 2,5 mil previstos (informação verbal)<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Entrevista concedida por ROTTA, Alan R. **Entrevista I** [14.11.2014]. Entrevistador: Shirlei Debastiani Cortez. Porto Alegre, 2014. Informações concedidas para a pesquisa.

<sup>35</sup> Id. 2014

<sup>36</sup> Entrevista concedida por ROTTA, Alan R. **Entrevista I** [14.11.2014]. Entrevistador: Shirlei Debastiani Cortez. Porto Alegre, 2014. Informações concedidas para a pesquisa.

Segundo o SEBRAE (2014), até Outubro/2014 foram realizados sete certames licitatórios em sete regiões do RS e ofertados 35 lotes de produtos, dos quais 24 foram vencidos por MPEs (68,57%), o que em valores financeiros, representa mais de R\$ 11 milhões adquiridos pelos pequenos negócios (58,1%). Conforme o SEBRAE (2014), houve uma economia de quase R\$ 5 milhões.

Como pode ser observado na figura abaixo, o valor da economia no Fornecer Quintais Sustentáveis foi calculado com base na diferença entre o valor da pesquisa de preço, que representa o maior valor possível para contratação, e o valor adjudicado na contratação. Essa diferença gerou uma redução no valor inicialmente previsto em 21,43%.

**Figura 5 – Resultado parcial dos Quintais Sustentáveis**

RESULTADO PARCIAL DOS QUINTAIS SUSTENTÁVEIS						
	LOTE 1 - IRRIGAÇÃO	LOTE 2 - INFRAESTRUTURA	LOTE 3 - RECUP. DO SOLO	LOTE 4 - MUDAS	LOTE 5 - SEMENTES	TOTAL
VUMA DO LOTE	R\$ 9.943.011,40	R\$ 3.892.288,80	R\$ 6.870.020,00	R\$ 1.579.988,75	R\$ 758.745,00	R\$ 23.044.053,95
VALOR ADJUDICADO	R\$ 7.615.029,10	R\$ 3.555.888,80	R\$ 4.788.497,00	R\$ 1.459.874,00	R\$ 686.722,00	R\$ 18.106.010,90
DIFERENÇA	-R\$ 2.327.982,30	-R\$ 336.400,00	-R\$ 2.081.523,00	-R\$ 120.114,75	-R\$ 72.023,00	-R\$ 4.938.043,05
DIFERENÇA %	-23,41%	-8,64%	-30,30%	-7,60%	-9,49%	-21,43%

Fonte: SARH (2014f)

### 3.6.3. Demais Licitações

O modelo em andamento no Fornecer, favoreceu a ampliação do Programa em outras áreas. Segundo a SARH (2014g), “o Programa Fornecer inovou ao realizar chamamento público para alimentos da agricultura familiar”.

Em maio de 2013 foram realizadas duas chamadas públicas para aquisição de alimentos para abastecimento de casas prisionais nos municípios de Canoas, São Leopoldo, Encruzilhada do Sul, Erechim, Passo Fundo e Ijuí, sendo que, ao todo, sete cooperativas de produtores rurais venceram os certames que representam o valor de R\$ 550 mil nos oito meses de vigência, de acordo com a ata de registro de preços (SARH, 2014g).

Também se observa a extensão desse modelo para aquisições de bens e serviços, como no caso já citado do pregão presencial nº 261/14 de fisioterapia domiciliar. No levantamento realizado, identificam-se outros objetos de contratação do Fornecer em 2014, relacionados aos seguintes serviços: fornecimento de refeições, lavanderia para higienização de roupas, terceirização de limpeza, montagem e instalação de equipamentos, transporte escolar, serviço

de cuidados, vigilância, manutenção mensal de um grupo gerador e fisioterapia (SARH, 2014a).

### 3.7. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO III: UM OLHAR SOB AS COMPRAS PÚBLICAS ALÉM DA SUA ATIVIDADE FINALÍSTICA

Esse Capítulo descritivo do Programa Fornecer busca a compreensão sobre o seu funcionamento, possibilitando identificar a dinâmica envolvida.

Observando o Programa em diferentes dimensões, verifica-se que o Fornecer: conecta-se à dimensão social, ao estimular a geração de emprego e renda locais; insere-se à dimensão econômica, pois busca a economicidade e a distribuição de renda nas licitações; possui uma dimensão política relacionada, que é a vontade política do legislador ao estabelecer os instrumentos jurídicos para a institucionalização do Programa; e tem uma dimensão espacial, ao buscar o desenvolvimento regional, principalmente em regiões com menor índice de desenvolvimento (Região 2 do Estado).

Trata-se de uma Política que nasceu com dois propósitos relevantes, a economicidade nas licitações, uma vez que somente grandes empresas da Região Metropolitana venciam as licitações, e a possibilidade de gerar distribuição de riqueza, por meio do fomento ao desenvolvimento local, através do estímulo a MPE para participação das licitações em sua região de atuação.

O SEBRAE-RS é um importante parceiro nessa questão, pois mantém o princípio da isonomia por parte do Estado, proporcionando a competitividade nos procedimentos licitatórios ao capacitar e estimular a participação da MPE nesse processo.

O gestor, ao formular um Programa como o Fornecer, consegue transcender o mero procedimentalismo de uma compra pública, que seja, ao colocar um olhar diferenciado sobre o processo de compras governamentais, passa a incluir nesse processo o planejamento e a tomada de decisões, que promovem mudanças na realidade social e com isso, as compras públicas deixam de ser apenas uma atividade finalística da Administração e se tornam um instrumento de gestão.

O histórico do Programa demonstra a sua capacidade de adaptação às novas demandas, pois está sendo vinculado a outros Programas do Governo, como no caso dos Quintais Sustentáveis, no qual o fornecimento de materiais, mudas e sementes aos

assentamentos da reforma agrária, mantém a lógica de estímulo ao empreendedorismo local, distribuindo renda na região onde serão consumidos/utilizados os produtos/serviços. Dessa forma o Governo consegue em um procedimento de compras, atingir aos seus objetivos enquanto política pública, tanto no fomento a MPE, quanto na entrega dos kits para as famílias beneficiadas, que poderão produzir sua autossustentação, e quiçá, vender o excedente de alimentos produzidos a outros Programas do governo.

No que se refere à economicidade, o Programa demonstra-se efetivo, pois no resultado acumulado até a sexta etapa, para o abastecimento de alimentos às casas prisionais, obteve R\$ 47 milhões de economia aos cofres públicos, em termos percentuais, isso representa 26,55% de redução de custos.

O resultado dos Quintais sustentáveis também demonstra uma diferença percentual a menor em 21,43% entre o valor previsto (banco de preços) e o valor contratado, gerando uma economia de aproximadamente R\$ 5 milhões até Julho de 2014.

O que torna o Programa Fornecer singular é a sua capacidade de se alinhar a outros Programas de Governo, demonstrando que é possível direcionar os esforços para a consecução de diferentes objetivos, por meio do processo de compras governamentais.

Sobre o funcionamento do Programa, por meio dos balanços técnicos é possível verificar os resultados atingidos e alguns indicadores para monitoramento do processo.

Sobre o Decreto nº 51.771/14, que demonstra a vontade política do gestor em promover a inserção de critérios socioambientais nas compras públicas, o mesmo está alinhando o programa estadual de compras governamentais às orientações de compras sustentáveis da esfera federal.

Diante disso, observa-se que a dimensão ambiental da sustentabilidade presente nesse Decreto, possui maior centralidade, pois demonstra a preocupação do legislador com a proteção do meio ambiente, reproduzindo práticas já consagradas na esfera federal.

#### 4. ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DO FORNECER

Este Capítulo apresenta a análise acerca dos objetivos traçados nessa pesquisa, e perpassa as questões fundamentais deste trabalho, que sejam, a sustentabilidade e a sua presença na política pública traçada pelo Governo do Estado que busca o desenvolvimento regional, a distribuição de riqueza, a economicidade e o fomento ao segmento da MPE.

O método utilizado é o estudo de caso e a pesquisa possui uma natureza qualitativa, de tipo exploratório, optando-se pela entrevista semiestruturada, pela coleta de informações por meio de registro de dados, e pelo levantamento de informações em sítios eletrônicos e documentos oficiais da SARH.

Este Capítulo é composto por: metodologia, percepção dos atores participantes do Fornecer, o ciclo de Políticas Públicas do Fornecer, o Fornecer à luz da economicidade, o alcance da dimensão social na distribuição da riqueza e no desenvolvimento regional, o quanto o Programa incorpora a sustentabilidade e a natureza desse conceito e as conclusões do Capítulo.

##### 4.1. METODOLOGIA

O procedimento de pesquisa utilizado neste trabalho é o estudo de caso, através de abordagem de natureza qualitativa. Segundo Yin (2001, p.32), o estudo de caso é uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo, utilizado na pesquisa em Administração Pública e estudos organizacionais.

Para Strauss e Corbin (2008, p. 23), a pesquisa de natureza qualitativa produz resultados não alcançados através de procedimentos estatísticos ou outros meios de quantificação e pode se referir a pesquisa sobre experiências vividas, comportamentos, funcionamento organizacional, entre outros. Segundo os autores, a análise qualitativa é um processo não matemático de interpretação, feito com o objetivo de descobrir conceitos e relações nos dados brutos. Esses dados devem se constituir de entrevistas e de observações, também incluindo documentos, filmes, vídeos, e dados quantificados para outros fins (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 24).

Em relação aos seus objetivos, a pesquisa é de caráter exploratório, pois tem como

principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, e habitualmente envolve levantamento bibliográfico e documental, e entrevistas não padronizadas (GIL, 1989).

Há necessidade da realização de pesquisa bibliográfica, com base em acervos eletrônicos (artigos e periódicos) e livros sobre os temas da sustentabilidade, da teoria de políticas públicas e das licitações.

A coleta de dados para o estudo requer a pesquisa documental, com base em documentos e acervo disponível sobre o Programa Fornecer diretamente na SARH e SEBRAE-RS, além da utilização de outras fontes como informações disponíveis em sítios eletrônicos e o resultado da pesquisa SEBRAE-RS com as MPes.

O universo da pesquisa é a Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH) do Rio Grande do Sul que tem como macrocompetências a realização de políticas de compras e dos procedimentos licitatórios no estado do Rio Grande do Sul, sendo a instituição responsável pelo Programa Fornecer RS.

Para realização desse estudo faz-se necessária a coleta de informações sobre o Programa Fornecer: a) dados institucionais sobre a SARH e CELIC; b) o histórico do Programa; c) as práticas e o funcionamento do Programa; d) as leis e as normas o regem; e) os atores participantes; f) as etapas e os resultados do Programa; g) as avaliações e pesquisas realizadas; g) a gestão do Programa.

Realizou-se também um levantamento de dados acerca dos pregões presenciais do Fornecer em 2014 (até Outubro), com base em informações disponíveis no sítio da CELIC e no sítio da Receita Federal. Os seguintes dados foram coletados no sítio da CELIC: data do pregão, município da compra, objeto, propostas enviadas, participantes classificados, nº CNPJ. Os demais dados foram pesquisados no sítio da Receita Federal, com base no nº CNPJ: código e descrição da natureza jurídica, município da empresa, data de abertura. Foram utilizadas as informações do Quadro 4 – Regiões do Programa Fornecer, para atribuir a região a qual pertence o município da compra e também a região a qual pertence a sede da empresa habilitada. Os resultados obtidos serão apresentados no item 4.5.

Outro instrumento utilizado para a coleta de dados foi a entrevista semiestruturada com os principais atores do Programa Fornecer (ver Apêndice I – Roteiro para Entrevista) e o registro das informações em arquivos.

As entrevistas foram realizadas com os seguintes atores: (a) Sr. Paulo Lunardi, do Departamento de Licitações Decentralizadas da CELIC; (b) Sra. Nizani Torres, Subsecretaria da CELIC; (c) Sr. Alan Ricardo Rotta, do Departamento de Desenvolvimento Agrário, da



Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo - SDR, (d) Sra. Marcia Ferran de Souza, da Gerência de Políticas Públicas do SEBRAE-RS e; (e) quatro microempresários participantes do pregão presencial em Camaquã no dia 17/10/2014. Todas as entrevistas foram realizadas de forma presencial.

Com as entrevistas pretende-se captar a percepção dos atores quanto ao conceito de sustentabilidade do Programa, a sua efetividade no alcance dos objetivos (social, distribuição de renda e desenvolvimento regional), a interação do Fornecer Quintais Sustentáveis com o Programa Fornecer, a parceria entre a SARH e o SEBRAE-RS, as dificuldades a serem superadas no Fornecer e a atuação da MPE no mercado de compras públicas.

Com base no material coletado pretende-se analisar o Programa Fornecer, identificar o conceito de sustentabilidade que dirige o Programa, a efetividade do Programa no alcance dos seus objetivos, bem como o Fornecer frente ao ciclo de políticas públicas.

O aporte teórico será um instrumento de apoio para análise e interpretação dos dados. Segundo Gil (1989, p. 188), “a interpretação dos dados na pesquisa social refere-se à relação entre os dados empíricos e a teoria”. A partir do estudo amplo do Programa Fornecer, pretende-se atingir aos objetivos propostos nesta pesquisa.

#### 4.2. PERCEPÇÃO DOS ATORES PARTICIPANTES DO FORNECER

A entrevista semiestruturada realizada com os principais atores do Fornecer, possibilita a compreensão do Programa sob diferentes aspectos. O Fornecer é uma política pública com objetivos bem específicos nas dimensões social, econômica e espacial, principalmente no que se refere à diminuição das desigualdades sociais, ao desenvolvimento econômico e regional de forma sustentável, por isso na análise do Programa serão observados esses aspectos.

Diante disso, algumas perguntas foram previamente formuladas, mas se optou pelo formato da entrevista semiestruturada, de forma à obtenção de dados para atingir aos objetivos dessa pesquisa.

Para melhor entendimento acerca dos temas que compõe a entrevista, as questões podem ser divididas em grupos. O primeiro grupo de perguntas, de nº 8, 9 e 10, refere-se a uma das questões centrais desse trabalho, a sustentabilidade. Para tanto foram formuladas perguntas relacionadas:

- ao conceito de sustentabilidade que dirige o Programa, considerando que a sustentabilidade está presente nos objetivos do Fornecer (questão n° 8);
- aos aspectos da sustentabilidade presentes no Fornecer (questão n° 9);
- à aplicação das orientações e cartilhas do Governo Federal acerca das licitações sustentáveis (questão n° 10);

O segundo grupo, perguntas n° 15 e 16, está relacionado ao Fornecer Quintais sustentáveis, no que se refere:

- ao motivo de criação do Fornecer Quintais Sustentáveis, seus objetivos e o público alvo (questão n° 12);
- aos critérios de sustentabilidade que são incorporados aos editais do Fornecer Quintais Sustentáveis (questão n° 16);

O terceiro grupo, de n° 3, 6, 11, 13 e 14, refere-se aos objetivos do Programa e a sua efetividade. Para tanto foram formuladas questões sobre:

- metas estabelecidas no Programa e quem é responsável por estabelecer essas metas (questão n° 3);
- a efetividade do Programa no alcance dos seus objetivos (questão n° 6);
- o alcance da dimensão social do Fornecer (questão n° 11);
- os aspectos em que os municípios atendidos pelo Fornecer melhoraram, ou não, quanto à distribuição da riqueza e ao desenvolvimento regional (questão n° 13);
- a apuração de indicadores de distribuição da riqueza e desenvolvimento regional (questão n° 14).

O quarto grupo, refere-se a informações obtidas sobre o papel do SEBRAE-RS nessa parceria com o Estado.

O quinto grupo, refere-se às informações obtidas durante as entrevistas realizadas com as quatro MPEs participantes do pregão presencial de Camaquã, no dia 17 de outubro de 2014.

O sexto grupo, refere-se às dificuldades a serem superadas pelo Programa, informações estas, obtidas durante as entrevistas e também por meio de análise documental (pesquisa SEBRAE-RS).

O sétimo grupo, que correspondem às perguntas de n° 1, 2, 4, 5, e 12, está relacionado ao Programa Fornecer e o seu funcionamento, na dinâmica que compreende o ciclo de políticas públicas, quanto aos seguintes aspectos:

- criação do Programa e as suas demandas (questão n° 1);
- principais atores envolvidos no Programa e o papel de cada um, verificando se houve mudanças de atores ao longo do tempo (questão n° 2);
- fase de monitoramento do Programa e seus responsáveis (questão n° 4);
- fase de avaliação, no que se refere aos instrumentos utilizados para avaliação do Programa e os responsáveis pela avaliação (questão n° 5);
- elaboração dos editais para a aquisição de alimentos destinados às casas prisionais do Estado, já que a SUSEPE possui a maior demanda de alimentos licitados no Fornecer (questão n° 12).

As questões referentes ao sétimo grupo serão analisadas no item 4.3, que trata do Fornecer frente ao ciclo de políticas públicas, em conjunto com análise documental e/ou outras informações pertinentes ao tema.

O último grupo, correspondente à questão n° 7, está relacionado aos resultados do Programa, onde é possível verificar a economicidade nas licitações, que será apresentado em conjunto com análise documental no item 4.4:

- nos resultados atingidos até a sexta etapa do Programa.

Por se tratar de uma entrevista semiestruturada, outras questões também foram abordadas, como por exemplo, a ampliação do Fornecer em relação a sua proposta original, o resultado da pesquisa do SEBRAE-RS com MPEs, as dificuldades encontradas durante a execução do Fornecer, a migração para o formato de pregão eletrônico e outras questões relacionadas ao Fornecer na visão dos micro e pequenos empresários.

Para organização e análise das respostas obtidas durante as entrevistas, em conjunto com outros dados documentais, a estrutura de análise está organizada nos itens subsequentes.

#### **4.2.1. Quanto ao Conceito de Sustentabilidade no Fornecer**

O Programa Fornecer tem dentre os seus objetivos, o desenvolvimento econômico regional de forma sustentável. As respostas dos entrevistados às questões n° 8 e 9 tratam do conceito e dos aspectos relacionados à sustentabilidade presentes no Programa Fornecer.

Segundo Lunardi, Coordenador do Departamento de Licitações Descentralizadas, o principal conceito de sustentabilidade que dirige o Programa “é o fomento ao desenvolvimento e economias locais”. Ele complementa a questão da sustentabilidade

relacionando a distribuição de renda gerada pelo Fornecedor com a fixação dos trabalhadores em suas regiões, na medida em que melhora a qualidade de vida de empresas/pessoas que estão no interior, evitando a migração para os grandes centros. Ele lembra dos problemas de ordem ambiental decorrentes da migração aos grandes centros, pois quanto mais pessoas sem estrutura migrarem, maior a formação de ocupações irregulares e conseqüente falta de infraestrutura. Além disso, Lunardi coloca a questão do público dos assentamentos (quintais sustentáveis) que se está atingindo com o Fornecedor, na esteira do desenvolvimento regional.

Nessa resposta, observa-se uma visão sobre a sustentabilidade de forma integrada, pensando nas relações existentes entre o desenvolvimento regional, distribuição de riqueza e o fomento as economias locais, todos objetivos do Programa Fornecedor, e também como isso se relaciona à questão ambiental.

Nizani Torres, Subsecretária da Central de Licitações, entende que a “sustentabilidade é um conceito muito amplo”, para ela, a sustentabilidade não se restringe a compra de papel reciclado, ou a canetas transformadas e reaproveitadas, mas se traduz nas compras governamentais, por exemplo, ao contratar uma empresa de prestação de serviços, e verificar na gestão do contrato, se essa empresa cumpre os encargos sociais, se ela paga o seu empregado em dia, “isso é extremamente sustentável e vem ao encontro de manter o cidadão e seu emprego”.

Torres complementa com a questão das compras sustentáveis, para ela “altamente sustentável é nós mudarmos a especificação das compras”. Segundo ela, no Fornecedor, a meta seria avançar em âmbito estadual para as escolas, adaptando a merenda escolar a hábitos alimentares mais saudáveis, mais sustentáveis, mais orgânicos.

Torres tem um olhar institucional da sustentabilidade presente no Fornecedor, que remete à competência do Gestor ao utilizar as compras governamentais como políticas de compras públicas sustentáveis.

Márcia Ferran do SEBRAE-RS identifica a sustentabilidade presente na dimensão econômica, em virtude da dinâmica do Fornecedor. Ela explica o ciclo virtuoso que faz a economia ficar no município: “eu quero vender para o empresário do município, para recolher imposto para o município, para que o empresário gaste no município, e o dinheiro volte para o município”. Ela identifica a sustentabilidade do Programa nesse sentido, do recurso não sair da região, diferente do que acontecia antes, quando apenas grandes empresas da região metropolitana ganhavam as licitações, registrando que quando o Fornecedor iniciou eram 3 grandes fornecedores, hoje são 300 pequenos. Ela aborda a questão da sustentabilidade econômica no sentido de manter o recurso no município e os conseqüentes benefícios

gerados, baseado na maior participação do micro empresariado local.

O que se observa é que o Fornecedor buscou a diversificação de setores da economia ao incentivar o microempreendedor local e com isso distribuir a renda, que antes era centralizada em um número pequeno de fornecedores, visando com isso, a diminuição das desigualdades sociais.

Os entrevistados foram questionados sobre a aplicação das orientações e cartilhas do Governo Federal acerca das licitações sustentáveis (questão nº 10).

Lunardi diz que no âmbito do Programa Fornecedor, foram escolhidos alguns itens, porém ainda não foram implementados projetos de compras sustentáveis. Para ele, há uma “grande resistência do ordenamento jurídico sobre empresas com ISO, selos, o que pode restringir a competição”. Ele finaliza dizendo que há compras de itens sustentáveis nos pregões eletrônicos e de grandes lotes, no âmbito da CELIC, mas no Fornecedor, ainda não.

Torres sobre essa questão, apresenta o Decreto do Governador sobre compras sustentáveis. Trata-se do Decreto nº 51.771/2014, que institui o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis na Administração Pública Estadual. Ela diz que a Comissão criada para tratar do tema, está em fase de análise para implementação.

Na interpretação dos atores entrevistados aparecem as seguintes práticas consideradas sustentáveis no Programa Fornecedor:

**Quadro 5- Aspectos de sustentabilidade presentes no Fornecedor na percepção dos atores**

Dimensão Econômica	- desenvolvimento regional; - incentivo à economia local; - benefícios gerados a empresas e trabalhadores na região; - ciclo virtuoso: recurso financeiro permanece no município;
Dimensão Social	- desenvolvimento da região, evitando a migração para grandes centros; - geração de empregos e a manutenção destes;
Dimensão Jurídica	- compras públicas sustentáveis além das tradicionais “compras verdes”. - elaboração de editais de alimentação que considerem produtos orgânicos para escolas; - Decreto nº 51.771/2014 que institui o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis na Administração Pública Estadual.
Dimensão Ambiental	- relação entre degradação do meio ambiente e migração de pessoas para grandes centros sem infraestrutura.

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com registro das entrevistas.

Nos objetivos do Fornecedor e na percepção dos atores, aparece o tripé clássico da sustentabilidade, que sejam, o social, o ambiental e o econômico, e também a dimensão jurídica.

A questão da sustentabilidade no Fornecedor ganha força, por meio de instrumento jurídico, uma vez que está instituído o ato administrativo que torna obrigatório contratações públicas sustentáveis na Administração Pública Estadual.

No item 4.6 será analisada a sustentabilidade do Fornecedor em relação ao referencial teórico proposto nesta pesquisa.

#### **4.2.2. Quanto ao Fornecedor Quintais Sustentáveis**

Ainda sobre o tema “sustentabilidade”, os entrevistados foram questionados sobre os critérios de sustentabilidade que são incorporados aos editais do Fornecedor Quintais Sustentáveis (questão nº 16).

Para Lunardi, o objetivo dos Quintais Sustentáveis é dar suporte para que as famílias usem a terra para sua finalidade: produzir. Para ele, “os itens licitados foram pensados com critérios de sustentabilidade”, definidos entre o Estado e Governo Federal, contando com o apoio da CELIC no cadastramento dos itens. Ele informa que houve uma especificação que precisou ser alterada, porque o item (muda do kit agroecológico) não existia no Estado.

Lunardi relaciona os principais critérios de sustentabilidade presentes nos editais dos Quintais Sustentáveis: o kit de irrigação, pensado para ser adequado ao espaço e não desperdiçar água; a diversificação das culturas (19 tipos) de acordo com a região, sendo que são selecionadas sementes que não prejudicam o solo. Para ele esse trabalho não tem fim na distribuição dos kits para as famílias, pois há um trabalho de assistência técnica do órgão responsável para a continuidade do projeto.

Para Torres, o nome Quintais Sustentáveis é autoexplicativo, significa dar um quintal onde as famílias possam retirar frutas, verduras, um quintal que as sustente, segundo ela, a autossustentação é para onde se evolui. O Estado compra e doa para os assentamentos, para que as famílias possam se sustentar, e as mudas/sementes doadas são específicas da região.

Torres também observa a importância da questão regional da sustentabilidade, ao se planejar as compras públicas: por exemplo, na serra há maior produção de frango, enquanto em Caçapava do Sul, de carne bovina, já o peixe é um hábito ainda difícil de introduzir na alimentação no Estado. Segundo Torres, as compras sustentáveis devem ser vistas como um modo de governabilidade.

Sobre a especificação dos kits agroecológicos, segundo Rotta, os assentamentos tem diversas aptidões produtivas, como leite, hortaliças, fruticultura, grãos. Segundo ele, no início do Projeto, seria muito difícil construir um projeto específico para cada família, conseqüentemente, uma aquisição para cada família. Por isso, foi construído um modelo

único, que segundo ele, contempla a produção, pois o objetivo do Programa é um apoio inicial às famílias. Sobre a consulta realizada junto às famílias, ele explica que foram consultadas sobre a adesão ao programa, e aquelas que aceitaram, assinaram um termo onde se comprometem a produzir de maneira limpa, saudável e também aceitar, se caso houver produção excedente, comercializar, principalmente para o mercado institucional.

Sobre as especificações técnicas dos kits agroecológicos dos Quintais Sustentáveis, Stroh (2001) esclarece que de nada adianta estabelecer planos e programas que não estejam ajustados à realidade das pessoas que recebem estas intervenções, pois senão, os resultados apresentados serão muito distantes dos originalmente planejados. Por isso a necessidade de levar em conta as diversidades culturais, a realidade local de cada região.

Rotta identifica a sustentabilidade presente nos Quintais Sustentáveis, como muito próxima do conceito padrão, traduzido na forma de conviver com as dinâmicas produtivas, sociais, ambientais, sem que isto degrade o meio, e de uma maneira que não impeça a sua continuidade. Ele diz que concorda com o ponto de vista dos autores que usam a expressão mais sustentável ou menos sustentável.

Outra questão formulada foi em relação ao principal diferencial dos Quintais Sustentáveis. Segundo Rotta, o que torna ele singular é a capacidade de se unir a outros programas. A singularidade é a amplitude, ou seja, tentar alinhá-lo aos diferentes programas (incentivo ao meio ambiente e às famílias em vulnerabilidade social).

A singularidade dos Quintais, além da proposta de autossustentação das famílias, vem do estímulo à função social da terra que é produzir, juntamente com a possibilidade de venda do excedente produzido, através de outros programas do Governo, gerando renda a essas famílias em vulnerabilidade social.

A aceção de “sustentáveis” que acompanha o substantivo “Quintais” na composição “Quintais Sustentáveis” é entendida como um adjetivo, que significa “que pode ser sustentado”, em outras palavras, poder retirar do solo o sustento para a segurança alimentar das famílias e ainda gerar renda por meio da comercialização do excedente produzido.

#### **4.2.3. Quanto à Efetividade do Programa no Alcance dos Objetivos**

Como já foi visto anteriormente, o Fornecer é um Programa que possui objetivos de grande amplitude, pois perpassa a dimensão social e a econômica. O Administrador propõe

com o Fornecer fazer uso do poder de compras governamentais como política de desenvolvimento econômico regional, de distribuição de renda e de diminuição das desigualdades sociais, buscando ainda, explorar a demanda por bens e serviços do Estado por meio do fomento às MPEs.

Diante disso, um dos objetivos específicos desta pesquisa é identificar o alcance da dimensão social do Programa sob os aspectos de distribuição de riqueza e do desenvolvimento regional. Para tanto, uma das questões formuladas busca identificar se o Programa é efetivo no alcance dos seus objetivos e sob quais aspectos.

Para Lunardi, o Fornecer é efetivo, porque os recursos estão sendo melhor distribuídos, antes somente 9 empresas venciam as licitações e o Programa ampliou para mais de 200 MPEs. Com isso o Estado faz distribuição de renda e as MPEs que antes não conseguiam acessar esse mercado, agora o fazem. Lunardi explica que, quanto ao objetivo de explorar a demanda do Estado por bens e serviços, entende também ser efetivo, pois consegue cumprir a função social da licitação, o interesse público, que é ter o item entregue e em uso. Por exemplo, a importância do serviço de fisioterapia para pessoa que espera pelo serviço (no caso do Pregão Presencial nº 261/2014).

Torres também entende que o Programa é efetivo no alcance dos seus objetivos, segundo ela, “é um dos Programas mais efetivos do Governo, que consolida uma visão de mundo, que é a solidariedade social”. Segundo Torres, esse programa valoriza o empreendedorismo como forma de governança (governabilidade), no sentido de traçar metas que possam fazer com que o cidadão entre no mercado de trabalho e permaneça.

Outra questão apontada por Torres é que durante o Programa se identificou a vontade das pessoas de se manterem próximas dos familiares, seus afetos, mas que muitas vezes não há empresas para se trabalhar. Para ela, quando o Estado induz essa empregabilidade, induz que o cidadão não migre, possibilitando ficar na sua região/cidade.

Os entrevistados também responderam a questão n. 11, sobre o alcance da dimensão social do Fornecer.

Para Lunardi, o alcance da dimensão social do Programa atinge aos seguintes públicos: MPEs, assentamentos, agricultura familiar, e de certa forma toda sociedade. Para ele, ao se fazer compras públicas com total atenção a economicidade e ao cumprimento finalístico da licitação, o governo causa benefício social e externalidades positivas (o governo como promotor dessas externalidades).

Torres entende o alcance do Fornecer como transversal (dimensões social e econômica). Ela relaciona o alcance do Fornecer: o empregado que recebe o salário, a



empresa que paga seus impostos, e que mantem suas certidões em dia para participar das licitações, a manutenção das pessoas na cidade e o incentivo para as pessoas terem o seu próprio negócio (empreendedorismo). Para ela, também há uma sustentabilidade orgânica, ou seja, o Fornecer, além de seu formato de compras descentralizadas, pode incentivar a compra de papel reciclado e inserir novos hábitos de consumo na merenda escolar (por meio de alimentos orgânicos).

Torres esclarece que se trata de um Projeto deste Governo, mas espera que tenha continuidade.

Para Ferran, o alcance da dimensão social do Fornecer está na economicidade, que além da redução de custos ao Governo, gera a distribuição de renda para a MPE que é o público do SEBRAE-RS.

Os entrevistados também foram questionados sobre quais aspectos os municípios atendidos pelo Fornecer melhoraram, ou não, quanto à distribuição da riqueza e ao desenvolvimento regional (questão n. 13).

Lunardi não possui informações para responder a essa pergunta.

Torres esclarece que ao iniciar o Programa pela região de menor índice de desenvolvimento (IDESE/FEE-RS), a região da fronteira melhorou a distribuição de renda, a empregabilidade e o desenvolvimento local.

Já Ferran, apresentou os resultados da pesquisa do SEBRAE-RS, quanto aos produtos e serviços, à produção da empresa destinada ao Governo do Estado, ao incremento no faturamento, à empregabilidade, ao perfil das empresas e ao faturamento anual, conforme demonstrado no quadro abaixo.

**Quadro 6 – Pesquisa com MPEs que fornecem ao Governo do Estado do RS**

Amostra	199 MPEs que fornecem ao Governo do Estado - período de Outubro a Novembro/2013
Produtos e serviços	36% carnes e derivados 36% pão 32% leite 16% não perecíveis 3% hortifrutigranjeiros 0,5 outros
Produção da empresa	19,2% (em média) destinada ao Governo do Estado
Incremento no faturamento	12,1% (em média)
Empregabilidade	2 novos empregos em 26% das empresas
Perfil das empresas	53% - mais de 10 anos no mercado 21% - de 5 até 10 anos 22% - de 2 até 5 anos 3% - de 1 até 2 anos 2% - menos de 1 ano
Faturamento anual (em milhares de reais)	3% - até 60 44% - de 60 até 360 33% - a partir de 360 até 720 11% - a partir de 720 até 1.080 5% - a partir de 1.080 até 1.440 3% - a partir de 1.440 até 1.800 1% - a partir de 1.800 até 2.160 1% - a partir de 2.160 até 2.520 2% - a partir de 3.240 até 3.600

Fonte: Adaptado de SEBRAE-RS (2013a).

Sobre as metas estabelecidas no Programa e o responsável por estabelecer essas metas (questão nº 3), Lunardi explica que o Fornecedor não possui metas formais, porque a CELIC trabalha sob demanda, por ser órgão meio. Segundo ele, o que se estabelece de metas é o aumento da participação das MPE, com previsão de quantas empresas irão participar, e o quanto serão distribuídos de recursos para essas empresas.

Para Torres, as metas do Programa referem-se à diminuição dos preços da alimentação da casa prisional, ao desenvolvimento local, ao desenvolvimento dos arranjos produtivos locais, ao fomento para o crescimento da MPE, com o apoio do SEBRAE-RS. Segundo ela, as metas foram estabelecidas em conjunto com a Secretaria Geral de Governo.

Observa-se divergência quanto a esse quesito, uma vez que o assunto indicadores não é um tema consolidado nas práticas do Fornecedor, já que nem todas as informações estão ao alcance dos gestores, que também dependem de informações do próprio SEBRAE-RS quanto ao público MPE atingido.

Sobre a forma de apuração dos indicadores (distribuição de riqueza e desenvolvimento regional), questão nº 14, Torres explicou que a SARH possui um termo de acordo com a Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul – FEE-RS, e que a intenção era evoluir de um termo de acordo para uma contratação para obtenção dos índices, mas isso não

se concretizou ainda. Segundo Torres, o principal índice hoje é o do IDESE/FEE-RS.

Na visão dos Gestores do Programa, o programa é efetivo no alcance dos objetivos. Os gestores também apresentam sua visão sobre o alcance da dimensão social do Programa e sobre os indicadores de distribuição de renda e desenvolvimento regional. Esses dados estão compilados no quadro abaixo.

**Quadro 7 – Efetividade do fornecer no alcance dos seus objetivos na percepção dos atores**

Efetividade do Fornecer no alcance dos seus objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- os recursos são melhores distribuídos (maior número empresas participando e vencendo as licitações);</li> <li>- a licitação cumpre a sua função social: o interesse público;</li> <li>- há solidariedade social;</li> <li>- há valorização do empreendedorismo como forma de governança;</li> <li>- há incentivo à geração de trabalho e à manutenção dos trabalhadores na região (e próximo a seus laços afetivos).</li> </ul>
Alcance da dimensão social do Fornecer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- economicidade nas licitações</li> <li>- benefícios sociais gerados pelo Governo na forma de externalidades positivas;</li> <li>- transversalidade: dimensão econômica e social;</li> <li>- incentivo ao empreendedorismo e à distribuição de renda;</li> <li>- incentivo à sustentabilidade orgânica: mudança de hábitos na alimentação;</li> </ul>
Indicadores econômicos: distribuição de renda e desenvolvimento regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aumento da participação das MPes nas licitações;</li> <li>- mais recursos distribuídos às MPes;</li> <li>- melhoria do índice de desenvolvimento das regiões do Fornecer;</li> <li>- geração de empregos;</li> <li>- incremento no faturamento das empresas;</li> <li>- aumento na produção das empresas para atender o Governo do Estado.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora conforme registro das entrevistas

Sobre a efetividade do Programa, na percepção dos gestores o mesmo está cumprindo os seus objetivos enquanto política pública.

Em relação ao alcance da dimensão social, Sachs (1993) explica que a sustentabilidade social tem como objetivo construir a civilização do “ser”, onde exista maior equidade na distribuição do “ter” e da renda, de modo a melhorar os direitos e as condições de amplas massas de população e diminuir a distância entre os padrões de vida. O Gestor ao elaborar um Programa que busque a distribuição de renda e o desenvolvimento regional, está tendo um olhar para a dimensão social, pois busca a melhoria das condições socioeconômicas da população, por meio da diminuição das desigualdades sociais.

Sobre a dimensão espacial, segundo Sachs (1993), que representa neste trabalho a ênfase “regional” do Programa, essa dimensão da sustentabilidade requer uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas, com respeito à sustentabilidade cultural, onde se busca o respeito às

especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local.

Ao se pensar uma política pública, todas as dimensões devem ser interligadas: social, econômica, ambiental, política, cultural e espacial. Importante nesse processo de construção de uma política, o respeito às especificidades de cada cultura e de cada localidade, ou seja, de nada adianta estabelecer um programa se ele não estiver alinhado à realidade das pessoas que recebem estas intervenções, do contrário, os resultados apresentados serão muito distantes dos originalmente planejados (STROH, 2001).

Além disso, fica evidente a ausência de indicadores de efetividade no que se refere à distribuição de renda e ao desenvolvimento regional, as informações são pouco precisas quanto a esses aspectos, estando baseadas muito mais no “sentimento” do que em dados técnicos, diferente dos indicadores de economicidade que podem ser mensurados.

Diante do que foi levantado sobre a efetividade do Programa, o alcance da dimensão social, a distribuição de riqueza e o desenvolvimento regional é possível estabelecer potenciais indicadores, de acordo com o Quadro 7, e investir em instrumentos de avaliação e controle do Programa.

#### **4.2.4. Sobre a Parceria com o SEBRAE-RS**

Na entrevista com a CELIC foi questionado o papel do SEBRAE-RS na parceria com a SARH. De acordo com Lunardi, o Fornecer interessa ao SEBRAE-RS porque é o público deles (as MPEs). Segundo ele, o Estado firmou um Termo de Cooperação Técnica, porque não pode dar tratamento diferenciado, ou seja, não pode participar da preparação da empresa, mas alguém precisa assumir esse papel; com isso, o SEBRAE-RS capacita, ajuda na documentação e faz a MPE entender o funcionamento do processo. De acordo com Lunardi, a CELIC repassa o calendário de pregões ao Sebrae que busca fomentar a participação das MPEs no Fornecer.

Na entrevista com o SEBRAE-RS, também foi questionado o papel do Sebrae nessa parceria. Segundo Ferran, a parceria busca ampliar a aquisição de produtos, de bens e serviços dos pequenos negócios. O grande volume de compras são os alimentos para as casas prisionais. Ela fala do papel do SEBRAE-RS, que trabalha na sensibilização, na orientação sobre a composição do preço, justamente para a MPE saber até onde pode chegar na licitação. Segundo ela, a MPE não pode querer vencer a licitação de qualquer forma, ela precisa

entender a logística envolvida (entrega diária do pão, por exemplo), e a relação com os custos, “senão o SEBRAE vai fazer um papel na contramão daquilo que é a nossa missão, de tornar o negócio sustentável”.

Sobre a criação da Gerência de Políticas Públicas no SEBRAE-RS e o motivo dessa denominação, Ferran esclarece que a área foi criada em 2009, voltada à Lei Complementar 123, que é a lei geral das MPEs, com a missão de ampliar a regulamentação dessa Lei. Sobre o termo “Gerência de Políticas Públicas”, ela explica que o SEBRAE não faz, apenas fomenta, estimula e apoia a criação de um ambiente favorável para os pequenos negócios.

Dasso Junior (2012) esclarece que o Serviço Social Autônomo (SSA) é uma forma institucional de parceria entre o Estado e as corporações, o que valida a parceria da SARH (Estado) com o SEBRAE (SSA). Segundo ele, o conceito doutrinário do Serviço Social Autônomo “é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por lei para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais”.

O SEBRAE-RS ao criar um setor denominado “Gerência de Políticas Públicas” acaba fazendo uma confusão de papéis, pois é entidade privada.

As políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos (RUA, 2009). Logo, políticas públicas são “públicas” e não privadas ou apenas coletivas, a sua dimensão pública é dada pelo seu caráter imperativo, sendo que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas de autoridade soberana do poder público (RUA, 1997).

Outra questão sobre o termo de cooperação, é que esse instrumento mantém a isonomia do Estado perante as empresas participantes, porque o Estado não pode escolher, capacitar, ou treinar, já que estaria na contramão dos princípios da igualdade de direitos entre os participantes e da isonomia de tratamento a todos os licitantes.

Com isso, o Estado cumpre a finalidade da licitação que é atender ao interesse público, em igualdade de condições entre os interessados, buscando a proposta mais vantajosa para a Administração, resguardados os demais princípios licitatórios.

#### **4.2.5. Quanto à Visão de Negócio da MPE no Fornecer**

No dia 17/10/2014 presenciei os pregões do Fornecer na Câmara Municipal de

Camaquã, onde estavam sendo licitados os produtos: carne, leite, pão e itens não perecíveis. Todas essas licitações com tratamento preferencial as MPEs.

O primeiro pregão realizado foi para o fornecimento de pão para a casa prisional de Camaquã. Havia apenas um proponente que venceu a licitação. O pregoeiro não conseguiu reduzir o valor do item, após algumas tentativas. Estava presente, o representante da Empresa Arnaldo Ranielli Silveira Arend - ME, e o preço ofertado foi de R\$ 0,35 a unidade do pão. Questionei sobre a competição nas licitações, e ele disse que é uma característica de Camaquã não ter muitos fornecedores.

Como a empresa vencedora tem sede em Pelotas, foi questionado sobre a logística de entrega diária do pão. Ele informou que não possui muitos detalhes, pois é apenas representante, mas que o pão (da *superpan*) é entregue pronto para ser assado e que a Empresa possui algum tipo de convênio com a casa prisional, onde o preso trabalha para assar o pão e com isso há diminuição da pena.

Sobre a atuação do SEBRAE-RS, disse já foi orientado e inclusive teve apoio para ajustar a documentação em uma licitação.

O segundo item licitado foi o “leite” que teve como empresa vencedora a MPE, sob responsabilidade de Carlos Leandro Kreps Schumacher, que disputou sozinho o pregão. Ele fornece leite há mais de 3 anos e conheceu o Fornecedor por meio do SEBRAE-RS que orientou as MPEs do município no início do Programa.

Carlos relatou que teve a experiência de ser subcontratado por uma grande empresa para fazer a entrega de leite em Camaquã. Hoje sua microempresa possui 3 empregados e é a responsável pela entrega diária de leite na casa prisional de Camaquã e de Pelotas. Informa que já forneceu leite em Rio Grande e Guaíba.

Sobre a concorrência nas licitações, informa que em Camaquã não tem muito fornecedor, mas em outros municípios a competição é maior. Diz que pretende continuar fornecendo e que um dos pontos forte do Programa é o pagamento no prazo estipulado e que nunca teve problema nesse sentido.

Em relação à margem de lucro, disse que na sua proposta leva em consideração o mínimo que pode chegar. A composição do preço é feita após consulta a seus fornecedores.

O terceiro item licitado foi “carne” onde ocorreu a primeira disputa do pregão. Havia três empresas classificadas. Somente depois de finalizada a etapa de lances é que o pregoeiro questiona a existência de alguma MPE, que possui a prerrogativa de cobrir a oferta por meio de lance. A microempresa de Leticia Azambuja & CIA LTDA, MPE, cobriu a oferta e saiu vencedora dessa licitação.

Um dos donos da empresa, Vagner, diz que a sede da MPE localiza-se na Barra do Ribeiro, e que possui sete empregados (quando começou tinha três). Segundo ele, a empresa fornece tanto a Prefeituras como para o Programa há aproximadamente dois anos. Sobre o modelo de exclusividade do Fornecer, ele disse que as Prefeituras não adotam.

Ele diz que tomou conhecimento do Programa por meio do SEBRAE-RS e que possui dois contratos, um em Guaíba e outro em Camaquã. Segundo ele, os contratos do Programa duram em média seis meses.

Foi questionado como ele estabelece a sua margem de lucro nos pregões. Segundo ele, possui uma planilha de custos, onde lança todas as despesas e idealiza o lucro. O valor mínimo que pode ofertar é o somatório de todos os custos acrescidos de 10% de lucro. Atualmente tem conseguido manter uma margem de lucro de 50%. No pregão de hoje, fechou a disputa com margem de 40%. Ele disse que sempre leva duas propostas, e que no pregão de hoje, por ter poucos fornecedores, apresentou a mais alta.

Em relação ao principal benefício do Programa, segundo ele, foi ter concorrido com uma grande empresa, usando a legislação a seu favor. Ele percebeu que era um “grande fornecedor” na conversa que antecedeu a etapa de lances, quando identificou que a outra empresa desconhecia a legislação.

A logística para entrega de carnes é realizada três vezes por semana, com camionete própria da empresa. Atualmente o Fornecer representa 20% do seu faturamento. Demonstrou estar satisfeito com o Programa.

O quarto item a ser licitado foi os “não perecíveis”. Segundo um dos proponentes que está no mercado desde 2003 e começou a fornecer no ano passado para o Programa, normalmente os contratos tem duração de seis meses e não são renovados. Ele acompanha os pregões pela internet, mas já foi procurado pelo SEBRAE-RS. Sobre documentação, informa que nunca teve problema. Sua empresa é de Santa Rosa e diz que já forneceu para vários municípios.

Atualmente quatro pessoas trabalham para ele e esporadicamente contrata mais pessoas em virtude de novos contratos. Interessa-se mais pelos itens “não perecíveis”, pois a entrega é mensal e pode contratar empresa de frete para as entregas. Sobre a sua margem de lucro, disse que é baixa e que negocia com seus fornecedores para chegar à composição do preço ofertado no pregão.

Em relação a este proponente, distante 615 km do município de Camaquã, observa-se que ele está à procura de mercado de atuação, o que passa a ser um ponto que precisa ser analisado pelos Gestores do Fornecer, uma vez que está fora da região da licitação e possui

um custo alto de logística envolvido e que provavelmente está agregado ao preço do produto.

#### 4.2.6. Sobre as Dificuldades a serem Superadas no Fornecer

Na pesquisa realizada pelo SEBRAE-RS (2013a), das MPEs que fornecem produtos ou serviços ao Governo do Estado, apenas 4,5% tiveram alguma dificuldade no processo licitatório, que foram: rejeição nas amostras, concorrência desleal com grandes empresas, dificuldade em negociar no momento do pregão e problemas com a documentação.

Sobre as dificuldades para cumprir o contrato firmado com o Governo do Estado, apenas 5% apontaram as seguintes questões: aquisição do produto em razão do custo, aumento de preço e atraso no pagamento, muitas demissões, preço ofertado muito baixo ou preço defasado (SEBRAE-RS, 2013a). No quadro abaixo estão relacionadas algumas das sugestões das MPEs participantes do Fornecer.

**Quadro 8 – Sugestões das MPEs participantes do Programa Fornecer**

GRUPO	COMENTÁRIOS/SUGESTÕES
COMPETIÇÃO DESLEAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>– As pequenas empresas não tem como competir com as grandes. É desleal a concorrência;</li> <li>– Empresas de fora do município estão participando das licitações oferecendo preços mais baixos, não temos chance de concorrer com os preços oferecidos;</li> <li>– Empresa grande não deveria participar com as pequenas;</li> </ul>
PROBLEMAS COM O GOVERNO	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Atraso nos pagamentos;</li> <li>– Descontentamento com o preço oferecido pelo Governo;</li> <li>– As compras são direcionadas e os valores pagos são baixos;</li> <li>– Não cumprem com o acordo, se ganha a licitação por 6 meses e após este período, não acontece a renovação por mais 6 meses;</li> <li>– Não se consegue rever preços, pois a variação de preço é muito grande;</li> <li>– Não tem reajuste nas tabelas;</li> <li>– No meio do processo pode ocorrer uma nova licitação.</li> </ul>
SEBRAE-RS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– As licitações dão mais trabalho do que lucro;</li> <li>– No último pregão não apareceu ninguém do SEBRAE para auxiliar;</li> <li>– Vende-se pouco para o programa;</li> </ul>
HORTIFRUTI	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Descentralizar o fornecimento de frutas e hortifrutigranjeiros</li> </ul>

Fonte: Adaptado de SEBRAE-RS (2013a).

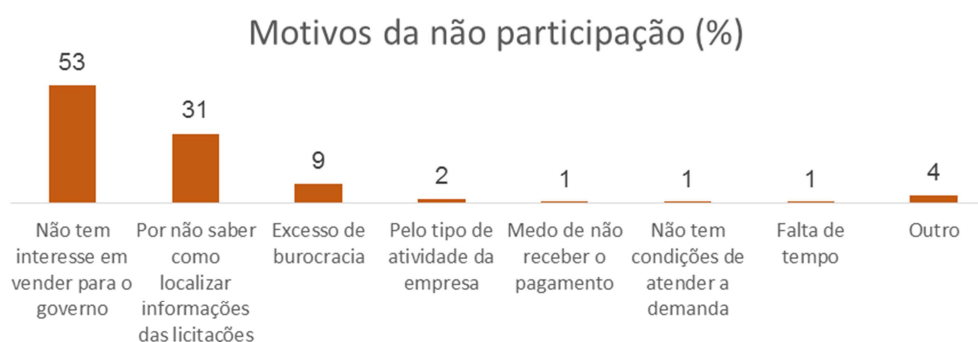


O SEBRAE-RS (2013b) realizou outra pesquisa com micro e pequenos fornecedores, para verificar o que leva essas empresas a não acessarem o mercado de compras públicas, identificando as dificuldades que encontram nas diversas esferas, com o objetivo de subsidiar ações futuras do SEBRAE e dos órgãos públicos.

Essa pesquisa foi realizada em outubro de 2013, onde foram entrevistados 598 microempreendedores individuais (MEI) e 600 microempresas (ME).

Segundo pesquisa, 79% dos entrevistados nunca forneceram ao Estado. Os principais motivos da não participação estão demonstrados na figura a seguir.

**Figura 6 – Motivos da não participação de MPEs nos processos licitatórios do Governo**

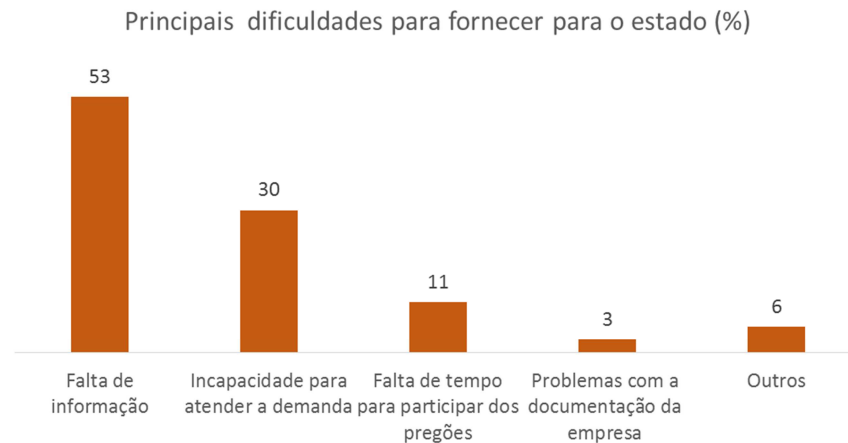


Fonte: SEBRAE-RS (2013b).

Os principais motivos da falta de interesse dos microempresários no fornecimento de produtos e/ou serviços ao Estado:

- \_ não tem interesse em fornecer ao Governo;
- \_ não tem condições de atender a demanda;
- \_ não tem produto para fornecer ao Governo;
- \_ possui muito trabalho;
- \_ o serviço não seria adequado para órgãos públicos;
- \_ está reestruturando a empresa;
- \_ está se aposentando ou encerrando as atividades;
- \_ falta de tempo, de mão de obra, poucos empregados (SEBRAE-RS, 2013b);

Das empresas entrevistadas, 97% não são cadastradas em órgãos públicos para fornecer produtos/serviços. Os empresários apontam as principais dificuldades dos pequenos negócios para fornecer para o estado, de acordo com a Figura 7.

**Figura 7 – Dificuldades apontadas pelos microempresários para fornecimento ao Estado**

Fonte: SEBRAE-RS (2013b).

De acordo com a pesquisa, 30% das empresas manifestaram interesse em participar dos processos licitatórios e 31% também manifestaram interesse em receber capacitação para participar de licitações públicas (SEBRAE-RS, 2013b).

Em torno de 37% dos entrevistados (43% - ME e 32% - MEI) não tem interesse em receber informações sobre licitações.

Dos que manifestaram interesse, em receber informações sobre as licitações, identificaram os seguintes mecanismos, de acordo com a Figura 8.

**Figura 8 – Preferência das MPEs para receber informações sobre as licitações**

Fonte: SEBRAE-RS (2013b).

Outra questão abordada durante a entrevista foi sobre as fraudes de grandes empresas que se fantasiam de MPE. Segundo Torres, é possível identificar esses casos, inclusive foi feito um trabalho entre a junta comercial, o Ministério Público do Estado e o Tribunal de Contas, utilizando o poder de gestão e fiscalização do Estado.

Sobre a pesquisa do SEBRAE-RS que aponta como maior dificuldade dos microempresários em fornecer ao Estado, a falta de informações (53%), Torres entende que a

comunicação do Programa foi tímida, mas isso não é um fenômeno do Programa, e sim uma das características desse Governo, que fez muita coisa, mas divulgou pouco.

Torres foi questionada em relação ao resultado da pesquisa SEBRAE-RS, onde 79% das MPEs que não fornecem ao Estado, disserem que nunca participariam de licitações. Segundo ela, isso é cultural, pois a MPE está acostumada a ser taxada, a ter de pagar imposto, quando o Estado a procura é para cobrar certidão que não tem, ou algum alvará. Para ela, quando o estado chega oferecendo uma oportunidade, é preciso vencer essa barreira da desconfiança, é uma questão cultural, é preciso maior divulgação, conscientização e vontade política, “só assim, consegue-se fazer com que as compras públicas sejam efetivamente governança, governabilidade”.

Outra dificuldade identificada durante a pesquisa é sobre a manutenção dos hortifrutigranjeiros nas licitações do Fornecer. Para Ferran, o piloto na Região 2 demonstrou que o preço não seria vantajoso em virtude da logística, porque os alimentos saem da CEASA-RS, ocasionando a perda na qualidade do produto e aumento no preço, por isso não foi mais licitado.

Para Lunardi, a experiência na etapa 4, demonstrou que a característica de mercado não favorece a licitação descentralizada (complica mais devido a CEASA-RS)

Sobre a distribuição de alimentos de forma centralizada, distribuídos em Porto Alegre pela CEASA-RS, isso está ocorrendo na contramão da diminuição de custos de logística. Parece mais uma decisão política, do que efetivamente à diminuição de custo, uma vez que o custo do produtor da região da fronteira é muito maior em suprir o mercado de Porto Alegre, do que para suprir o seu próprio mercado interno.

Outra questão apontada pelo SEBRAE-RS foi a falta de antecedência na alteração dos pregões presenciais. Para o SEBRAE-RS, a constante alteração nos calendários dos pregões, prejudica a agenda dos consultores que devem atuar nas regiões.

Foi observado que alguns pregões não contam com a atuação dos consultores do SEBRAE-RS, inclusive como ocorreu no pregão presencial de Camaquã, no dia 17/10/2014. De acordo com Ferran, há um limite de 120h/mês que cada consultor pode atuar, em média é gasto 38 horas em cada município, então um consultor consegue atender até 03 municípios em um mês.

### 4.3. O CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA DO FORNECER

Em sequência neste trabalho será feita a organização do Programa Fornecer frente ao ciclo da política pública, utilizando o modelo de sete fases apresentado por Saravia e Ferrarezi (2006).

Este detalhamento do Programa está sendo realizado com o propósito de visualizá-lo no Ciclo de Políticas Públicas, logo, a proposta é entender a dinâmica que envolve o Programa frente ao Ciclo.

#### 4.3.1. Fases

##### 4.3.1.1. Agenda

A agenda é o momento em que os atores disputam a priorização de problemas. Segundo Lunardi, foi constatado em 2010 que havia problemas com a formatação da aquisição de alimentos e que a metodologia apresentada problemas. Porém, essa questão não fazia parte da agenda de Governo (2007-2010).

A agenda do Fornecer inicia com a mudança eleitoral, quando o atual Governo (2011-2014) vence a eleição e problematiza a questão do fomento à MPE e das compras públicas. Logo, a agenda do Fornecer é uma demanda do Estado.

##### 4.3.1.2. Elaboração

A etapa de elaboração pode ser identificada como a oportunidade por parte do Governo Estado, para tratar o problema identificado nas compras públicas: preços elevados dos alimentos licitados e concentração do mercado em poucas empresas.

Nessa fase os responsáveis pela SARH/CELIC identificaram que somente grandes empresas ganhavam as licitações (pregão eletrônico), favorecidos pela divisão do Estado do Rio Grande do Sul em 4 (quatro) quadrantes, sendo que as licitações direcionavam para 4

regiões. Para garantir a entrega diária dos produtos, essas empresas subcontratavam o serviço na região por um preço inferior.

Segundo Torres, eram os mesmos licitantes há mais de oito anos e com isso houve a manifestação da SUSEPE.

Carlos Schumacher, hoje MPE participante do Fornecer, relatou que passou pela experiência de ser subcontratado por uma grande empresa para fazer a entrega de leite em Camaquã.

Segundo Torres, o Fornecer foi criado em virtude do preço alto nos itens de alimentação da casa prisional. Em 2011, segundo ela, o pão custava 0,30, e diante dessa problemática, o Fornecer inicia para consagrar a economicidade nas licitações.

Lunardi relata que somente grandes empresas ganhavam as licitações para abastecer diariamente os órgãos públicos, sendo que, para garantirem a entrega, essas empresas subcontratavam o serviço na região. Exemplo disso ocorria em Cachoeira do Sul, onde preço do pão era de 0,33 a unidade, sendo que a empresa subcontratava a padaria local por R\$ 0,11, mantendo um lucro de R\$ 0,22.

Como pode ser observado, na etapa de elaboração ocorre a identificação de que o fornecimento de alimentação das casas prisionais estava concentrado em grandes empresas e que o preço dos itens, como o pão, estava acima do valor de mercado.

Na fase de elaboração, o problema é analisado e se levantam as possíveis alternativas para solução. Quanto aos problemas identificados:

- centralização das compras públicas;
- contratação das contratações em pequeno grupo de fornecedores;
- valor de itens de alimentação acima do preço de mercado;

O Estado regulamenta Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e delimita o seu campo de ação quanto:

- à garantia de acesso ao mercado de compras públicas a novos segmentos;
- ao fomento as micro e pequenas empresas;
- ao desenvolvimento regional sustentável;
- à diminuição das desigualdades sociais;
- à economicidade nas licitações.

Entende-se o Fornecer como um projeto de governo, ou seja, uma política que Governo do Estado queria implementar, direcionada as MPEs, unindo-se à demanda de compras dos órgãos da Administração, em especial a SUSEPE.

#### 4.3.1.3. Formulação

A etapa de tomada de decisões é formalizada por meio de uma norma jurídica. O Fornecedor é criado por meio da Lei nº 13.706, de 06 de abril de 2011, na qual são estabelecidos os objetivos do Programa e a sua forma de execução. As questões operacionais do Programa estão estabelecidas no Decreto nº 48.160/11, bem como as competências para sua implementação. Nessa etapa é celebrado o termo de cooperação técnica entre o Governo do Estado e o SEBRAE-RS, para a capacitação e orientação às MPEs para fomentar a participação desse segmento no processo.

O Fornecedor agrupa a demanda de aquisições de todos os órgãos da Administração Direta e alguns órgãos da Administração Indireta.

Por ser um programa de distribuição de recursos de forma desconcentrada, nessa fase foi realizada a escolha da modalidade de licitação pregão presencial e o sistema registro de preços, de forma a aumentar a participação da MPE nos municípios selecionados.

#### 4.3.1.4. Implementação

Na fase de implementação ocorre a reestruturação do CELIC já no modelo de licitações desconcentradas. Nessa fase é realizado o planejamento dos recursos humanos, financeiros, materiais para o Programa. Como o Estado não pode dar tratamento diferenciado a segmentos específicos, ou seja, o Estado precisa seguir o princípio da isonomia, o SEBRAE-RS assume o papel de preparar/capacitar a MPE, num processo que envolve além da capacitação, a ajuda na documentação para participar das licitações.

Dentre as dificuldades na implementação do Fornecedor, destaca-se que dentre as MPEs participantes e vencedores dos certames, apenas 4,5% apontaram alguma dificuldade no processo licitatório, que seja: rejeição nas amostras, concorrência desleal com empresas grandes, dificuldade em negociar no momento do pregão e problemas com a documentação (SEBRAE, 2013a).

Em relação às MPEs que não fornecem ao Governo (SEBRAE, 2013b), 53% não tem interesse em ter um contrato com o Governo, o que pode prejudicar a competitividade das licitações do Fornecedor, uma vez que a “exclusividade” do Fornecedor somente pode ser aplicada

se houver um mínimo de 3 (três) fornecedores na região.

#### 4.3.1.5. Execução

Na etapa de execução, os resultados observados referem-se as seis fases já executadas do Programa, estando a sétima fase em andamento. Verifica-se a inclusão de outros produtos e serviços, que estão sendo se incorporando ao formato de compras desconcentradas, como por exemplo, o Fornecer Quintais Sustentáveis, a contratação diretamente da agricultura familiar e outros itens de acordo com o interesse da Administração.

Ao descentralizar as compras e concentrar os procedimentos licitatórios, segundo Torres, descobrem-se novos nichos: desenvolvimento e novos arranjos produtivos locais para prestação de serviços como, por exemplo, arrumar a telha da escola, construir muro da FASE, etc. Segundo ela, durante a execução, descobre-se um manancial de possibilidades: poços, irrigação, micro açudes, que passam a ser objeto do Fornecer.

Para Torres, praticamente todas as pastas (Secretarias) se incorporaram ao formato do Fornecer: a Secretaria de Desenvolvimento Rural, de Educação e de Obras (até 80 mil). Ela complementa que o Programa Fornecer é transversal, pois dialoga com as diversas pastas.

O papel do SEBRAE-RS, segundo Ferran, “é bater de porta em porta”, porque de nada adianta a CELIC realizar o pregão preferencial, ou exclusivo, e não ter ninguém para oferecer o produto ou serviço. Segundo ela, por meio de uma equipe de consultores, o SEBRAE-RS recebe o calendário de pregões, e disponibiliza consultores para atuarem diretamente no município para sensibilizar e assessorar a MPE para que ele tenha no envelope de habilitação, todos os documentos necessários para participar da licitação.

#### 4.3.1.6. Monitoramento

Os gestores da CELIC foram questionados sobre quem faz e como é realizado o monitoramento do Fornecer. Segundo Lunardi, os dados para acompanhamento são obtidos pela Coordenação do Departamento de Licitações Descentralizadas, departamento onde atua. A cada licitação os valores são lançados (em tabela Excel), sendo que há um controle para

cada etapa realizada.

Também foi questionado se no decorrer do Fornecer ocorreram muitos ajustes. Segundo ele, como no início era novidade, a etapa nº 1 foi de experimentação, de testes. Uma característica foi a necessidade de acrescentar dados de controle, como de quais cidades são as empresas vencedoras, quantas empresas diferentes, quantas são pequenas e quantas são micros. Ele relata também a experiência com hortifrutigranjeiros que não foi bem sucedida.

Segundo Lunardi, a CELIC trabalha realizando projetos pilotos, e se ele dá certo, passa a ser incorporado na rotina, caso contrário é necessário primar pelo interesse público e a economicidade.

Para Torres, o acompanhamento do Fornecer é diário e realizado pelo Diretor do Departamento de Licitações Descentralizadas e pelo Gabinete da CELIC. Também é enviado um relatório completo à SARH.

Na fase que corresponde ao monitoramento, verifica-se o balanço técnico sobre os resultados obtidos pelo Programa. Um dos principais benefícios diretos do Fornecer é a redução do valor de compra de produtos aos cofres do Estado. No caso do pão de 50 gramas, houve a redução em aproximadamente 50% do preço ao eliminar a figura do atravessador.

Além disso, o Programa fez aumentar a participação de MPEs em pregões presenciais. Outros resultados indiretos obtidos com o Fornecer, é a necessidade de previsão mais realística do que será consumido pelos órgãos licitantes. Segundo dados da SARH (informação verbal)<sup>37</sup>, 80% dos alimentos previstos nas licitações são de fato consumidos.

Nesta fase, identificou-se que algumas grandes empresas se fantasiam de MPE para acessarem o mercado de compras públicas, com isso foi feito um trabalho que reuniu a Junta Comercial, o Ministério Público Estadual, o Tribunal de Contas, para fiscalizar essas empresas.

Nesta etapa também se observa a reformulação do Fornecer e a realização de pregões eletrônicos, também destinados às MPEs. Sobre a tendência para migração do pregão eletrônico, Torres explica que há mercado para os dois casos: o pregão presencial tem o objetivo do desenvolvimento econômico, enquanto o eletrônico tem um público diferenciado, qual seja, o empresário que tem acesso ao computador. Para Torres, as MPEs que migram para o formato eletrônico abrem espaço para outro que vai fornecer localmente.

Outra questão que poderia ser melhor analisada, por meio de mecanismos de

---

<sup>37</sup> Entrevista concedida por LUNARDI, Paulo S.B. **Entrevista I** [18.08.2014]. Entrevistador: Shirlei Debastiani Cortez. Porto Alegre, 2014. Informações concedidas para a pesquisa.



monitoramento, seria a questão da desconcentração das compras de hortifrutigranjeiros. Observa-se o interesse do Estado na manutenção do atual modelo de compras via CEASA-RS, e não houve empenho para uma análise mais ampla sobre a questão.

Com base nas informações divulgadas no balanço técnico e na pesquisa do SEBRAE-RS, identificam-se potenciais indicadores para a fase de monitoramento sistemático do Programa, que permita a supervisão e o fornecimento de informações que possibilitem correções nos rumos da política pública. Sobre indicadores, ver Quadro 9 – Potenciais indicadores de monitoramento e avaliação.

#### 4.3.1.7. Avaliação

A avaliação como última etapa do ciclo, refere-se à avaliação *ex post* dos efeitos produzidos pela política pública, em relação ao que foi planejado e aos efeitos não previstos.

O SEBRAE-RS realizou uma pesquisa com MPEs que são fornecedoras junto ao Estado, e constatou que 95% delas não encontram dificuldades para cumprir seu contrato, e que o índice de avaliação do Programa, em uma escala de 0 a 10, fica em 8,44; e também que 97% dos entrevistados indicariam o Fornecer para outras MPEs (SEBRAE-RS, 2013a).

A mesma pesquisa do Sebrae-RS foi realizada com as MPEs que não são fornecedoras, no qual se identificou que 79% dos entrevistados nunca participaram de processos licitatórios para fornecimento a órgãos do Estado (SEBRAE-RS, 2013b). O principal motivo, segundo as MPEs é a falta de interesse (62,3% dos entrevistados), que também identificam como principal dificuldade (53%), a falta de informações (SEBRAE-RS, 2013b).

Foi questionado aos gestores do Fornecer sobre quais os instrumentos são utilizados para avaliação do Programa e quem faz essa avaliação.

Segundo Lunardi, no âmbito da política pública não há muitos meios para avaliação, pois isso é função dos órgãos de pesquisa, como por exemplo a FEE-RS, inclusive a CELIC não possui pesquisadores para apurar indicadores de avaliação. Segundo ele, a CELIC dispõe de dados, que são apurados e repassados aos gabinetes da Secretaria, por meio de um relatório.

Torres esclarece que os instrumentos para avaliar os impactos do Programa, estavam sendo construídos com a FEE-RS, e isso estava no planejamento da próxima etapa do

Programa. Não sabe se terá continuidade na próxima Gestão.

Os mecanismos de avaliação poderiam demonstrar os impactos do Programa em longo espectro, como por exemplo, em como os municípios melhoraram, ou não, a distribuição de renda e o desenvolvimento regional, que ainda é um ponto a ser analisado pelos gestores.

Sobre a forma de apuração dos indicadores (distribuição de riqueza e desenvolvimento regional), Torres informou que a SARH possui um termo de acordo com a Fundação de Economia e Estatística, e a intenção era evoluir de um termo de acordo para a contratação da FEE-RS para obtenção de índices, mas isso não se concretizou ainda.

Durante esta pesquisa identificaram-se potenciais indicadores para a fase de avaliação dos impactos desta política pública, para que se mensurem os efeitos produzidos pela Política e as suas consequências, previstas ou não. Sobre indicadores, ver Quadro 9 – Potenciais indicadores de monitoramento e avaliação

#### **4.3.2. O Fornecer no Ciclo de Políticas Públicas**

A formação da agenda do Fornecer parte da mudança de gestão estadual, a partir do ciclo 2011-2014. O novo Governo assume o compromisso com o microempresário local, logo essa demanda de fomento à participação de novos segmentos da sociedade no processo de compras públicas é idealizada a partir do Estado.

Sobre o funcionamento do Programa no ciclo de políticas públicas, observa-se fases bem delineadas, como a elaboração, a formulação, a implementação e a execução. E ainda, fases que precisam ser mensuradas e analisadas pelo Administrador, qual sejam, as de monitoramento e avaliação.

Embora por meio dos balanços técnicos do Programa seja possível verificar os resultados atingidos, se observa alguns controles realizados na fase de monitoramento do Programa, mas nessa etapa não se identificaram mecanismos de supervisão que poderiam ajudar o Gestor na correção dos rumos da política pública.

Na etapa de monitoramento, a CELIC estende a participação das MPEs também na modalidade pregão eletrônico.

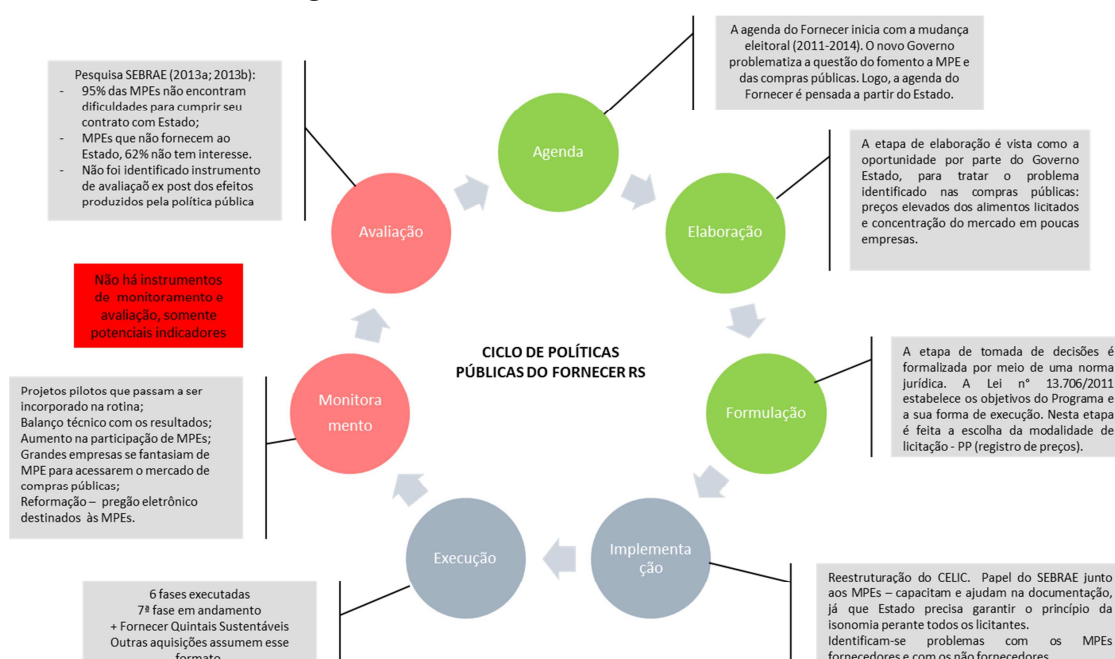
Sobre a etapa de avaliação, não há mecanismos de mensuração *ex-post* dos impactos dessa Política Pública. Os mecanismos de avaliação poderiam demonstrar os impactos do Programa em longo espectro, como por exemplo, em como os municípios melhoraram, ou

não, a distribuição de renda e o desenvolvimento regional, que ainda é um ponto a ser analisado pelos gestores.

Nessa etapa, registra-se o resultado da pesquisa SEBRAE-RS sobre a participação do microempresário local nas licitações públicas, dividida em dois grupos: MPEs que fornecem e MPEs que não fornecem ao Governo do Estado.

Entende-se portanto, que foi possível analisar o Programa e a dinâmica que envolve o Ciclo de Políticas Públicas, objetivo específico traçado para essa pesquisa. A seguir, de forma resumida, apresenta-se o Ciclo desta Política Pública.

**Figura 9 – Ciclo de Políticas Públicas do Fornecer**



Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.4. O FORNECER À LUZ DA ECONOMICIDADE

Os balanços do Programa, relativos às etapas 1 a 6, apresentam dados de uma economia acumulada de R\$ 47 milhões, o que em percentual representa 26% de redução do custo nas compras públicas governamentais.

Segundo Lunardi, na apuração da economicidade nas licitações considera-se os valores pagos à época (licitações centralizadas), comparados com o registro de preços vigente. Por exemplo, o preço pago em 2011 pelo item licitado, é ajustado até a data presente pelo índice nacional de preço ao consumidor amplo - IPCA. A metodologia aplicada pelo Fornecer

compara as licitações no formato centralizado com o descentralizado e apura-se a economia decorrente.

Em relação aos Quintais Sustentáveis, há uma economia de aproximadamente R\$ 5 milhões até Julho de 2014, o que representa uma diferença percentual a menor em 21,43% entre o valor previsto (banco de preços) e o valor contratado.

Nas etapas 1 a 6 foram realizados 1.259 pregões e o custo operacional com o Programa foi de R\$ 662.009,51.

A economicidade do Fornecer alinha-se ao princípio constitucional da economicidade<sup>38</sup>, onde o gestor deve primar pela relação de custo comparada ao benefício gerado.

Sobre os custos do Fornecer nos pregões presenciais, as despesas estão relacionadas com as diárias e a logística necessária para a realização dos pregões diretamente nos municípios, o que não ocorreria na modalidade pregão eletrônico. Porém os benefícios gerados são de grande amplitude:

- a licitação deserta ou fracassada é um custo para Administração e vai contra o interesse público, que é a entrega do bem ou serviço ao demandante;
- o Fornecer ao capacitar e orientar a MPE, consegue a maior participação deste segmento e garante um mínimo de participantes, visando a competição.
- a competição também garante um melhor preço ofertado à Administração Pública;

O Fornecer possui uma dimensão econômica, pois ao mesmo tempo que busca a economicidade gera a distribuição de renda nas licitações. Os critérios da economicidade, acima relacionados, demonstram os resultados práticos da Política implementada pelo Estado. A economicidade do Fornecer é um dos indicadores consolidados, que demonstra o alcance deste objetivo.

#### 4.5. O ALCANCE DA DIMENSÃO SOCIAL NA DISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZA E NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A dimensão social do Fornecer preocupa-se com a diminuição das desigualdades sociais, por meio da distribuição da riqueza e do desenvolvimento regional, de forma a garantir o acesso de compras públicas às MPEs, realizando licitações diretamente nos

---

<sup>38</sup> Artigo 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

municípios.

Diante disso, busca-se na análise dos pregões presenciais realizados pelo Fornecer, o atendimento a um dos objetivos específicos desta pesquisa, que é verificar o alcance da dimensão social do Programa no que tange à distribuição de riqueza e ao desenvolvimento regional. Nesse item pretende-se analisar tanto o levantamento de dados sobre os pregões, como verificar os potenciais indicadores para as fases de monitoramento e avaliação do Programa, considerando também as informações disponíveis no Quadro 7, no que tange à percepção dos atores participantes sobre a efetividade do Fornecer no alcance dos seus objetivos.

Com este levantamento pretende-se identificar se as MPEs estão conseguindo acessar o mercado de compras públicas e também se o Programa consegue distribuir renda ao realizar a licitação diretamente no município de destinação da compra pública.

#### **4.5.1. Levantamento dos Pregões Presenciais do Fornecer em 2014**

O levantamento de dados dos pregões presenciais realizados em 2014 (de Janeiro a Outubro), objetiva identificar as principais características dos pregões que estão sendo realizados pelo Fornecer. Este levantamento contou com duas fontes de informações, o sítio da CELIC, onde foram pesquisados os dados dos pregões realizados, e o sítio da Receita Federal, para consulta ao CNPJ das empresas habilitadas.

Para a definição da região do pregão e da região sede da empresa foram utilizadas as informações do Quadro 4 – Regiões do Programa Fornecer. Nos casos em que o município da empresa não consta no referido quadro, foi atribuída a região de fornecimento de acordo com a sua localização geográfica. Os dados desse levantamento serão apresentados a seguir.

Em relação aos itens licitados, observa-se a prevalência de produtos como pão, leite, não perecíveis e carnes/embutidos. Também verifica-se que estão sendo inseridos gradativamente à dinâmica do Fornecer alguns tipos de serviços, como os Quintais Sustentáveis, limpeza, transporte escolar, entre outros.

**Tabela 3 – Itens licitados no Fornecer**

<b>ITENS LICITADOS</b>	<b>QTD</b>
PÃO	116
NÃO PERECIVEIS	114
LEITE	114
CARNES	111
PROJETO QUINTAIS SUSTENTAVEIS	7
CARNES/EMBUTIDOS	6
SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES	5
SERVIÇO TERCEIRIZADO DE LIMPEZA	2
SERVIÇOS DE FISIOTERAPIA	1
SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR	1
SERVIÇO DE CUIDADOS	1
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SONDAgens	1
SERVIÇO DE FISOTERAPIA	1
SERVIÇO DE VIGILÂNCIA	1
SERVIÇO DE LAVANDERIA	1
SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO MENSAL	1
SERVIÇO DE MONITORAMENTO DE ALARME	1
SERVIÇO DE MONTAGEM E INSTALAÇÃO DE EQUIP.	1
<b>Total</b>	<b>485</b>

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com SARH (2014b).

Como o diferencial do Programa Fornecer é a exclusividade no tratamento das licitações em favor da MPE, quando o valor anual da aquisição de determinado item não ultrapassar R\$ 80 mil/ano, nesse quesito, observa-se que 45,56% dos pregões presenciais tem tratamento exclusivo.

**Tabela 4 – Tipo de tratamento dos pregões do Fornecer**

<b>TRATAMENTO</b>	<b>QTD</b>	<b>PERCENTUAL</b>
EXCLUSIVA	221	45,56%
PREFERÊNCIA	262	54%
SEM TRATAMENTO	2	0,4%
<b>Total</b>	<b>485</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com SARH (2014b).

As informações a seguir referem-se à localização geográfica da empresa vencedora da licitação em relação ao município do pregão, uma vez que um dos objetivos do Fornecer é o desenvolvimento regional. Diante disso, foi verificado que em 39,4% dos pregões presenciais realizados, a sede da empresa habilitada é a mesma do município de realização do pregão, que é para onde será destinada a compra pública. Logo, pode-se concluir que a renda fica no município de origem em aproximadamente 40% das licitações realizadas.

**Tabela 5 – Localização da sede da empresa x município de realização do pregão**

<b>A SEDE DA EMPRESA SE LOCALIZA NO MUNICÍPIO DO PREGÃO?</b>	<b>QTD</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Não	279	60,6%
Sim	181	39,4%
<b>Total</b>	<b>460</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com SARH (2014b) e Receita Federal (2014).

Ampliando a análise em relação à região de localização da empresa e a região de localização do pregão presencial, observa-se a melhoria no indicador, o qual fica em 74%.

**Tabela 6 – Localização da região da empresa x região de realização do pregão**

<b>A REGIÃO DO PREGÃO É A MESMA DO FORNECEDOR?</b>	<b>QTD</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Não	120	26%
Sim	340	74%
<b>Total</b>	<b>460</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com SARH (2014b) e Receita Federal (2014).

Na sequência é demonstrada a distribuição dos pregões por região, onde se verifica a maior quantidade de pregões realizados na região 2, que segundo Lunardi (2014), se trata da região com menor média de desenvolvimento socioeconômico. Observa-se a distribuição mais homogênea em relação às regiões 1, 3 e 4.

**Tabela 7 – Quantidade de pregões realizados por Região**

<b>REGIÃO DO PREGÃO</b>	<b>QTD</b>	<b>PERCENTUAL</b>
1	110	23%
2	156	32%
3	117	24%
4	102	21%
<b>Total</b>	<b>485</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com SARH (2014b) e Receita Federal (2014).

No que se refere à região sede da empresa fornecedora, a região 4 é a que possui menor percentual de fornecedores (12%), enquanto a região 2, possui o maior percentual.

**Tabela 8 – Quantidade de fornecedores por região**

<b>REGIÃO DO FORNECEDOR</b>	<b>QTD</b>	<b>PERCENTUAL</b>
1	115	25%
2	165	36%
3	125	27%
4	55	12%
<b>Total</b>	<b>460</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com SARH (2014b) e Receita Federal (2014).

Os próximos dados estão relacionados à competitividade do procedimento licitatório, pois apresenta a quantidade de propostas enviadas, que corresponde ao número de proponentes no pregão. Na maioria dos pregões são apresentadas entre 2 e 3 propostas. Porém é alto o número de pregões com apenas um proponente (17%).

**Tabela 9 – Quantidade de propostas enviadas nos pregões do Fornecer**

<b>PROPOSTAS ENVIADAS</b>	<b>QTD</b>	<b>PERCENTUAL</b>
0	2	0,4%
1	79	17,1%
2	132	28,5%
3	115	24,8%
4	68	14,7%
5	37	8,0%
6	13	2,8%
7	8	1,7%
8	6	1,3%
9	1	0,2%
10	2	0,4%
<b>Total</b>	<b>463</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com SARH (2014b).

Sobre os participantes classificados no pregão, as faixas onde se concentram a maior parte dos proponentes são as de 2 e de 3 classificados.

**Tabela 10 – Quantidade de participantes classificados nos pregões do Fornecer**

<b>PARTICIPANTES CLASSIFICADOS</b>	<b>QTD</b>	<b>PERCENTUAL</b>
0	1	0,2%
1	90	19,5%
2	148	32,1%
3	189	41,0%
4	26	5,6%
5	6	1,3%
6	1	0,2%
<b>Total</b>	<b>461</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com SARH (2014b).

Quanto à finalidade da licitação, que é ter o produto entregue ao órgão demandante, observa-se que em 94% das licitações o item foi adjudicado. Cabe destacar que apenas duas licitações foram desertas, ou seja, sem proponente na licitação.



**Tabela 11- As licitações do Fornecer quanto à situação**

<b>SITUAÇÃO DA LICITAÇÃO</b>	<b>QTD</b>
ADJUDICADO	458
AGUARDANDO INÍCIO	1
CANCELADO	13
DESERTO	2
ENCERRADO	6
NÃO ADJUDICADO	5
<b>Total</b>	<b>485</b>

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com SARH (2014b).

Do total de pregões adjudicados, foi analisada a quantidade de empresas fornecedoras e o respectivo número de contratos celebrados com o Estado. Ao todo, 180 empresas concentram o fornecimento de produtos e serviços no Programa. Além disso, observa-se que uma empresa de Santa Rosa (CNPJ 18683835000159), região 3, possui 29 contratos com o Estado, atendendo a 15 municípios.

**Tabela 12 – Número de empresas fornecedoras e quantidade de contratos no Fornecer**

<b>Nº EMPRESAS</b>	<b>QUANTIDADE DE CONTRATOS NO FORNECER</b>
1	29
2	17
2	16
1	14
1	12
2	10
3	9
2	8
1	7
3	6
4	5
1	4
17	3
36	2
102	1
<b>180</b>	<b>458</b>

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com SARH (2014b) e Receita Federal (2014).

Os 10 municípios onde se localizam as empresas com o maior número de contratos foram relacionados a seguir, agrupando 238 contratos de fornecimento de produtos e/ou serviços para 43 empresas, o que representa em média, 5,5 contratos por empresa com sede nestes municípios.

**Tabela 13 – Município sede da empresa x n° contratos no Fornecer x n° empresas**

<b>MUNICÍPIO SEDE DA EMPRESA</b>	<b>N° DE CONTRATOS</b>	<b>N. DE EMPRESAS</b>
Santa Rosa	64	7
Cachoeirinha	28	3
Santa Maria	26	7
Itaqui	24	4
São Gabriel	22	3
Gravataí	19	2
Torres	18	5
Passo Fundo	15	5
Soledade	11	3
Jaguari	11	4
<b>Total</b>	<b>238</b>	<b>43</b>

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com SARH (2014b) e Receita Federal (2014).

Em última análise realizada, verificou-se que as empresas de natureza jurídica Sociedade Empresária Limitada, que se caracterizam por optar no enquadramento como micro ou pequena empresa, possuem a maior quantidade de contratos no tratamento preferencial das licitações. Em relação ao tratamento exclusivo à MPE nas licitações, há maior número de microempresas do tipo Empresário Individual (MEI). Observa-se que o MEI também tem quantidade expressiva de contratos nas licitações com tratamento preferencial à MPE.

**Tabela 14 – Natureza jurídica das empresas x tipo de tratamento da licitação**

<b>NATUREZA JURÍDICA DAS EMPRESAS</b>	<b>TIPO DE TRATAMENTO</b>			<b>TOTAL</b>
	<b>EXCLUSIVA</b>	<b>PREFERENCIA</b>	<b>SEM TRATAMENTO</b>	
206-2 - SOCIEDADE EMPRESARIA LIMITADA*	67	124	1	192
213-5 - EMPRESARIO (INDIVIDUAL)	131	114	1	246
214-3 – COOPERATIVA	0	9	0	9
224-0 - SOCIEDADE SIMPLES LIMITADA	0	1	0	1
230-5 - EMPRESA INDIVIDUAL DE RESP.LIMITADA (DENATUREZA EMPRESARIA)	10	0	0	10
<b>Total</b>	<b>208</b>	<b>248</b>	<b>2</b>	<b>458</b>

\* A sociedade empresária limitada poderá optar por se enquadrar como microempresa ou empresa de pequeno porte, se atendidas as exigências contidas em lei.

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com SARH (2014b) e Receita Federal (2014).

#### 4.5.2. Sobre o Alcance da Dimensão Social do Fornecer

Este levantamento de informações sobre os pregões presenciais destinados ao fomento à participação das MPEs nos processos de compras públicas governamentais tem o objetivo de identificar questões relacionadas à dimensão social do Programa, no que se refere ao desenvolvimento regional e à distribuição da riqueza. Diante disso, buscou-se identificar a localização das empresas que estão fornecendo seus produtos e serviços, bem como se o Programa está atingindo ao público proposto.

Quanto ao tipo de produtos e serviços licitados, verifica-se que o Programa ainda se concentra em itens de alimentação das casas prisionais do Estado, de responsabilidade da SUSEPE; observam-se apenas alguns pregões destinados a serviços, mas ainda de forma modesta.

Sobre o tipo de tratamento, se exclusivo ou preferencial, observa-se que o valor limite no ano, de R\$ 80 mil, não é suficiente para atingir ao público da MPE nos parâmetros de exclusividade previstos no Fornecer. Apenas 45,56% foram exclusivas.

Em relação à distribuição de renda, especificamente se o recurso financeiro está ficando no município para onde se destina a compra pública, em somente 40% dos casos atinge-se esse objetivo. Ao ampliar a análise regionalmente, comparando a região da sede da empresa em relação à região do município, o indicador fica em 74%.

Comprova-se neste levantamento que para a região 2 é destinado o maior número de pregões presenciais (32%). Sobre as empresas vencedoras de licitações, 36% localizam-se na região 2. Esse indicador demonstra que o Programa consegue atingir a região com menor índice de desenvolvimento no Estado.

Sobre os participantes classificados no pregão, as propostas concentram-se na faixa entre 2 e 3 proponentes, com ponto de atenção para o percentual elevado de pregões (17%) com apenas um proponente.

Quanto à finalidade, 94% dos pregões foram adjudicados, ou seja, 458, sendo que esses contratos concentram-se em 180 empresas, o que representa em média, 2,5 contratos por Empresa. Porém em uma análise mais específica, observa-se que algumas empresas concentram um grande volume de contratos, como no caso de uma única empresa possuir 29. O município de Santa Rosa, região 3, é o que possui o maior número de contratos, distribuídos entre 7 empresas.

Em última análise, comprova-se que o Programa atinge ao público da micro e pequena

empresa, conforme o resultado da Tabela 14.

Em relação aos critérios de avaliação, as políticas públicas podem ser analisadas considerando os critérios de eficiência, eficácia e efetividade (RUA, 2009). Utilizando as informações do Quadro 7, em conjunto com este levantamento, sugere-se um grupo de indicadores que podem ajudar o gestor a analisar o Programa no alcance dos seus objetivos.

**Quadro 9 – Potenciais indicadores de monitoramento e avaliação**

Dimensão	Objetivo do Fornecedor	Avaliação	Descrição dos Indicadores	Existe este indicador?	Responsável
Econômica	Distribuição de renda	Eficácia	Número de MPEs participantes e vencedoras das licitações	Sim	CELIC
		Eficácia	Localização das empresas fornecedoras	Sim	CELIC
		Eficácia	Número de empresas vencedoras localizadas nos municípios do pregão	Sim	CELIC
		Eficácia	Recursos financeiros distribuídos às MPEs	Sim	CELIC
		Eficiência	Incremento no faturamento das MPEs	Sim	SEBRAE-RS
		Eficiência	Aumento na produção das MPEs.	Sim	SEBRAE-RS
		Eficiência	Economia para os cofres públicos	Sim	CELIC
	Desenvolvimento Regional	Eficácia	Garantir o mínimo de 3 MPEs nas licitações	Sim	SEBRAE-RS
		Efetividade	Melhoria no índice de desenvolvimento regional	Não	CELIC
		Efetividade	Melhoria nos indicadores de distribuição de renda e desenvolvimento regional nos municípios.	Não	CELIC
Social	Diminuição das desigualdades sociais	Eficácia	Finalidade da licitação e interesse público: adjudicado ou não.	Sim	CELIC
		Eficiência	Geração de Empregos	Sim	SEBRAE-RS
		Efetividade	Externalidades positivas – benefícios sociais gerados	Não	CELIC
		Efetividade	Apuração do alcance dos objetivos do Programa (amplo espectro)	Não	CELIC
		Efetividade	Geração de renda e manutenção dos trabalhadores na região	Não	CELIC

Fonte: Elaborado pela autora.

Diante deste quadro, entende-se que é possível verificar o alcance do Programa quanto a sua dimensão social, porém há ausência de um instrumento de avaliação do Programa por parte da CELIC, bem como de indicadores de efetividade para mensurar os efeitos dessa política pública.

#### 4.6. FORNECER: O QUANTO O PROGRAMA INCORPORA A SUSTENTABILIDADE E A NATUREZA DESTE CONCEITO

Ao se analisar qualquer programa de Governo no Brasil que tenha como objetivo a sustentabilidade e/ou o desenvolvimento sustentável, deve-se considerar o contexto de atuação do Brasil, frente às recomendações da comunidade internacional acerca das práticas sustentáveis. O Brasil segue as recomendações da Agenda 21 global, buscando inserir Políticas para o desenvolvimento sustentável no País. Isso ocorre por meio de instrumentos jurídicos; alguns autores como Sachs (1993), falam sobre o considerável avanço na institucionalização da preocupação com a gestão ambiental no Brasil, o que inclui um capítulo abrangente sobre o meio ambiente na Constituição de 1988.

O conceito de desenvolvimento sustentável produzido pelo Relatório de Brundtland é o conceito norteador que está presente nas normativas do governo ao buscar “o desenvolvimento sustentável”. A influência desse conceito está presente na Constituição Federal, no artigo 225, ao estabelecer que o poder público e a coletividade tem o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as gerações presentes e futuras.

No Brasil, a consecução de práticas “sustentáveis” pode ser realizada por meio das licitações públicas, onde o governante possui um instrumento de ação para inserir a variável ambiental nas compras da Administração Pública, traduzidas como “licitações sustentáveis”.

A alteração do artigo 3º da Lei nº 8666/93 “obrigando todos os entes da Federação a promoverem licitações públicas sustentáveis” (VALENTE, 2011, p. 8) e o Decreto nº 7.746/12, que regulamenta o artigo 3º da Lei nº 8.666/93, visando estabelecer critérios, práticas e diretrizes para promoção do desenvolvimento nacional sustentável no âmbito da administração pública federal (DI PIETRO, 2011), corroboram a institucionalização das práticas sustentáveis na Administração Pública brasileira.

A Administração Pública no Rio Grande do Sul, inovou em 2011, por meio do Programa Fornecer, ao inserir dentre os objetivos do programa, “fazer uso do poder das

compras governamentais como política de desenvolvimento econômico regional, de forma sustentável [...] (SARH-RS, 2014b)”.

Entende-se que o conceito norteador da sustentabilidade presente nos objetivos do Fornecer está alinhado às definições de “desenvolvimento sustentável” do Governo Federal, considerando-se o marco regulatório da sustentabilidade no Brasil.

Porém esse trabalho também busca uma discussão mais ampla acerca da sustentabilidade, por entender que “a sustentabilidade se define através de significados sociais e estratégias políticas diferenciadas (LEFF, 2006, p. 48)” e também que “a qualidade de sustentabilidade reside nas formas sociais de apropriação e uso de todo o meio-ambiente (RATTNER, 1999)”.

Diante disso, propõe-se uma análise multidimensional do Programa Fornecer, com base nas dimensões da sustentabilidade proposta por Sachs (1993): social, econômica, ambiental, espacial, cultural, política e jurídica; e que, segundo ele, devem ser consideradas, de forma integrada, ao se planejar o desenvolvimento sustentável.

Percebe-se que o Fornecer tem um olhar multidimensional, tanto sob questões de ordem social (diminuição das desigualdades sociais, distribuição da riqueza e geração de empregos), quanto de ordem econômica (buscando o desenvolvimento regional, a economicidade das licitações e o fomento à participação da MPE nos processos licitatórios), sendo estas as dimensões claramente evidenciadas no Programa.

Para Stroh (2001, p. 280), a negligência com a dimensão social em virtude das intervenções econômicas do desenvolvimento, tem sido a principal causa das restrições à distribuição social dos benefícios gerados.

Programas como o Fornecer, que buscam a diminuição das desigualdades sociais por meio da distribuição de riqueza e o fomento ao desenvolvimento regional, tornam-se diferenciados ao integrar dimensões fundamentais como a social, a econômica e a espacial, esta última devido ao desenvolvimento regional. Com isso o Programa ultrapassa o procedimentalismo de uma licitação e transforma a compra pública em instrumento de planejamento.

Sobre a visão dos Gestores em relação ao Fornecer, cabe uma referência a Saravia e Ferrarezi (2006, p. 21), que abordam o papel decisivo que as instituições desempenham em toda política pública, pois o Fornecer é um Programa idealizado pela própria Administração Pública, associado a uma lógica de projeto que o Governo queria implementar.

Segundo Saravia e Ferrarezi (2006), as instituições emanam ou condicionam as principais decisões, sendo que, sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são

elementos que configuram a política. Segundo eles, as instituições impregnam as ações com seu estilo específico de atuação.

Sobre a dimensão econômica da sustentabilidade que se faz presente no Fornecer, os objetivos traçados quanto à diminuição das desigualdades sociais, por meio do desenvolvimento regional e distribuição de riqueza, através do fomento às MPEs, demonstram a intenção do Gestor em atender a diferentes objetivos, voltados a manter o recurso financeiro em regiões com menor índice de desenvolvimento, na linha do que Márcia Ferran do SEBRAE-RS explicou sobre o “ciclo virtuoso que faz a economia ficar no município” e os consequentes benefícios gerados à sociedade.

Sachs (1993) afirma que a eficiência econômica deve ser avaliada mais em termos macrossociais do que apenas pelo lucro. Para Mendes (2009), a sustentabilidade econômica extrapola o acúmulo de riqueza e engloba a geração de trabalho de forma digna, possibilitando uma distribuição de renda, promovendo o desenvolvimento das potencialidades locais e da diversificação de setores.

As demais dimensões, mesmo não estando explícitas no Fornecer, serão analisadas e relacionadas ao Programa com objetivo de buscar uma aproximação com os demais campos da sustentabilidade.

Sobre o Decreto nº 51.771/2014 que institui o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis na Administração Pública Estadual, Emery (2014) explica que a dimensão jurídica da sustentabilidade implica na elaboração de marcos legais para estruturar a atuação sustentável tanto de instituições públicas como das pessoas físicas e jurídicas privadas. Outra questão importante a respeito dessa dimensão, pela atuação do Estado, está relacionada à integração de esforços entre Ministério Público, Tribunal de Contas, Junta Comercial, SARH e CELIC, para identificar as “grandes empresas” que se fantasiavam de pequenas, para obtenção de vantagens nas licitações.

Sobre a sustentabilidade espacial, segundo Sachs (1993), esta requer uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas. Ao objetivar o desenvolvimento regional, e considerando a percepção dos atores sobre as práticas do Fornecer, observa-se que o gestor ao elaborar o Fornecer, também tem o objetivo de manter as pessoas nas suas cidades, para o desenvolvimento da região, por meio da distribuição de renda, da criação de novos empregos, vinculados ao fomento à participação do microempresário nas licitações públicas.

Ainda sobre a questão da sustentabilidade espacial, o Fornecer Quintais Sustentáveis também busca manter as famílias em situação de vulnerabilidade social em seus locais de

origem, por meio do incentivo à autoprodução e ao autossustento, também gerando renda, com base na venda do excedente aos programas de Governo direcionados à agricultura familiar.

Já a sustentabilidade cultural busca o respeito às especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local (SACHS, 1993, p. 27). A questão das especificações do tipo de mudas e sementes para os Quintais Sustentáveis foi pouco aprofundada no projeto. Não foi observada interação com as famílias que irão receber os kits, observou-se a construção de um padrão a ser adotado pelas famílias.

Ainda sobre a sustentabilidade cultural, importante a colocação de Stroh (2001), que esclarece que de nada adianta estabelecer planos e programas que não estejam ajustados à realidade das pessoas que recebem estas intervenções, pois senão, os resultados apresentados serão muito distantes dos originalmente planejados. Por isso a necessidade de levar em conta as diversidades culturais e a realidade local de cada região.

Uma prática verificada no Fornecer, que envolve a dimensão política da sustentabilidade, que segundo Rattner (1999), necessita de um sistema político com poderes para planejar, coordenar e fornecer diretrizes a um infinito número de unidades autônomas, é essa vinculação do Programa a outros projetos de Governo, a exemplo do que ocorreu com o Fornecer Quintais Sustentáveis. Este, embora com outro formato de atuação, voltado ao público da reforma agrária e ao fomento à autoprodução das famílias, resultou em dois programas unidos que conseguiram atingir um leque maior de objetivos, ampliando o espectro de atuação do Fornecer. Ao Fornecer, a extensão do tipo de itens licitados, possibilita a participação de outros segmentos de MPE, e aos Quintais Sustentáveis, a garantia de ter o produto entregue ao seu público, atende ao interesse finalístico da licitação, que é ter o produto entregue às famílias assentadas.

Por isso, naturalmente, aos Quintais Sustentáveis foi incluída a sigla “FORNECER”. Logo, a singularidade do Fornecer está na sua amplitude, no seu direcionamento a diferentes programas de Governo, no seu caráter endógeno, pois se trata de um programa inédito, que está sendo copiado por outros Estados e municípios gaúchos.

Em contrapartida, há uma limitação quanto ao conceito de sustentabilidade que dirige o Programa, pois a percepção dos atores demonstra uma conexão da sustentabilidade presente no Fornecer a diferentes dimensões, mas não identifica um conceito de sustentabilidade que seja norteador da Gestão do Programa.

Outra questão a ser esclarecida diz respeito aos impactos do Fornecer nas dimensões da sustentabilidade, que somente podem ser avaliados por meio de instrumentos adequados de



monitoramento e avaliação. Logo, o desafio da Administração Pública é integrar as diferentes dimensões da sustentabilidade, e por meio de instrumentos de monitoramento e avaliação, entender as consequências daquilo que foi planejado ou não.

Diante do exposto, a capacidade do Fornecer de reorientar o processo de compras públicas, desencadeando mudanças no formato de aquisições, também se relaciona com a retroalimentação no sistema de políticas públicas, possibilitando a implementação de novas demandas aderentes à realidade que se deseja mudar, mantida a economicidade nas licitações, que trás benefícios à coletividade, e possibilitando a efetividade no alcance dos seus objetivos.

#### 4.7. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO IV: REFLEXÕES SOBRE MÉRITOS E LIMITES DO PROGRAMA

O objetivo principal e os específicos desta pesquisa foram atingidos com este trabalho, em que se procurou identificar a natureza do conceito de sustentabilidade presente no Fornecer, realizando também a análise da economicidade, do alcance da dimensão social na distribuição de riqueza e no desenvolvimento regional e do Programa frente ao ciclo de políticas públicas.

A conclusão deste Capítulo permite algumas reflexões sobre as práticas do Fornecer, especialmente quanto aos méritos e aos limites do Programa. Em relação aos méritos, o caráter endógeno, de inovação, de uma agenda que parte do Governo do Estado (2011-2014) e que objetiva a promoção de uma política de fomento à MPE. Com isso, também consegue atingir a outros objetivos, por meio do uso do poder de compras governamentais, utilizado como instrumento de planejamento.

A singularidade do Fornecer está neste ciclo virtuoso do planejamento das compras públicas direcionado a indicadores sociais: diminuição das desigualdades, desenvolvimento regional, distribuição de renda, possibilitando o acesso ao mercado de compras públicas, antes restrito a 4 (quatro) grandes empresas, para um número muito maior de fornecedores, com características especiais (MPE). Outra questão observada é a consecução de esforços para um mesmo objetivo, como ocorre com os Quintais Sustentáveis, que se uniu ao formato do Fornecer, conseguindo assim, aumentar a gama de produtos e serviços licitados e também garantir a entrega do produto, porque de nada adianta a Administração planejar, especificar e licitar, se o item não for entregue. Um dos pontos fortes do Programa é a capacidade de

atingir as MPEs e o êxito nos resultados das licitações. Observou-se nessa pesquisa, a ação direcionada à região de menor índice de desenvolvimento econômico (Região 2).

Em relação aos limites do Fornecer, algumas questões puderam ser observadas, como por exemplo, a desconcentração dos hortifrutigranjeiros que não se consolidou em virtude do apelo forte em relação à CEASA-RS, mesmo considerando-se que a centralização da distribuição dos produtos vai contra uma das justificativas do Programa, que é a economicidade decorrente da diminuição de custos de logísticas envolvidos na entrega dos produtos.

Em relação aos limites do Programa, um ponto de precaução é a extensão do formato de licitações na modalidade pregão eletrônico, pois ainda se observa um público de MPE com dificuldades de acesso ao mercado de compras públicas. Talvez seja prematura a migração para o formato de compras eletrônicas, pois ainda há um grande número de MPEs que não tem interesse em fornecer ao Estado (53%), e outro grupo que não sabe como localizar essas informações (31%). Nesse sentido, a migração pode ser um empecilho aos objetivos do Programa.

Registra-se como limites do Programa, a ausência de indicadores de análise de impacto dessa política pública (efetividade), embora haja indicadores de resultados que demonstram a eficiência e a eficácia do Fornecer.

Ainda, observa-se que o processo de divulgação do Programa carece de amplitude, para se chegar a novos públicos e a uma maior interação com a sociedade.

Sobre a sustentabilidade do Fornecer, em função da nova gestão de Governo (2015-2018), espera-se que o Programa permaneça no sistema de Políticas Públicas, buscando a implementação de novas demandas, unindo-se a outras frentes, ampliando seu leque de atuação, para que se efetivem, como resultados diretos, ainda mais benefícios à coletividade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aporte teórico apresentado nesta pesquisa possibilitou a análise do conceito de sustentabilidade que dirige o Programa, e ajudou a identificar a natureza desse conceito, bem como as dimensões envolvidas. Em relação ao conceito, identifica-se a mesma linha utilizada nos documentos e cartilhas do Governo Federal, que introduz a questão do desenvolvimento sustentável, a partir do contexto internacional, especificamente a Agenda 21 Global.

Esta pesquisa propôs uma discussão mais ampla da sustentabilidade, além da dimensão ambiental, buscando refletir sobre as práticas do Programa frente às dimensões social, econômica, política, jurídica, institucional, espacial e cultural, buscando a aproximação com esses campos. O Fornecer, em virtude da amplitude de seus objetivos, possibilita um olhar multidimensional, pois perpassa as dimensões que ficam ocultas, quando se pensa a sustentabilidade apenas em relação à esfera ambiental.

Sobre o aporte teórico relativo à Política Pública e à Licitação, estes viabilizaram o entendimento da dinâmica do Fornecer frente ao ciclo de Políticas Públicas, bem como os instrumentos jurídicos para o funcionamento do Programa. Esse referencial possibilitou analisar a atuação do Programa nas sete etapas do ciclo de Políticas Pública e com isso, identificou-se a ausência de instrumento de avaliação do Programa, mas foi possível verificar e apurar (por meio de levantamento de informações) alguns potenciais indicadores da avaliação de eficiência, eficácia e efetividade do Programa.

Por este trabalho conclui-se que o Fornecer é um programa que modificou o tratamento das compras públicas no Rio Grande do Sul, transformando-as em instrumento de planejamento, possibilitando a consecução de política pública em caráter multidimensional, que atinge dimensões sociais, econômicas, culturais, espaciais, ambientais, pois não há como analisar a dimensão social ou econômica do Programa, sem no mínimo, considerar as demais dimensões envolvidas.

Este estudo, que permeia o tema da sustentabilidade para analisar o Programa Fornecer, é um trabalho de caráter exploratório, com base nas informações colhidas até o presente momento, mas que, por se tratar de política pública, estará sempre sujeito a novas questões e/ou novos pontos de vista.

Sugere-se, para futuras pesquisas, um olhar sobre os resultados do Fornecer Quintais Sustentáveis junto às famílias em condição de vulnerabilidade social, que estão recebendo os kits agroecológicos para produção. Outra questão que pode render pesquisas junto ao

Fornecer é a implementação do Decreto nº 51.771/2014, que regulamenta a adoção de compras públicas sustentáveis na Administração Estadual. Além disso, sugere-se um estudo sobre a implementação de indicadores de avaliação de impactos do Programa.

Como resultado do trabalho, fica uma visão de sustentabilidade em diferentes dimensões, que são interdependentes na formulação de Políticas Públicas, demonstrando, a partir de práticas como o Fornecer, que um Programa pode focar objetivos abrangentes: diminuição das desigualdades sociais, desenvolvimento regional, distribuição de riqueza, preservação de recursos naturais, criação de empregos e geração de renda, estímulo às corporações na adoção de padrões sustentáveis.

Com isso, o gestor ao formular um Programa que se utiliza das compras públicas para promover uma política pública, além de buscar melhorar uma realidade social, pode ter em mãos um importante instrumento de ação do poder público.

As dificuldades para a realização desta pesquisa estão mais relacionadas ao trabalho manual necessário para captação de dados no sítio da CELIC do que em relação à obtenção de dados. Foi necessário consultar os pregões presenciais de forma individual (um a um) para depois obter os dados gerais consolidados do Programa. Além disso, houve certa dificuldade para obtenção do Termo de Cooperação entre a SARH e CELIC, o qual foi disponibilizado apenas no final de novembro de 2014, o que inviabilizou uma análise mais detalhada do seu conteúdo. Registre-se que as informações requeridas à CELIC de forma presencial ou por correio eletrônico foram sempre atendidas, de acordo com a disponibilidade dos dados.

Sobre os temas relacionados a este trabalho (sustentabilidade, política pública e licitação pública, em especial), embora tenham sido abordados durante o curso de Administração Pública e Social, sugere-se ampliação da carga horária de algumas disciplinas, especialmente nas áreas de Políticas Públicas e Direito Administrativo. Em relação à Política Pública, entende-se que a carga horária destinada ao assunto não está condizente à relevância do tema para o Curso. Sugere-se também a ampliação do estudo sobre os mecanismos de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Sobre a disciplina de Direito Administrativo, que é base para a área de Administração Pública, entende-se necessária maior carga horária, principalmente relacionada a temas como licitação pública, princípios licitatórios e modalidades de licitação. Sobre o tema da sustentabilidade, o menos aprofundado durante o curso, entende-se necessária uma revisão sobre o conteúdo e a sua aderência à linha de formação, com foco especialmente na área de Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

AGU – Advocacia Geral da União. **Modelo de termo de referência para registro de preços**. 2010. Disponível em:  
<[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/142391](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/142391) - publicado em 17/05/2010>. Acesso em: 15 set.2014.

BAKAN, Joel. **A busca patológica por lucro e poder**. São Paulo: Novo Conceito Editora, 2008.

BELLEN, Hans Michael van. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BIDERMAN, Rachel et. al. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BOFF, Leonardo. Ética e sustentabilidade. **Caderno de debate da agenda 21**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006. Disponível em:  
<[http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/CadernodeDebates10.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/CadernodeDebates10.pdf)>. Acesso em: 06 set.2014.

BONNERWITZ, Patrice. **Primeiras lições sobre a sociologia: De Pierre Bourdieu**. Vozes, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. trad. Fernando Tomaz, v.8, 1989.

\_\_\_\_\_. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 5, p. 193-216, 2011.

\_\_\_\_\_. **A economia das trocas simbólicas** (org. Sérgio Miceli). São Paulo: Perspectiva, 2005.

BRASIL. **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000**. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm). Acesso em: 21 set.2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.931/2001, de 19 de setembro de 2001**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm)>. Acesso em: 21 set.2014.

\_\_\_\_\_. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Ações prioritárias**. 2.ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. 158p.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006a. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm)>. Acesso em 25 mai.2014

\_\_\_\_\_. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. **Governo eletrônico e inclusão digital**. 2006b. Disponível em:

<<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/un/unpan026066.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério de Meio Ambiente. A3P: **Agenda Ambiental na Administração Pública**. Relatório, 5ª edição. Brasília, 2009. Disponível em:

<[http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/\\_arquivos/cartilha\\_a3p\\_36.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão; ICLEI– Governos Locais pela Sustentabilidade. **Guia de compras públicas para a administração federal**. Relatório. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Cartilha.pdf>>. Acesso em: 06 set.2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Formatos jurídicos institucionais da Administração Pública: conceitos e características principais**. 2012. Disponível em [www.planejamento.gov.br/.../070718\\_PFE\\_Arq\\_formatos.pps](http://www.planejamento.gov.br/.../070718_PFE_Arq_formatos.pps)> Acesso em 03.nov.2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Global**. 2014. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em 13 abr.2014

CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**, 3 ed., São Paulo: Cortez, 2001.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. Programa Fornecer/RS: Utilizando compras públicas para fazer políticas públicas de distribuição de renda. In: **VI CONGRESSO CONSAD DE GESTAO PÚBLICA**, 6, 2013, Brasília.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado com participação cidadã? Déficit democrático das Agências Reguladoras brasileiras**. Florianópolis: UFSC, 2006. p.210

\_\_\_\_\_. **Apostila de oficina II – Administração e Governo do Brasil: modelos de execução de serviços públicos via gestão social**. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

EMERY, Emerson Baldotto. **O desenvolvimento sustentável como elemento determinante do princípio da eficiência em procedimentos licitatórios**. 2014. 131f. Dissertação (Mestrado em Direito), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014.

FEE-RS. Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. **PIB do Rio Grande do Sul foi de 263,6 bilhões em 2011**. Dezembro, 2013. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/estadual/destaques>>. Acesso em 26 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Estrutura do valor adicionado bruto por setores de atividade (2002-2011)**. Março, 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/estadual/serie->

historica>. Acesso em: 26 mar.2014.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. N° 21: p.211-259. Brasília: IPEA, jun. 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GONÇALVES, Camila. **Fornecer alia economia dos cofres públicos à solidariedade social**. Fevereiro, 2014. Disponível em: <<http://www.celic.rs.gov.br/index.php?menu=noticia&cod=24&codNotic=318>>. Acesso em 12 abr.2014.

GUILHERME, Márcia Lúcia. **Sustentabilidade sob a ótica global e local**. São Paulo: Annablume, 2007.

IBRAHIN, Francini Imene Dias. A relação existente entre o meio Ambiente e os direitos humanos: um diálogo necessário com a vedação do retrocesso. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, v. 12, p. 7547-7616, 2012.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental a reapropriação social da natureza**. Editora Record, 2006.

\_\_\_\_\_. **Saber ambiental**. Editora Vozes, 2009.

LUNARDI, Paulo R.S. **Programa Fornecer: uma análise das aplicações do Direito Administrativo no programa de compras públicas para micro e pequenas empresas do estado do Rio Grande do Sul**. 2014. 47f. Monografia (Pós Graduação em Direito Administrativo), Faculdade Internacional Signorelli, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 16 ed. Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MENDES, Jefferson Marcel Gross. Dimensões da Sustentabilidade. **Revista das Faculdades Santa Cruz**, v. 7, n. 2, p. 49-60, 2009.

MISOCZKY, Maria Ceci; BOHM, S. Do desenvolvimento sustentável à economia verde: a constante e acelerada investida do capital sobre a natureza. **Cad. EBAPE. BR**, v. 10, n. 3, p. 546-568, 2012.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil. In: Boletim Regional, Urbano e Ambiental. **Brasília: IPEA**, n°. 7, p. 23-33, jan./jun. 2013.

RATTNER, Henrique. Sustentabilidade: uma visão humanista. In: **Ambiente e Sociedade**, jul/dec. 1999, n. 5, p. 233-240.

RECEITA FEDERAL. **Consulta ao comprovante de inscrição e situação cadastral - CNPJ**. 2014. Disponível em: <[http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva\\_solicitacao.asp](http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp)>.

Acesso em: 30 out.2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 51.771, de 29 de agosto de 2014**. 2014. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=61285&hTexto=&Hid\\_IDNorma=61285](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=61285&hTexto=&Hid_IDNorma=61285)>. Acesso em: 14 nov.2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.706, de 06 de abril de 2011**. 2011a. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2013706&idNorma=1175&tipo=pdf>>. Acesso em: 21.out.2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 48.160/11, de 14 de julho de 2011**. 2011b. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=56353&hTexto=&Hid\\_IDNorma=56353](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=56353&hTexto=&Hid_IDNorma=56353)>. Acesso em: 21.out.2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.601, de 01 de janeiro de 2011**. 2011c. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=55663&Texto=&Origem=1](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=55663&Texto=&Origem=1)>. Acesso em: 30 out.2014.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Washington, Indes/BID, 1997, mimeo.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

RUARO, Regina Linden. **Apostila preção – direito administrativo II**. Porto Alegre: PUC/RS, 2014.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para do século XXI – desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel – Fundação para o desenvolvimento administrativo, 1993.

SACHS, Ignacy; VIEIRA, Paulo Freire. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Tacilla. Organizações da sociedade civil e as construções teóricas contemporâneas acerca da sustentabilidade. **Anais da VI Conferencia Regional de ISTR Para América Latina Y El Caribe**. Salvador, 2007.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: Enap, v. 1, p. 21-42, 2006.

SARH-RS (Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Rio Grande do Sul). **Fornecer compras públicas para pequenas e micro empresas**. 2014a. Disponível em: <<http://www.fornecer.rs.gov.br/conteudo/975/conheca-o-fornecer>>. Acesso em: 13 abr.2014.

\_\_\_\_\_. **Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC)**. 2014b. Disponível em: <<http://www.cecom.rs.gov.br/index.php?menu=quemsomos&cod=1>>. Acesso em: 12 abr.2014.

\_\_\_\_\_. **Fornecer Quintais Sustentáveis tem 30 empresas participantes**. 2014c.



Disponível em:

<[http://www.sarh.rs.gov.br/conteudo/3225/?Fornecer\\_Quintais\\_Sustent%C3%A1veis\\_tem\\_30\\_empresas\\_participantes](http://www.sarh.rs.gov.br/conteudo/3225/?Fornecer_Quintais_Sustent%C3%A1veis_tem_30_empresas_participantes)>. Acesso em: 19 jun.2014.

\_\_\_\_\_. **Informações da licitação: pregão presencial n° 271/14.** 2014d. Disponível em: <<http://www.cecom.rs.gov.br/index.php?menu=editaldetalhe&id=8141&link=Y29kbT00.>> Acesso em: 20 out.2014.

\_\_\_\_\_. **Licitação para compra de materiais para assentamentos ocorre em Santa Maria.** 2014e. Disponível em: <[http://www.sarh.rs.gov.br/conteudo/3287/?Licita%C3%A7%C3%A3o\\_para\\_compra\\_de\\_materiais\\_para\\_assentamentos\\_ocorre\\_em\\_Santa\\_Maria](http://www.sarh.rs.gov.br/conteudo/3287/?Licita%C3%A7%C3%A3o_para_compra_de_materiais_para_assentamentos_ocorre_em_Santa_Maria)>. Acesso em: 20 out.2014.

\_\_\_\_\_. **Material institucional da CELIC sobre o Programa Fornecer.** 2014f. 2 Documentos Powerpoint.

\_\_\_\_\_. **Nota técnica Programa Fornecer alimentação, demais Licitações e Quintais Sustentáveis.** 2014g. 1 Documento Word.

\_\_\_\_\_. **Fornecer inicia a sétima etapa para compra de itens de alimentação.** 2014h. Disponível em: <<http://www.fornecer.rs.gov.br/conteudo/1163/fornecer-inicia-a-setima-etapa-para-compra-de-itens-de-alimentacao>>. Acesso em: 22.out.2014

\_\_\_\_\_. **CELIC - Legislação.** 2014i. Disponível em: <<http://www.compras.rs.gov.br/coe/Legislacao.do?pagina=46682>>. Acesso em: 14 nov.2014

SDR-RS (Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Pesca e Cooperativismo do Rio Grande do Sul). **Famílias interessadas no projeto Quintais Sustentáveis têm 15 dias para enviar formulário.** 2014. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/198268/familias-interessadas-no-projeto-quintais-sustentaveis-tem-15-dias-para-enviar-formulario>>. Acesso em: 14.nov.2014

SEBRAE - **Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.** Sítio Eletrônico. 2014a. Disponível em: <<http://www.sebrae-rs.com.br/>>. Acesso em: 07.Jun.2014.

\_\_\_\_\_. **Observatório da lei geral da micro e pequena Empresa.** 2014b. Disponível em:<<http://www.leigeral.com.br/portal/main.jsp?lumPageId=FF8080812F555EE2012F938183F62217>>. Acesso em: 21 out. 2014.

SEBRAE-RS – **Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Rio Grande do Sul.** 2014. Disponível em: <[www.sebrae-rs.com.br](http://www.sebrae-rs.com.br)>. Acesso em: 21 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa com fornecedores das compras governamentais.** Porto Alegre: 2013a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa com não fornecedores das compras governamentais.** Porto Alegre: 2013b.

SILVA, Maria das Graças e. **Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: um desafio ético-político ao Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, Ano. 8, n°. 16, p. 20-45, jun./dez. 2006.

STAHEL, Andri Werner. **Capitalismo e entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e a busca de alternativas sustentáveis**. In: CAVALCANTI (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**, 3 ed., São Paulo: Cortez, p. 104-127, 2001.

STRAUSS, Anselm L.; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

STROH, Paula Yone. As Ciências Sociais na interdisciplinariedade do planejamento ambiental para o desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 3 ed., São Paulo: Cortez, p. 276-292, 2001.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Manual de pregão eletrônico**. 2010. Disponível em: <<http://porteiras.r.unipampa.edu.br/portais/cmp/files/2010/08/MANUAL-DE-PREG%C3%83O-ELETR%C3%94NICO.pdf>>. Acesso em 27.10.2014.

\_\_\_\_\_. **Informativo de jurisprudência sobre licitações e contratos nº 99**. 2012. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/INFOJURIS/INFO\\_TCU\\_LC\\_2012\\_99.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/INFOJURIS/INFO_TCU_LC_2012_99.doc)>. Acesso em: 26.10.2014.

TORRES, Nizani Bonamigo; MAYER, Lourenço; LUNARDI, Paulo Roberto Sbaraini. Programa Fornecer–Compras públicas para micro e pequenas empresas: licitações como política pública. In: **VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, 6, 2013, Brasília.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Marco legal das licitações e compras sustentáveis na Administração Pública. **Câmara dos Deputados**, 2011.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## APÊNDICE I – ROTEIRO PARA ENTREVISTA

1. Quando o Programa Fornecer/RS foi criado e em virtude de quais demandas? Como essas demandas foram identificadas?
2. Quais os principais atores envolvidos no Programa e qual o papel de cada um? Houve mudanças de atores ao longo do tempo?
3. Como são estabelecidas as metas do Programa? Quem é responsável por estabelecer essas metas?
4. Quem faz e como é realizado o monitoramento do Programa?
5. Quais os instrumentos utilizados para avaliação do Programa? Quem faz a avaliação?
6. O Programa é efetivo no alcance dos seus objetivos? Sob quais aspectos?
7. Quais os principais resultados atingidos até a sexta etapa do Programa?
8. Dentre os objetivos do Programa está o desenvolvimento sustentável. Qual o conceito de sustentabilidade que dirige o Programa?
9. Quais os aspectos relacionados à sustentabilidade estão presentes no Fornecer?
10. As orientações e cartilhas do Governo Federal acerca das licitações sustentáveis são aplicadas no Fornecer? Em caso afirmativo, quais as orientações?
11. Qual o alcance da dimensão social do Fornecer?
12. Como são elaborados os editais para a aquisição de alimentos destinados às casas prisionais do Estado?
13. Em que aspectos os municípios atendidos pelo Fornecer melhoraram, ou não, quanto à distribuição da riqueza e ao desenvolvimento regional?
14. Como estes indicadores são apurados (distribuição da riqueza e desenvolvimento regional)?
15. Por que o Fornecer Quintais Sustentáveis foi criado? Quais os objetivos e o público alvo?
16. Quais os critérios de sustentabilidade são incorporados aos editais do Fornecer Quintais Sustentáveis?