



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE EDUCAÇÃO - CE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR -
MESTRADO PROFISSIONAL

**ANÁLISE COMPARATIVA DA EFICIÊNCIA DAS COMPRAS DE
HORTIFRÚTIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

Autor: Marcelo Moura Nóbrega

Orientador: Dr. Luiz de Sousa Junior

João Pessoa - PB
Fevereiro, 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE EDUCAÇÃO - CE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR -
MESTRADO PROFISSIONAL

**ANÁLISE COMPARATIVA DA EFICIÊNCIA DAS COMPRAS DE
HORTIFRÚTIS DA UFPB**

Marcelo Moura Nóbrega

Dissertação elaborada sob orientação do Professor Doutor Luiz de Sousa Junior, apresentado ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre.

João Pessoa – PB
Fevereiro, 2017

Nóbrega, Marcelo Moura.

N754a

Análise comparativa da eficiência das compras de Hortifrútis da UFPB / Marcelo Moura Nóbrega – João Pessoa, 2017.
149 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, Centro de Educação, Mestrado em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação do Ensino Superior (MPPGAV), 2017.

Orientador: Prof. Dr. Luiz de Souza Júnior.

1. Compras Públicas. 2. Agricultura Familiar. 3. Compras Públicas Sustentáveis. 4. Eficiência. I. Souza Júnior, Luiz de. II. Título.

BSDCJ /UFPB

CDU – 658:35

ANÁLISE COMPARATIVA DA EFICIÊNCIA DAS COMPRAS DE HORTIFRÚTIS DA UFPB

Marcelo Moura Nóbrega

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Luiz de Sousa Junior
(Orientador)

Prof. Dr. Ivan Targino Moreira
(Membro interno – MPPGAV / UFPB - João Pessoa)

Prof. Josedilton Alves Diniz
(Membro externo – PPGCC / UFPB - João Pessoa)

Dedico este trabalho à minha amada esposa,
Carolina, que com paciência e compreensão me
apoiou e inspirou para que eu pudesse
superar mais este grande desafio em minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me dado forças.

À minha esposa, Carolina, pela compreensão e apoio.

A meus pais, Waldemar e Vera, e minha irmã, Mariana, pelo incentivo e compreensão da minha ausência.

Aos meus sogros, Roberto e Conceição, que me acolheram com carinho.

Aos velhos amigos, que mesmo a distância, e aos novos, que deram alguma forma de apoio.

Aos colegas de turma, que proporcionaram tantas trocas de experiências e conhecimentos.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior da UFPB, pelos aprendizados.

Ao professor Paulo Cavalcanti pela contribuição na qualificação.

Aos professores da banca, que aceitaram o convite e se dispuseram a ajudar.

Ao meu orientador, professor Luiz Junior, pelos ensinamentos e confiança.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

A importância das compras públicas para o funcionamento da máquina estatal e o desenvolvimento econômico e social é indiscutível. Entretanto, as aquisições governamentais se apresentam como um dos grandes problemas da Administração Pública, mesmo com o anúncio da obtenção de economias bilionárias através dos pregões eletrônicos. Como esta contenção de gastos é calculada com base na diferença entre o preço de referência e o preço de compra, em muitos casos acaba não resultando em aquisições eficientes. Na tentativa de promover uma maior eficiência das compras públicas, o Governo Federal vem implementando uma série de mudanças, baseadas em um novo tipo de eficiência pública, que considera, além da dimensão econômica, as dimensões social e ambiental. Entre as mudanças mais recentes temos – além da introdução de novas leis de favorecimento nas licitações focadas no pequeno produtor rural – o fortalecimento do uso da avaliação de desempenho como instrumento de gestão da qualidade. No entanto, apesar da obrigatoriedade do respeito às leis referentes a compras públicas, que deveriam ser sustentáveis, e avaliação de desempenho, que deveria ser feita por todos, tais medidas não vêm sendo obedecidas e acontecem raramente. Assim, para que as mudanças referentes às compras de gêneros alimentícios para os órgãos públicos federais não entrem na lista de leis relacionadas à sustentabilidade não cumpridas e a agricultura familiar não seja vítima da falta de apoio, o presente estudo analisou a eficiência das compras de hortifrútis na UFPB a partir de uma comparação destas com parâmetros de desempenho alcançados por outros órgãos federais sediados na Paraíba. Trata-se de uma pesquisa documental analítico-descritiva, quanti-qualitativa por meio de um estudo de caso. Os dados foram coletados em documentos físicos e eletrônicos referentes às compras de hortifrútis realizadas no ano de 2014. Os resultados mostram que as compras de hortifrútis da referida instituição se encontram como as mais eficientes, tanto de forma geral quanto nas dimensões econômica e social. No entanto, ainda assim, a UFPB se encontra longe de um desempenho ideal, ou seja, com eficiência máxima. Desta forma é possível concluir que a UFPB precisa rever aspectos da sua gestão de compra de gêneros alimentícios para que as suas escolhas de propostas mais vantajosas sejam realizadas em consonância com o que a sociedade espera e a lei determina.

Palavras-chave: Compras Públicas, Agricultura Familiar, Compras Públicas Sustentáveis e Eficiência.

ABSTRACT

The importance of public purchases for the running of the state machine, and economic and social development is unquestionable. However, the governmental acquisitions appear as one of the major problems of Public Management despite the announcement of the achievement of billionaire economies by electronic bidding. As this expense containment is calculated based on the difference between the reference price and purchase price, in many cases, it does not lead to efficient acquisitions. In an attempt to promote a higher efficiency of public purchases, the Federal Government has been implementing a series of changes, based on a new type of public efficiency, which considers, besides the economic dimension, the social and environmental ones, too. Among the latest changes, we have - besides the introduction of new rules for favoring biddings focused on the small rural producer - the strengthening of the performance assessment use as a tool for management quality. However, in spite of the fact that is mandatory to respect the laws related to public purchases, which should be sustainable, and performance assessment, which should be done by everyone, such measures have not been followed and only seldom occur. Thus, for the changes referring to the food purchases for the federal public offices are not included in the list of sustainability related policies that are not followed, and for family agriculture not to be a victim of lack of support, the present study investigated the efficiency of purchases of fruits and vegetables in UFPB, as from a comparison of those with performance parameters achieved by other federal offices based in Paraíba. This is a descriptive and analytic, quantitative and qualitative, documental research done by means of a case study. Outcomes show that purchases of fruits and vegetables by the referred institution appear as the most efficient, regarding both a general view, and an economic and social dimension, as well. Nevertheless, UFPB is still far from reaching the ideal performance, that is, with maximum efficiency. Thus, it shall be concluded that UFPB is in need of reconsidering the aspects of its management in relation to food purchases so that its more advantageous proposal choices should be made in accordance with what society expects and what is determined by the law.

Keywords: Public Purchases, Family Agriculture, Sustainable Public Purchases and Efficiency.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| RESUMO..... | 6 |
| ABSTRACT | 7 |
| LISTA DE TABELAS | 11 |
| LISTA DE QUADROS..... | 12 |
| LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS..... | 13 |
| 1 INTRODUÇÃO..... | 16 |
| 1.1 OBJETIVO..... | 20 |
| 1.2 JUSTIFICATIVA..... | 20 |
| 1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO..... | 21 |
| 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... | 23 |
| 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFICIENTE..... | 23 |
| 2.1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 23 |
| 2.1.2 EFICIÊNCIA..... | 23 |
| 2.1.3 EFICIÊNCIA PÚBLICA..... | 25 |
| 2.1.3.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT..... | 27 |
| 2.1.3.2 REFORMA DO ESTADO..... | 29 |
| 2.1.3.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA..... | 32 |
| 2.1.4 NOVA EFICIÊNCIA PÚBLICA..... | 34 |
| 2.1.4.1 SUSTENTABILIDADE..... | 35 |
| 2.1.4.2 EVOLUÇÃO DA SUSTENTABILIDADE..... | 37 |
| 2.2 ADMINISTRAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS..... | 38 |
| 2.2.1 ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS..... | 38 |
| 2.2.2 COMPRAS PÚBLICAS..... | 38 |
| 2.2.2.1 EVOLUÇÃO DA FUNÇÃO DE COMPRAS..... | 39 |
| 2.2.2.2 EVOLUÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS..... | 42 |
| 2.2.3 COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS COM A AGRICULTURA FAMILIAR..... | 46 |
| 2.2.3.1 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR..... | 47 |
| 2.2.3.2 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS..... | 48 |

| | |
|--|----|
| 2.2.3.3 COMPRA INSTITUCIONAL..... | 51 |
| 2.2.3.4 COMPRA INSTITUCIONAL NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR..... | 52 |
| 2.2.4 EFICIÊNCIAS NAS COMPRAS PÚBLICAS..... | 52 |
| 2.2.4.1 EFICIÊNCIA ECONÔMICA NAS COMPRAS PÚBLICAS..... | 54 |
| 2.2.4.2 EFICIÊNCIAS SOCIAL NAS COMPRAS PÚBLICAS | 56 |
| 2.2.4.3 EFICIÊNCIAS AMBIENTAL NAS COMPRAS PÚBLICAS | 56 |
| 2.3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO PÚBLICO..... | 57 |
| 2.3.1 INDICADORES DE DESEMPENHO PÚBLICO..... | 58 |
| 2.3.2 AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA PÚBLICA..... | 62 |
| 2.3.3 AVALIAÇÃO DO GASTO PÚBLICO..... | 64 |
| 2.3.3.1 AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE..... | 67 |
| 2.3.3.2 AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS..... | 68 |
| | |
| 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... | 72 |
| 3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO..... | 72 |
| 3.2 OBJETO DO ESTUDO..... | 73 |
| 3.3 COLETA E TABULAÇÃO DOS DADOS..... | 74 |
| 3.4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS..... | 77 |
| 3.4.1 DEFINIÇÃO DOS INDICADORES E ÍNDICES ATRAVÉS DAS VARIÁVEIS..... | 80 |
| 3.4.1.1 VARIÁVEL PREÇO..... | 80 |
| 3.4.1.2 VARIÁVEL QUALIDADE..... | 82 |
| 3.4.1.3 VARIÁVEL PORTE..... | 84 |
| 3.4.1.4 VARIÁVEL DESENVOLVIMENTO LOCAL / REGIONAL..... | 84 |
| 3.4.1.5 VARIÁVEL DISTRIBUIÇÃO DE RENDA..... | 86 |
| 3.4.1.6 VARIÁVEL EMISSÃO DE GASES..... | 88 |
| 3.4.1.7 VARIÁVEL USO DE AGROTÓXICOS..... | 89 |
| | |
| 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO..... | 91 |
| 4.1 COMPRAS DE HORTIFRUTIS NA UFPB..... | 91 |
| 4.2 COMPRAS DE HORTIFRUTIS NOS ÓRGÃOS FEDERAIS DO ESTADO DA PARAÍBA..... | 99 |

| | |
|---|-----|
| 4.3 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA NAS COMPRAS DE HORTIFRUTIS NOS ÓRGÃOS FEDERAIS DO ESTADO DA PARAÍBA..... | 108 |
| 4.3.1 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA ECONÔMICA..... | 108 |
| 4.3.1.1 ÍNDICE DE ECONOMIA..... | 109 |
| 4.3.1.2 ÍNDICE DE QUALIDADE..... | 110 |
| 4.3.1.3 EFICIÊNCIA ECONÔMICA..... | 113 |
| 4.3.2 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA SOCIAL..... | 114 |
| 4.3.2.1 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO LOCAL / REGIONAL..... | 114 |
| 4.3.2.2 ÍNDICE DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA..... | 116 |
| 4.3.2.2 EFICIÊNCIA SOCIAL..... | 118 |
| 4.3.3 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA AMBIENTAL..... | 119 |
| 4.3.3.1 ÍNDICE DE USO DE AGROTÓXICOS..... | 120 |
| 4.3.3.2 ÍNDICE DE EMISSÃO DE GASES..... | 121 |
| 4.3.3.3 EFICIÊNCIA AMBIENTAL..... | 123 |
| 4.3.4 RESUMO DA EFICIÊNCIA NAS COMPRAS DE HORTIFRUTIS NOS ÓRGÃOS FEDERAIS DA PARAÍBA..... | 124 |
| | |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 127 |
| | |
| 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 129 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1: Matriz de dados de compra de hortifrúti s dos órgãos públicos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 76 |
| Tabela 2: Quantidade de hortifrúti s comprados na UFPB em 2014..... | 93 |
| Tabela 3: Valores das compras de hortifrúti s na UFPB em 2014..... | 95 |
| Tabela 4: Compras por fornecedor de hortifrúti s na UFPB em 2014..... | 97 |
| Tabela 5: Quantidade de hortifrúti s comprados pelos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 99 |
| Tabela 6: Valores das compra de hortifrúti s dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 102 |
| Tabela 7: Compras por fornecedor de hortifrúti s dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 104 |
| Tabela 8: Compras de hortifrúti s dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 107 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1: UASG's e órgãos públicos federais do estado da Paraíba compradores de hortifrúti s em 2014..... | 74 |
| Quadro 2: Hortifrúti s comprados pela UFPB em 2014..... | 75 |
| Quadro 3: Dimensões e variáveis da eficiência das compras de hortifrúti s..... | 78 |
| Quadro 4: Aspectos essenciais da especificação técnica e score de qualidade..... | 83 |
| Quadro 5: Categorias de localidade e score de desenvolvimento local / regional..... | 85 |
| Quadro 6: Compatibilidade da atividade do fornecedor por ramo e CNAE e score de distribuição de renda..... | 87 |
| Quadro 7: Tipo de produção e score de uso de agrotóxicos..... | 89 |
| Quadro 8: Índice de Economia das compras de hortifrúti s dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 109 |
| Quadro 9: Índice de Qualidade das compras de hortifrúti s dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 111 |
| Quadro 10: Eficiência econômica das compras de hortifrúti s dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 113 |
| Quadro 11: Índice de Desenvolvimento Local / Regional das compras de hortifrúti s dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 115 |
| Quadro 12: Índice de Distribuição de Renda das compras de hortifrúti s dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 116 |
| Quadro 13: Eficiência social das compras de hortifrúti s dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 118 |
| Quadro 14: Índice de Uso de Agrotóxicos das compras de hortifrúti s dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 120 |
| Quadro 15: Índice de Emissão de Gases das compras de hortifrúti s dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 121 |
| Quadro 16: Eficiência ambiental das compras de hortifrúti s dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 123 |
| Quadro 17: Eficiência das compras de hortifrúti s dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014..... | 124 |
| Quadro 18: Eficiência das compras de hortifrúti s das instituições federais paraibanas em 2014..... | 125 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANVISA** - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- APL** - Arranjo Produtivo Local
- CATMAT** - Catálogo de Materiais
- CATSER** - Catálogo de Serviços
- CEBEDS** - Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
- CETAS** - Centro de Triagem de Animais Silvestres
- CF** - Constituição federal
- CGU** - Controladoria Geral da União
- CMMAD** - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- CNAE** - Código Nacional de Atividade Econômica
- CNNPA** - Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos
- CPS** - Compras Públicas Sustentáveis
- DEA** - *Data Envelopment Analysis*
- DMU** - *Decision Making Unit*
- E** - Indicador de Economia
- EC** - Emenda Constitucional
- EG** - Indicador de Emissão de Gases
- ENSERH** - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
- EPP** - Empresa de Pequeno Porte
- FDH** - *Free Disposal Hull*
- FNDE** - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- GESPÚBLICA** - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
- IAGP** - Instrumento de Auto Avaliação da Gestão Pública
- IBAMA** - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBE** - Índice de Bem-Estar
- IDLR** - Índice de Desenvolvimento Local / Regional
- IDLS** - Índice de Desenvolvimento Local Sustentável
- IDR** - Índice de Distribuição de Renda
- IE** - Índice de Economia

IEG - Índice de Emissão de Gases

IFES - Instituição Federal de Ensino Superior

IFPB – Instituto Federal da Paraíba

IN - Instrução Normativa

IQ - Índice de Qualidade

IQGP - Índice de Qualidade do Gasto Público

IUA - Índice de Uso de Agrotóxicos

IUPE- Instituto Univérsico de Pesquisa e Educação

LC - Lei Complementar

LNL - Lei Nacional das Licitações

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE-Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

ME - Microempresa

MEC - Ministério da Educação

MEI - Microempresário Individual

MP - Medidas Provisórias

NGP - Nova Gestão Pública

NPM - *New Public Management*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU - Organização das Nações Unidas

P- Indicador de prejuízo

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PFZ - Programa Fome Zero

PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNC - Política Nacional de Cooperativismo

PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RC- Registro de compra

REUNI - Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RU - Restaurante Universitário

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SDLR - Indicador de Desenvolvimento Local / Regional

SDR - Indicador de Distribuição de Renda

SQ - Indicador de Qualidade

SICAF - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SRP - Sistema de Registro de Preços

SUA - Indicador de Uso de Agrotóxicos

TCU - Tribunal de Contas da União

UASG - Unidades Administrativas de Serviços Gerais

UFCG - Universidade Federal de Campina Grande

UFPB - Universidade Federal da Paraíba

VL - Valor licitado

VM - Valor mínimo

1 INTRODUÇÃO

A importância das compras públicas, como subsistema da Administração Pública de materiais, para o bom funcionamento da máquina governamental e o desenvolvimento econômico e social é indiscutível por serem fundamentais ao cumprimento dos principais objetivos do Estado: a garantia de direitos, a estabilização da economia, a redução da desigualdade, o subsídio da produção geradora de externalidades positivas e a regulamentação da concorrência (CAMPOS, 2013).

Entretanto, as aquisições se apresentam como um dos grandes problemas da Administração Pública, fato que pode ser constatado na sua principal norma, a Lei nº 8.666/93, conhecida também como Lei Nacional das Licitações (LNL), que desde sua edição já foi alterada por 61 Medidas Provisórias (MP) e 19 leis, e ainda se encontra em processo de discussão para atualização (FIUZA, MEDEIROS, 2013; SENADO, 2013).

A Lei nº 8.666/93 foi criada determinando que as licitações, como são definidas as aquisições e contratações governamentais, deveriam ser realizadas para garantir o cumprimento do princípio constitucional da isonomia e a escolha da proposta mais vantajosa, além de ser julgada a partir de princípios básicos, como: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e correlatos. Entre os princípios básicos correlatos, a economicidade tem se destacado, apesar de não ser diretamente mencionado, se apresentando como o principal norteador no processo decisório relativo às compras, que é, na maioria das vezes, limitado ao menor preço (BRASIL, 1988; 1993).

Apesar do foco dado à economicidade a partir da edição da Lei 8.666/1993, pouco tempo depois, o próprio Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) constatou um aumento entre 10% e 20% nos valores pagos pelo Governo Federal em suas aquisições e contratações. Tal fato estimulou o MARE a buscar novas formas de gestão, a partir de conceitos da Nova Gestão Pública (NGP), que uniam teorias aplicadas na iniciativa privada e na Administração Pública.

O primeiro reflexo desta busca veio através da Emenda Constitucional (EC) nº 19/98, que inseriu o princípio da eficiência entre os fundamentos da Administração Pública. Este princípio foi inserido para flexibilizar a rigidez gerada pelo excesso de

burocracia, mudando o foco do controle para o resultado, através da minimização dos custos e da maximização da alocação dos recursos (BRASIL, 1998; COSTA, CASTANHAR, 2003; HERMANN, 1999; MORAES, 2004 apud LIMA, 2008).

Paralelo à busca por uma eficiência produtivista nas compras governamentais buscou-se a ampliação desta característica para que considerasse, além da economia e da qualidade, aspectos socio-ambientais, o que busca-se concretizar através do advento das Compras Públicas Sustentáveis (CPS). Este novo conceito foi inicialmente inserido na legislação de forma discreta e opcional, mas com o tempo foi ganhando força, tornando-se, em alguns casos, obrigatório, como é o caso da inclusão do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo na LNL (BRASIL, 1988; 2010a; SACHS, 2010).

No entanto, tais mudanças legislativas não foram suficientes, em alguns casos inexpressivas em decorrência da sua essência conservadora e “politiqueira”, para considerar as aquisições públicas eficientes, pois além do número inexpressivo da participação das CPS no total de compras e contratações, considera-se, no presente estudo, que as economias divulgadas pelo Governo Federal são exageradas, sendo em alguns casos até inexistentes se comparadas com os preços praticados no mercado. Na tentativa de mudar este cenário, a esfera federativa vem implementando uma série de mudanças baseadas em um novo tipo de eficiência pública, que considera além da dimensão econômica, as dimensões social e ambiental (BRASIL, 2015a; 2015b; SILVA, 2011).

Entre as mudanças mais recentes temos a introdução de novas leis de tratamento favorecido, diferenciado e simplificado nas licitações, como os Decretos nº 8.538/2015 e 8.473/2015. O primeiro estende o favorecimento que já era dado as Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) para Microempresários Individuais (MEI), agricultores familiares, produtores rurais pessoa física e cooperativas. Além da ampliação do tratamento diferenciado já existente nas compras também se incluiu a priorização de contratação de empresas locais ou regionais com sobrepreço de até 10%. O segundo decreto obriga os órgãos federais a comprarem pelo menos 30% dos seus gêneros alimentícios da agricultura familiar, o que também pode ser caracterizado como uma ampliação do favorecimento das licitações direcionado aos pequenos produtores rurais (BRASIL, 2006c; 2015b; 2015c).

Em paralelo à introdução das novas leis, como resultado do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), foi reforçado o uso da avaliação de desempenho como instrumento de gestão da qualidade. Tal fato pode ser constatado pela quantidade de publicações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) relacionadas ao tema, como: o Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, Mapeamento bibliográfico e do estado da arte sobre indicadores de gestão, Indicadores de programas: Guia Metodológico, Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho, Instrumento de Auto Avaliação da Gestão Pública - IAGP 250 Pontos, Instrumento para Avaliação da Gestão Pública 250 e 500 Pontos e Instrumento para Avaliação da Gestão Pública: Ciclo 2010 (BRASIL, 2005; MPOG, 2009a; 2009b; 2010a; 2010b; 2010c; 2016).

Todavia, apesar da obrigatoriedade do respeito às leis referentes às compras públicas, que deveriam ser sustentáveis, e do estímulo à avaliação de desempenho, que deveria ser feita por todos, estas práticas ainda são raras. Este problema reflete não apenas o descaso do gestor com o dinheiro público, mas também sua falta de conhecimento sobre o que de fato seja uma Compra Pública Sustentável eficiente e sobre o nível desta eficiência. Tal fato justifica a utilização de métodos específicos de avaliação de desempenho público, geralmente baseados na análise quantitativa e qualitativa de indicadores (MENEZES, 2012; TROSA, 2001).

No atual contexto de escassez de recursos e aumento na demanda por mais transparência, o uso de metodologias para avaliação da eficiência pública se torna crucial. Tanto cientistas de diferentes áreas como a sociedade esperam melhores resultados na aplicação dos impostos (ARRETCHE, 2009; BAPTISTELLI, 2009; PIRES, MOTA, 2015).

No entanto, a avaliação da eficiência do uso dos recursos públicos enfrenta uma série de dificuldades: as faltas de interesse dos gestores e de ferramentas práticas e específicas; fatores políticos, que fizeram que fosse substituída por avaliações superficiais, que consideram apenas o volume de investimento; e a dificuldade de se obter dados consistentes e quantificáveis (ALFONSO, 1995; SANO, FILHO, 2013; SILVA, 2011).

Neste contexto se inserem os órgãos públicos federais, que adquirem alimentos, inclusive os hortifrúti, que são produzidos principalmente pela agricultura

familiar (SAMBUICHI *et al.*, 2014). Entre os maiores compradores das frutas, legumes e verdura dos pequenos produtores rurais na esfera federal temos os Institutos Federais de Ensino Superior (IFES), estando entre estes a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), que realizam licitações frequentes deste tipos de itens para abastecerem seus Restaurantes Universitários (RU).

Contudo, os números mostram que esses produtores se encontram inseridos de forma modesta no maior programa de aquisição de alimentos com recursos federais do país, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), pois estes representam apenas 4,2% dos mais de 4 milhões de estabelecimentos de agricultores familiares. Na prática até há a participação dos pequenos produtores rurais, mas de forma indireta, pois seus produtos são revendidos por atravessadores, na maioria pequenos varejistas (SAMBUICHI *et al.*, 2014; IBGE, 1998).

Diante do exposto, para que os Decretos nº 8.473/2015 e 8.538/2015 não sejam mais dois na lista de leis relacionadas à sustentabilidade não cumpridas e a agricultura familiar, como grupo vulnerável, socialmente relevante e mais compatível com as Compras Públicas Sustentáveis, não seja vítima da falta de apoio, analisaremos a eficiência das compras de hortifrútiis na UFPB a partir de uma comparação destas com parâmetros de desempenho alcançados por outros órgãos federais do estado da Paraíba (BRASIL, 2015b; 2015c).

Desta forma, espera-se que a análise conduza, não apenas a Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) estudada, mas aos órgãos públicos federais de maneira geral, principalmente os localizados na Paraíba, a aproveitarem melhor o seu poder de compra, realizando-as em consonância com o que o governo e a sociedade esperam delas.

A partir das considerações apresentadas este estudo se orienta pelo seguinte problema de pesquisa: **Como analisar a eficiência das compras de hortifrútiis na Universidade Federal da Paraíba?**

1.1 OBJETIVOS

Tem-se como objetivo geral: analisar a eficiência da compras de itens hortifrúteis da Universidade Federal da Paraíba, em comparação a outras instituições federais do Estado da Paraíba.

Como objetivos específicos, pretende-se:

- ✓ Estudar as normas e teorias referentes às compras e à avaliação de desempenho, associando-as à eficiência, no contexto público;
- ✓ Identificar as teorias, os critérios e os métodos que poderiam ser utilizados para a avaliação da eficiência nas compras de hortifrúteis realizadas por órgãos públicos federais;
- ✓ Avaliar a eficiência das compras de hortifrúteis da UFPB, a partir de um estudo comparativo com outras instituições federais paraibanas.

1.2 JUSTIFICATIVA

O presente estudo parte do pressuposto de que a análise da eficiência das compras de hortifrúteis da Universidade Federal da Paraíba pode auxiliar na criação de um índice de eficiência das compras de hortifrúteis, ou seja, de uma metodologia de avaliação da eficiência das compras de frutas, legumes e verduras para todo o Governo Federal. Espera-se que a partir do resultado da utilização deste índice outros órgãos públicos federais sejam estimulados a realizarem as suas compras de hortifrúteis de forma mais eficiente.

Além disso, esta pesquisa pode ser fundamentada por outras razões, quais sejam: a falta de estudos direcionados à temática da avaliação da eficiência nas compras públicas, principalmente de alimentos; a falta de ferramentas ou métodos práticos e específicos para este tipo de análise, sendo a maioria adaptada da iniciativa privada e executada pelos órgãos de controle, apesar da obrigatoriedade constitucional; a necessidade de eficiência nas atividades da administração de forma geral para o alcance de um desenvolvimento socioeconômico mais amplo; o tamanho do poder de compra do Governo Federal, que pode estimular a mudança nas práticas de consumo, através do subsídio da produção dos pequenos produtores, minimizando a concorrência desleal e reduzindo a desigualdade na distribuição de renda; a

possibilidade de obtenção de melhores resultados através de compras com mais benefícios e menos custos aos cofres públicos, meio ambiente e sociedade; a melhora da imagem dos órgãos públicos federais perante a comunidade local; a cobrança externa e interna para as IFES contribuírem, de forma mais efetiva, com a mudança do modelo de produção e consumo, a partir de um desenvolvimento econômico, social e ambiental; e a importância da eficiência das compras de alimentos na capacidade e na qualidade do atendimento dos Restaurantes Universitários (RU) e creches universitárias, que influencia diretamente no aprendizado, desempenho e evasão.

Assim sendo, a seguir são apresentados a estrutura do presente estudo, composto por cinco capítulos.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

O primeiro capítulo trata da introdução, composta pelo: contexto, problema, objetivos geral e específicos, justificativa e organização.

No segundo capítulo, subdividido em três partes (Administração Pública eficiente, Administração das compras públicas de alimentos e Avaliação de desempenho público), apresenta-se a fundamentação teórica. A primeira parte trata das bases conceituais da eficiência pública. Em seguida, apresenta-se a definição de compra pública, a sua evolução, as possibilidades desta com a agricultura familiar e a sua eficiência. Já na terceira parte, discute-se a avaliação de desempenho público, com foco inicial nos indicadores para depois entrarmos em avaliação do gasto público e da sustentabilidade, que são unidas depois para a avaliação da eficiência da compra.

O terceiro capítulo refere-se à metodologia, subdividida em: caracterização do estudo, local do estudo, dados da pesquisa, procedimento para coleta dos dados, procedimento para tratamento e análise dos dados. A caracterização é feita a partir da natureza, das técnicas, da abordagem e da estratégia investigativa da pesquisa. O Local é descrito com foco no tamanho da instituição e em sua missão. Já os dados da pesquisa foram limitados os hortifrúteis adquiridos pela UFPB no ano de 2014. Enquanto que os procedimentos de coleta e tratamento dos dados foram respectivamente realizados na internet e organizados em planilhas. Por último

especificou-se como foi realizada a análise comparativa dos dados nas três dimensões da eficiência.

No quarto capítulo foi analisado primeiramente as compras de hortifrútiis realizadas pela UFPB e examinou-se as mesmas aquisições nos outros órgãos federais do estado da Paraíba. Em seguida analisou-se as compras de frutas, legumes e verduras de todos os órgãos federais da Paraíba a partir da agregação dos índices correspondentes a cada uma das eficiências. Concluiu-se com uma comparação dos *scores* obtidos para a construção de um ranking.

O quinto capítulo traz as conclusões deste estudo, que resultou em uma visão mais fidedigna e clara do desempenho das compras de hortifrútiis dos órgãos federais da Paraíba e como a UFPB se encontra neste contexto, a qual nos conduziu a novos questionamentos e a possíveis aplicações.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFICIENTE

2.1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração, além de ciência, é uma atividade laboral que pode ser conceituada de diferentes maneiras, mas que sempre é baseada no consumo de recursos em busca de um objetivo específico e na sinergia das suas funções: planejamento, organização, direção e controle.

A Administração Pública é definida de forma semelhante, no entanto de modo mais específico pelo fato de objetivar o bem comum (BANDEIRA DE MELLO, 2007; HAMPTON, 1992; LACOMBE, HEILBORN, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2012; MARTINS, CAMPOS, 2009; SANTANA, 2015). Segundo Amato (1971) trata-se do gerenciamento de bens e interesses da sociedade, fundamentado nas leis e na moral.

Combinando as definições apresentadas, conclui-se que Administração Pública envolve o planejamento, a organização e o controle de recursos com vistas à promoção do bem comum, ou seja, dos interesses da sociedade. A definição do escopo desses interesses do papel do Estado em sua promoção envolve debates em âmbito filosófico-político. Considerando os objetivos traçados neste trabalho, não serão discutidas as inúmeras respostas possíveis a essas questões. Este estudo se baseará, essencialmente, nos princípios, normas e processos vigentes no país.

De acordo com Bresser (2004), para que a Administração Pública alcance seus objetivos esta precisa ser eficiente e por isso iremos estudá-la com mais profundidade.

2.1.2 EFICIÊNCIA

A noção geral de eficiência se refere à capacidade de fazer algo bem-feito (IUPE, 2009; MEGGINSON, MOSLEY, 1998), ou ao uso adequado dos recursos disponíveis para o alcance de um objetivo (LUCCHI, CARNEIRO, 2006). Mais especificamente, a eficiência descreve uma relação de custo-benefício, onde se busca

maximizar os resultados através da minimização dos custos, ou seja, fazer mais com menos (COSTA, CASTANHAR, 2003; LIMA, 2008; SOUZA, 2008).

Associados à eficiência tem-se outros conceitos, como é o caso da eficácia e da efetividade, que apesar de semelhantes não se confundem, como será visto adiante.

A eficácia, segundo o Instituto Univérsico de Pesquisa e Educação (2009), é fazer bem-feito as coisas certas no momento certo. Costa e Castanhar (2003), Giacomoni (2007) e o Tribunal de Contas da União (2010a) consideram o grau de alcance de uma meta em determinado tempo, sem considerar os custos. Enquanto que para Colares-Santos (2012) e Souza (2008), a eficácia é definida como a relação entre os resultados pretendidos e os obtidos.

Para Lima (2008) é a extensão da realização das ações e do alcance dos resultados, isto é, a consecução das finalidades. Já para Costa e Castanhar (2003), a efetividade é a relação entre os resultados e os objetivos, utilizada para a mensuração do alcance das metas.

Mesmo com suas semelhanças nota-se que os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade não se confundem, chegando até a se complementarem, mas iremos analisar apenas a eficiência.

A eficiência pode ser classificada, sob a perspectiva econômica, como eficiência técnica e alocativa ou econômica, podendo ser aplicada tanto na esfera privada quanto pública (ABEL, 2000; AFONSO, 2007; ALFONSO, 1995; DINIZ, MACEDO, CORRAR 2012; MATEI, 2006; METCALFE, RICHARDS, 1992; NOGUEIRA *et al.*, 2012; PENA, 2008; VASCONCELLOS, 2002).

A eficiência técnica é obtida, de acordo com Couto (2009) e Lima e Diniz (2013), através da melhor forma de produção, se comparado com outra(s) unidade(s) produtiva(s) ou de decisão, isto é, através de uma: orientação de insumo, que se dá a partir de uma máxima produtividade ou conversão de insumo em bem ou serviço, dentro de uma quantidade específica de recursos; ou orientação de produto, que acontece através de um mínimo uso de recursos, isto é, gastos com insumos e/ou mão de obra para a manutenção de um determinado nível de produtividade.

Ainda segundo os mesmos autores, nesta se avalia somente as praticas administrativas de tamanho ou escala das operações que influenciam diretamente na eficiência e não os preços ou custos (LIMA, DINIZ, 2013). Já para Farrel (1957 apud

LIMA, DINIZ, 2013), esta análise da eficiência técnica não precisa se restringir a apenas um tipo de recurso, podendo ser feita através de uma técnica multi-insumo baseada no uso da função de produção (“isoquanta de fronteira”), que é uma curva de possibilidades de alocação de insumos para o alcance de um mesmo nível de produtividade em diferentes organizações.

No que diz respeito à eficiência alocativa ou econômica, segundo Couto (2009) e Lima, Diniz (2013), esta vai além, considerando tanto fatores físicos quanto financeiros, sendo alcançada através da utilização dos diferentes insumos em proporções ótimas, ou seja, por meio da obtenção da eficiência técnica, independente da orientação, juntamente com uma redução dos custos. Justamente por isso que Bona (2015) diz que esta eficiência orienta a ação administrativa na direção de melhores resultados com menores custos.

Entretanto, para Diniz e Lima (2012), a eficiência, seja ela pública ou privada, não pode se restringir a um processo decisório que considere apenas aspectos econômicos ou técnicos, devendo ir além. Para compreender melhor a abrangência deste conceito na esfera pública, que é o foco desta dissertação, iremos analisá-lo adiante.

2.1.3 EFICIÊNCIA PÚBLICA

Apesar da eficiência ser um conceito originariamente da esfera privada, este vem sendo inserido na esfera pública, principalmente através das reformas administrativas estatais, desde a década de 70 (DINIZ, LIMA, 2012; GUZMÁN, SIERRA, 2012; VENDRAMIN JUNIOR, 2015). A introdução da eficiência na máquina pública resultou, para Monteiro (2008), em um aumento da preocupação com a maximização da produção, ou seja, a ampliação dos serviços públicos com o uso de menos recursos e uma maior quantidade de benefícios e/ou beneficiados.

No Brasil este movimento de inserção da noção de eficiência na esfera pública ganhou força na virada do século, no final da década de 90, através da EC nº 19/98, e no início da década de 2000, a partir da Lei Complementar (LC) nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que cobrou maior transparência e responsabilidade e melhor aplicação dos recursos (LIMA, DINIZ, 2013). Para Arantes (2006) e Borges (2010), este processo foi reforçado pela

corrupção generalizada, em que uma grande quantidade de agentes públicos vinham agindo em benefício próprio ou de empresas de terceiros e não da comunidade.

Em decorrência da abrangência territorial e da heterogeneidade do processo de introdução da eficiência pública em cada esfera ou órgão, esta foi definida de diferentes formas, mas sempre se distinguindo da privada a partir da sua bidimensionalidade, resultando de uma relação custo-benefício instrumental (econômica) e política (social). No entanto, como resultado da complexidade e da missão da Administração Pública, para um Estado ser considerado eficiente existem certos pré-requisitos a serem preenchidos, que geralmente são difíceis de serem atendidos (SILVA, BORGES, ARAÚJO, 2015).

Segundo Bresser (2004), um governo é considerado eficiente quando as suas instituições e políticas públicas são boas, ou seja, capazes de assegurar o alcance dos objetivos básicos estatais. Apesar do referido autor usar o termo bom como sinônimo de eficiência, Baptistelli (2009, p. 17), distingue as duas coisas dizendo que:

o bom Estado [...] depende de suas boas instituições que, por sua vez, dependem de uma estrutura econômica e social sólida, bem como de um sistema cultural bem estruturado; enquanto a eficiência [...] do Estado depende da qualidade de sua organização e gestão (BAPTISTELLI, 2009, p. 17).

Já segundo Mendes (2007 apud CAMPOS, 2013), um Estado eficiente:

É condição necessária para que um país se desenvolva, não só apresentando aumento em sua renda per capita, mas também oferecendo igualdade de oportunidade para que todos os cidadãos, mediante competição por mérito, disputem a alocação de recursos públicos e privados em projetos inovadores e de elevado retorno social (MENDES, 2007 apud CAMPOS, 2013).

De acordo com o teórico supracitado, o Estado eficiente é aquele capaz de cumprir suas principais funções, através da maximização dos resultados e da minimização dos problemas. Complementarmente, Baptistelli (2009, p. 45) diz que este:

Trata-se de um esquema de governo melhor, constituído por novas e melhores tecnologias empresariais para os serviços públicos bem como por propostas abrangentes que visem às mudanças necessárias de modo eficiente (BAPTISTELLI, 2009, p. 45).

No entanto, Arvate e Biderman (2006), ressaltam que este Estado não precisa necessariamente ser mínimo, mas sim focado na solução de problemas e demandas nas áreas mais críticas.

Mendes (2007 apud CAMPOS, 2013, p.26) aprofunda o tema definindo as seis funções de um Estado eficiente:

- a) Garantia do direito de propriedade e demais direitos e liberdades individuais: sistemas judicial, policial e prisional;
- b) Estabilidade macroeconômica: controle da inflação, crescimento econômico, suavização dos ciclos econômicos, equilíbrio do balanço de pagamentos;
- c) Redução da desigualdade e da pobreza: acesso a condições mínimas de saneamento básico, saúde, educação, habitação, assistência social, etc.;
- d) Oferta ou subsídio à produção de bens públicos e de bens geradores de externalidades positivas: inovação tecnológica, universalização da educação, proteção e recuperação ambiental, segurança nacional, estradas, etc.;
- e) Regulação de monopólios naturais e defesa da concorrência; e
- f) Solução de problemas de informação imperfeita: disponibilidade de informações sobre riscos de crédito, financiamento educacional, regulação de plano de saúde e seguros (MENDES, 2007 apud CAMPOS, 2013, p.26).

Considerando o exposto podemos concluir que a partir de um Estado de atuação eficiente, ou seja, focado no cumprimento de suas principais funções, o poder público, ao maximizar os retornos e minimizar os custos, consegue obter um melhor custo-benefício a partir dos seus gastos e investimentos e assim distribuir o desenvolvimento de forma mais igualitária entre os membros da sociedade.

2.1.3.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT

O primeiro instrumento utilizado pela máquina pública para o alcance da eficiência pública surgiu entre as décadas de 1970 e 1980, na Europa e nos Estados Unidos, através de um novo paradigma para a gestão pública, chamado de *New Public Management* (NPM) ou “Nova Gestão Pública (NGP)”. Este é um modelo de gestão governamental orientado para resultados, nascido da fusão de um conjunto de teorias econômicas e administrativas públicas e privadas, usado como resposta às mudanças de contexto proporcionadas pela globalização, geradoras de forte instabilidade econômica (GERIGK, CLEMENTE, TAFFAREL 2011; FARIA, 2012; FATEMI, BEHMANESH, 2012; VENDRAMIN JUNIOR, 2015; PALUDO, 2012).

Segundo Cavalcante, Lariu e Garbelotti (2011), a referida gestão por resultados surgiu como principal orientação da NGP, refletindo na forma como se usam as informações das ações estatais, estabelece os indicadores de desempenho e monitora e avalia os resultados. De acordo com Vendramin Junior (2015), esta orientação, ao alinhar-se com o planejamento, o controle e a avaliação, permite o aumento contínuo da eficiência, eficácia e efetividade da administração pública, ao traduzir objetivos em resultados. Para Correa (2007), a gestão por resultados pode ser considerada como uma ferramenta de governança, que segundo Hilario (2009), tem como funções: a definição da direção da estratégia, a criação da missão e estabelecimento dos objetivos estratégicos; a implementação e a administração da mudança em sincronia com a direção estratégica; e o comprometimento com a melhoria contínua através do monitoramento frequente.

A NPM se baseia ideologicamente em um reposicionamento estatal, de interventor para facilitador, através do fortalecimento de medidas neoliberais, baseadas no modelo de “Estado Mínimo”, em paralelo com o enfraquecimento das medidas sociais do modelo de “Estado do Bem Estar Social”. Deste modo, ao mesmo tempo que a *New Public Management* gera uma expansão das funções econômico-sociais dos governos, as divide, com base em seus objetivos fundamentais, em atividades executáveis e financiáveis (BRASIL, 1995; LIMA, 2008; PEREIRA, 1998; SCHAFASCHEK, MENEGHEL, 2009).

O referido movimento de renovação da gestão estatal, segundo Paludo (2012) pode ser subdividido em três fases da Nova Gestão Pública: o Gerencialismo Puro, o Consumerismo (*Consumerism*) e o Serviço Público Orientado (*Public Service Orientation*).

Segundo Hood (1991 apud BAPTISTELLI, 2009), Bresser (1997) e Araujo (2010), as características do NPM são as seguintes: administração profissional; indicadores de desempenho claros; foco no controle dos resultados; foco em disciplina e paciência no uso dos recursos; foco na sociedade; redução ou enxugamento da estrutura organizacional; maior competitividade; foco em práticas de gestão privadas; maior autonomia; quadro de pessoal organizado em carreiras; reconhecimento do trabalho coletivo com políticos e a sociedade de criação e gestão de políticas públicas; separação entre criadores, centralizados, e executores descentralizados de políticas públicas; diferenciação entre instituições descentralizadas: agências executivas e

serviços sociais e científicos competitivos; transferência de serviços sociais e científicos competitivos para as organizações sociais; terceirização das atividades de apoio; desburocratização; foco na eficiência; regulamentação; produtividade; e flexibilidade.

Ainda que nos percamos com tantas características, não podemos esquecer o principal resultado dessa mudança administrativa: a concretização da reforma administrativa do Estado.

2.1.3.2 REFORMA DO ESTADO

Assim como fez Bona (2015) é recomendável que primeiro diferenciemos “reforma do aparelho do Estado” de “Reforma do Estado”. Apesar de semelhantes, elas são distintas, pois a primeira é um ajuste da gestão governamental com o intuito de melhor atender às demandas da sociedade, enquanto que a segunda é uma mudança estrutural estatal, podendo ser política, econômica, social e regimental.

A partir desta distinção percebe-se que as discussões referentes à reforma do Estado já vem ocorrendo há muito tempo, em praticamente todos os governos, no momento em que surgiu a necessidade de tornar a gestão pública mais moderna e, conseqüentemente, eficiente.

Tal processo se intensificou nos anos 80, principalmente no Reino Unido governado por Margaret Thatcher, e se espalhando, inicialmente, por vários países em desenvolvimento, como os Estados Unidos, a Austrália, a Nova Zelândia, Dinamarca, Suécia e Noruega, para em seguida se espalhar pelo resto do mundo, a partir da introdução dos princípios da “*New Public Management*” (BAPTISTELLI, 2009).

Assim, a partir da introdução desta “Nova Administração Pública”, o modelo de Estado foi sendo modificado, de patrimonialista para burocrático, de burocrático para gerencial e de gerencial para governança. Gradativamente, o Estado foi deixando de ser provedor, ou seja, exercer atividades produtivas para se tornar regulador. Trata-se de ocupar basicamente a regulamentação da produção de bens e serviços, o que não necessariamente representa uma redução da máquina estatal ou do seu papel, mas uma mudança nas suas prioridades (COUTO 2009; GERIGK, CLEMENTE, TAFFAREL, 2011; LIMANA, 1999; SECHI, 2009).

No Brasil, durante a década de 30, a administração pública patrimonialista se encontrava completamente esgotada, em decorrência das suas características clientelista, fisiologista, corporativista, nepotista e corrupta, dando espaço para a primeira Reforma do Estado, que se baseou na ascensão do modelo de gestão pública burocrática (CAMPELO, 2010; BAPTISTELLI, 2009; MENEZES, 2012). Segundo Weber (1864 apud BAPTISTELLI, 2009), esta administração burocrática compõe uma estrutura de dominação baseada na racionalidade, ao se valer dos meios de alocação de recursos mais eficientes para atingir os resultados esperados, e na legalidade, ao ter os objetivos e meios para atingir os referidos resultados formal, igualitária e rigidamente definidos na lei. De acordo com Bona (2015), esta nova forma de gerir o Estado se baseia em formalidade, impessoalidade, hierarquia e profissionalismo.

Apesar deste novo modelo de administração pública não misturar mais o público com o privado e representar um grande avanço no combate à corrupção e ao nepotismo, ainda assim este se apresentava pesado, burocrático e centralizado, o que prejudicava a competitividade e a motivação, incapacitando o Estado a responder, de forma eficiente, às demandas. Desta forma, com o tempo se instalou uma crise burocrática nas diferentes perspectivas governamentais: estratégia, estrutura, processos, pessoal, recursos e cultura (BAPTISTELLI, 2009; MENEZES, 2012).

Assim, com o surgimento deste cenário, Segundo Baptistelli (2009, p. 39):

[...] se tornava necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que para o controle de procedimentos. E também mais compatíveis com o avanço da democracia em todo o mundo, que cada vez mais exige uma participação mais direta da sociedade na gestão pública (BAPTISTELLI, 2009, p. 39).

Além do exposto anteriormente, outros fatores influenciaram no surgimento da segunda Reforma do Estado, como: a queda da Bolsa de Valores de Nova Iorque; os aumentos da crise fiscal, do déficit público, da competição internacional e da busca de recursos na iniciativa privada para o financiamento de políticas sociais; as reduções da poupança interna e dos gastos sociais. Estes acabaram resultando em dificuldades na gestão dos recursos escassos e na necessidade de redefinição do papel do governo, ou seja, na transição do modelo de gestão pública burocrático para o gerencial (BAPTISTELLI, 2009; BONA, 2015; CRUZ, 2011; MENEZES, 2012;).

A administração gerencial, atualmente utilizada pela maioria dos governos do mundo, é baseada na introdução de técnicas bem sucedidas da iniciativa privada, como o controle dos processos e resultados, na gestão pública com o intuito de torná-la mais eficiente, reduzindo seus custos e aumentando a qualidade de seus serviços. Apesar de ter suas origens na década de 60, esta começou a ser efetivada na década de 80, chegando ao Brasil em meados da década de 90, através do Plano Diretor da Reforma do Estado proposto pelo Ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser, que a definiu como uma nova forma de Administração Pública, mais ágil e compatível com as novas tecnologias e avanços da democracia (BAPTISTELLI 2009; BONA, 2015; BRASIL, 1995; VENDRAMIN JUNIOR, 2015; MENEZES, 2012; PALUDO, 2012).

O referido Plano começou a se materializar através da Emenda Constitucional 19/98, que inseriu a eficiência, tanto econômica, na alocação de recursos, quanto administrativa, na obediência à lei, entre os princípios basilares da administração pública, gerando mudanças culturais, institucionais e de gestão.

Entre as principais mudanças temos: a desburocratização, as privatizações, o fim do regime jurídico único, a introdução dos indicadores de desempenho, a criação das organizações sociais, a mudança da lei de licitações, a regulamentação dos contratos de gestão, descentralização, desconcentração, nova classificação para atividades estatais, o profissionalismo, etc. (BAPTISTELLI, 2009; BONA, 2015; BRESSER-PEREIRA, 1996; LIMANA, 1999; SANTANA, 2002).

No entanto, mesmo com tantas mudanças, as atividades da administração pública não alcançaram a eficiência necessária a um nível de desenvolvimento socioeconômico mais amplo, como demandado na atualidade, o que resultou na emergência de uma terceira Reforma do Estado, baseada em um modelo de governança (BONA, 2015; SECHI, 2009). Segundo Sechi (2009, p. 31), este consiste em:

um conjunto de práticas democráticas e de gestão as quais impactam no desenvolvimento econômico e social; já, para a administração pública, trata-se de um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no desenvolvimento de políticas públicas, o que implica diminuição nos critérios técnicos dos processos decisórios e aumento nos mecanismos participativos de deliberação dos entes públicos (SECHI, 2009, p. 31).

Ainda segundo o mesmo autor, a importância desta cresceu tanto que até o Banco Mundial passou a exigí-la, a partir da eficiência administrativa, *accountability*, transparência e combate à corrupção, como pré-requisito para a liberação de recursos aos países em desenvolvimento (MATIAS-PEREIRA, 2009; SECHI, 2009).

Vale ressaltar que mesmo com autores mencionando a superação do modelo patrimonialista e as três Reformas do Estado no país, segundo Menezes (2012), ainda encontramos muito presente em nossa cultura o patrimonialismo, materializando-se através do clientelismo, fisiologismo, corporativismo e a corrupção.

2.1.3.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Entre os maiores resultados da referida reforma estatal temos a inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal (CF) através da EC nº 19/98.

O princípio da eficiência, de acordo com Bresser e Motta (1979) é fundamental na vida das organizações e para Lima (2008) é um dos principais cânones da Administração Pública (BRASIL, 1988). Para Meireles (2005) este é o princípio administrativo mais moderno, que não deixa mais a ação estatal se resumir a mero cumprimento da lei, exigindo desta também resultados e satisfação das necessidades da sociedade.

Meirelles (1996), entende que é o dever de todo servidor público executar suas atividades administrativas com presteza, agilidade, qualidade e rendimento. Coelho (2009), diz que este princípio indica a necessidade da racionalidade na gestão governamental, de forma que se utilize os recursos com a melhor relação custo-benefício possível para o bem da sociedade. Enquanto Moraes (2004 apud Lima, 2008) define o princípio da eficiência como a busca do bem comum através da melhor alocação de recursos em serviços sociais fundamentais, estruturada de maneira transparente, imparcial, neutra, participativa, com qualidade e sem burocracia.

O princípio da eficiência se relaciona com outros princípios presentes na CF, especialmente o da economicidade. Este, apesar de correlato, não mencionado na Lei nº 8.666/1993 e aparentemente não importante pelo fato de ser expresso em apenas em um artigo (70) da Constituição, é de extrema importância (BRASIL, 1988; 1993).

Segundo Bruno (2008) e Burgarin (2004), o princípio da economicidade é associado a uma análise do custo-benefício, ou seja, a uma racionalidade na seleção

e na alocação dos recursos públicos, assim como o princípio da eficiência. Já segundo Batista Júnior (2004), este pode ser visto como uma das bases fundamentais para a avaliação da eficiência da gestão pública, no momento em que Burgarin (2004, p. 2) diz que, doutrinariamente, o princípio da eficiência foi inserido como:

Uma tentativa de ajuste do texto do art. 37 com o disposto no art. 70, quando este determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta levará em conta a economicidade (BURGARIN, 2004, p. 2).

Assim, o resultado dessa relação deveria ser complementar e não excludente, alcançando uma eficiência funcional e uma economicidade como resultado desta (ARAÚJO, RODRIGUES, 2012; BURGARIN, 2004). Já Justen Filho (1998 apud BURGARIN, 2004) chega à conclusão similar de que um conduz ao outro, dizendo que a economicidade “significa, ainda mais, o dever de eficiência” e que “impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos”.

No entanto, os princípios da eficiência e da economicidade, em alguns casos, podem entrar em conflito, como nas compras e contratações. Neste caso, a economicidade, através do critério de escolha a partir do menor preço, na maioria das vezes, prevalece sobre outros aspectos relacionados à qualidade, como a especificação ou descrição técnica. Tal fato resulta no comprometimento da conformidade do processo com o estabelecido em lei (ARAÚJO, RODRIGUES 2012; BURGARIN, 2004).

Em decorrência das divergências e do surgimento de novos conceitos emergiu um conceito mais abrangente de eficiência, que iremos estudar a seguir.

2.1.4 NOVA EFICIÊNCIA PÚBLICA

Uma nova noção da eficiência pública se formou a partir da constatação das limitações da abordagem produtivista adotada pelos governos. Essa abordagem se concentra em aspectos econômicos, enfatizando a minimização dos custos resultantes da utilização de recursos, mas ignora aspectos sociais e ambientais, o que levou a sociedade a pressionar a Administração Pública a buscar novas soluções.

Entre estas mudanças tivemos a revisão do conceito de eficiência produtivista, baseado na qualidade e no preço, expandindo-o para questões relacionadas ao bem estar social e a preservação da natureza, o que gerou um fracionamento da eficiência em três dimensões: econômica, social e ambiental (SACHS, 2010). Assim, a eficiência ambiental surgiu como a otimização do uso dos recursos naturais e a racionalização dos impactos ambientais, ou seja, a redução das emissões de poluentes e resíduos no meio ambiente, que também é conhecida como ecoeficiência (HOLIDDAY *et al.* 2002; VAZ, 2010). Enquanto que a eficiência social emerge, segundo Valiati, Florissi e Schuler (2010, p. 2), como “a forma de tornar sustentável em termos de resultado, ações e programas que buscam a equidade social”.

Segundo Pinto (2012), o princípio da eficiência “sustentável”, apesar de relativamente novo, pode ser fundamentado em artigos da Constituição Federal inseridos na mesma desde 1988, como é o caso dos artigos 255 e 170, que apresentam a seguinte redação:

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 [...] 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 [...] VI - defesa do meio ambiente (BRASIL, 1998).

Para Brandão e Oliveira (2012) e Filho e Silva (2013) este foi introduzido em 2010, com o nome de ecoeficiência, através do quinto inciso do sexto artigo da Lei nº 12.305/2010 de instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que o define como:

A compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do Planeta (BRASIL, 2010b).

Apesar da falta de consenso com relação à origem do princípio, não há grandes dúvidas com relação a sua definição, que segundo o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), é o uso mais eficiente de insumos e energia, que tem como objetivo a racionalização dos custos econômicos e dos

impactos sociais e ambientais para a melhoria do relacionamento da empresa com o governo, seus fornecedores, clientes e a sociedade em geral (CEBDS, 2015).

Complementarmente, para Pinto (2012), seguindo linha similar à Di Pietro (2001), esta eficiência possui duas abordagens: o desempenho do servidor público com mais responsabilidade socioambiental e o uso de recursos públicos com mais racionalidade para reduzir o consumo, o desperdício e o impacto destes na natureza.

Com base no exposto, conclui-se que o princípio da eficiência “sustentável” resulta do somatório das eficiências apresentadas anteriormente (produtivista ou econômica, social e ambiental), sendo o único capaz de resultar na maximização do custo-benefício nas ações do Estado. Assim, para entender melhor a influência desta nova eficiência pública no gasto público analisaremos o conceito de sustentabilidade.

2.1.4.1 SUSTENTABILIDADE

O termo sustentabilidade foi usado pela primeira vez em 1972, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, mas popularizado apenas anos depois, a partir da publicação do Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum) em 1987 (CARVALHO, 2009a; COSTA, 2011). Este definiu o desenvolvimento sustentável como o “desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades” (ONU, 1987, p. 16).

Apesar de amplamente adotada, esta definição foi, segundo Oliveira e Santos (2015), bastante criticada pela ausência de clareza e muitas vezes reduzida à questão ambiental, pelo fato de ter sido importada de agendas de países de primeiro mundo que já tinham superado os problemas sociais mais sérios.

A sustentabilidade, devido ao seu caráter multidisciplinar e em constante expansão, é constituída de uma série de dimensões: cultural, política, ecológica, espacial, social, econômica e institucional. Ainda assim, o usual é que os processos de análise da sustentabilidade se concentrem em apenas três destas dimensões (ambiental, econômica e social), que juntas e balanceadas, constituem o Tripé da Sustentabilidade ou *Triple Bottom Line*.

Entretanto, na prática, o que acontece muitas vezes é a inserção de apenas duas dimensões, a econômica e a ambiental ou a ambiental e a social

(ALENCASTRO, SILVA, LOPES, 2013; BARBIERI, CAJAZEIRA, 2009; ELKINGTON, 2004; OLIVEIRA, SANTOS, 2015; SILVA, 2014).

Outra dimensão, não incluída no Tripé da Sustentabilidade, mas que é determinante é a espacial, ou seja, a localidade. Segundo Carvalho (2009a), a realidade socioeconômica se encontra dividida em blocos, que se subdividem regionalmente em outros blocos, que acabam formando primeiros e terceiros mundos dentro das próprias nações. Em decorrência destas diferenças, podemos ver que as localidades, regiões ou territórios enfrentam situações distintas, que merecem ser tratadas com estratégias diferenciadas de desenvolvimento, focadas nas particularidades locais, como é o caso do desenvolvimento local ou regional sustentável. Devido à sua importância, há até quem defina o desenvolvimento local como sinônimo de desenvolvimento sustentável (CARVALHO, 2009a).

A partir da compreensão do conceito de sustentabilidade e das suas principais dimensões poderemos compreender melhor o contexto no qual se deu a evolução do seu uso.

2.1.4.2 EVOLUÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

Desde que foi disseminado, com grande ajuda da Organização das Nações Unidas (ONU), através da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), criada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a concepção de sustentabilidade foi aos poucos espalhando-se e enraizando-se na sociedade, tanto nas esferas empresarial e governamental, quanto na acadêmica. Inicialmente, o mercado assimilou, mesmo que discretamente, a mudança, de forma mais consistente quando comparado com a Academia e o Estado (PNUD, 2011).

Os acadêmicos tiveram receio de que este novo conceito e suas derivações fossem apenas mais um modismo usado como rótulo, em vez de uma perspectiva de melhoria concreta. Já o mercado vislumbrou este como diferencial para agregação de valor e expansão dos mercados. Enquanto que o Estado não foi cobrado ou não se interessou o suficiente para participar da reforma. No entanto, como a mudança dos

padrões de consumo insipientes e da produção insustentável não pode efetivamente acontecer sem a intervenção estatal, pois o mercado por si só não prioriza esta questão e não tem força para implementá-la sozinho, a reforma “verde” passou a ser cobrada pela sociedade (SILVA, 2015).

À medida que o mercado e a Academia foram assimilando a noção de sustentabilidade, o Estado foi se sentindo pressionado a se apresentar mais proativo e preocupado em cumprir a sua função de fomentador de um novo modelo de desenvolvimento. Desta forma, forçou-se a busca por soluções gerenciais mais eficientes para a gestão dos seus recursos, cada vez mais escassos, de modo que a demanda crescente por produtos e serviços não afetasse o meio ambiente e o bem-estar da população.

A esse respeito, o tópico que se segue tratará da administração das compras públicas de alimentos, foco do presente estudo.

2.2 ADMINISTRAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS

2.2.1 ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS

A Administração de Materiais é o processo de gestão que envolve as atividades de compras, movimentação e armazenamento de materiais, assim como do fluxo de informações relacionadas às referidas atividades. Seu objetivo é administrar o fluxo de produtos e serviços, desde a solicitação, passando pelo fornecimento até o consumo final, da forma mais rápida e com o menor custo possível (CHRISTOPHER, 2007; FERREIRA, 2014).

Ao longo dos anos a Administração de Materiais evoluiu dentro das organizações, em decorrência das transformações sociais, tecnológicas e econômicas geradas pela revolução industrial. A Administração de Materiais no setor público, contudo, se desenvolveu de forma distinta do setor privado, com o Estado ficando, na maioria das vezes, em atraso pela falta de profissionalização, ou seja: padronização, regras claras, controles estatísticos, sistemas de informação para as

atividades mais trabalhosas e repetitivas, controles de qualidade, pessoal qualificado, infraestrutura adequada, etc. (GONÇALVES, 2010; VINHEIROS, 2008).

Considerando a maior quantidade de problemas e o objetivo deste trabalho iremos analisar adiante as compras públicas.

2.2.2 COMPRAS PÚBLICAS

As compras públicas, como subsistema ou subdivisão da Administração de Materiais, são definidas como as aquisições de bens e contratações de serviços realizadas para atender às demandas vinculadas ao cumprimento das funções estatais básicas, como a saúde, a educação, a segurança, etc.

A função de compras no âmbito público se assemelha à sua equivalente no âmbito privado, mas é possível destacar diferenças significativas em pelo menos três aspectos: no volume; nos procedimentos de escolha da proposta mais vantajosa; e no processo evolutivo.

Com relação ao volume, as aquisições governamentais se apresentam bem mais expressivas, chegando a aproximadamente 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em todas as esferas e a 1% (62 bilhões em 2014) na federal, e por isso exercendo grande influência na economia. Os procedimentos para seleção da melhor proposta nas compras públicas são extensamente regrados, pois visam o bem comum e envolvem o uso de recursos públicos, tornando-se mais complexos.

Finalmente, a análise do processo evolucionário das compras públicas revela seu atraso em relação às compras privadas na incorporação de critérios de qualidade além dos típicos critérios econômicos (BIDERMAN *et al.*, 2006; BRASIL, 2014c; JESUS, NONATTO, 2013; MAURANO, 2004; OLIVEIRA, 2015; VINHEIROS, 2008).

Segundo Vinheiros (2008), o foco predominante no custo, sem a devida consideração da qualidade dos bens e serviços adquiridos, alimentou uma cultura de desconfiança e descompromisso na relação entre o Estado (cliente) e as empresas fornecedoras, refletindo em questões importantes como: os prazos de entrega, o atendimento as especificações técnicas, o cumprimento das normas e leis e o custo final.

Assim, como consequência das diferenças e do descaso, tanto da parte do Estado como dos fornecedores, as compras públicas não estão cumprindo sua função como deveriam, o que faz com que sejam frequentemente vistas como ineficientes.

Para entender como as compras públicas chegaram em um grau de ineficiência tão grande, iremos analisar primeiramente como esta função administrativa evoluiu de forma geral, pois as compras governamentais se desenvolveram com base nas práticas das empresas privadas. Após a referida análise é que estudaremos o processo evolutivo das compras públicas.

2.2.2.1 EVOLUÇÃO DA FUNÇÃO DE COMPRAS

As compras foram por muito tempo consideradas uma atividade-meio secundária, que deveria ser primária, de caráter estratégico (tático), mas na prática reativo, e administrativo, no entanto muitas vezes desarticulado. Com o tempo esta função administrativa foi evoluindo, acompanhando as transformações do cenário mundial, e à medida que as compras mudavam, e se tornavam mais complexas, iam ganhando importância (BATISTA, MALDONADO, 2008; VINHEIROS, 2008).

Tais mudanças de contexto global começaram em meados da década de 1970 com a crise do petróleo, que ao gerar um aumento na escassez dos recursos passou a demandar uma gestão mais eficiente (VINHEIROS, 2008). Assim, segundo Baily *et al.* (2000) e Matias-Pereira (2012) as compras passaram a assumir, além das atividades relacionadas a negociação de preço, prazo e qualidade com os fornecedores, as estratégias relacionadas à cadeia de suprimentos, o que fez com que esta atividade passasse a ser vista como estratégica e integrada ao restante da organização.

Para Vinheiros (2008) este processo evolutivo se deu em quatro estágios. O primeiro se caracterizou pela pequena agregação de valor, com as negociações sendo realizadas pelos requisitantes e o Setor de Compras ficando responsável apenas pela execução, ou seja, emissão do pedido de compra, acompanhamento da entrega e a confecção dos contratos. Neste estágio, os funcionários responsáveis pelas aquisições eram essencialmente executores de atividades rotineiras, que pela falta de planejamento e isolamento passavam a maior parte do tempo “apagando incêndios”.

Já as atividades realizadas eram avaliadas com base no conceito de eficiência ao invés da eficácia (VINHEIROS, 2008).

No segundo estágio, ainda segundo o autor supracitado, as compras eram feitas por departamentos especializados inseridos no Setor de Compras, que passa a se comunicar mais com os outros setores. Surge neste a preocupação com a diminuição dos custos, refletida em ações como o enxugamento das cotações e a otimização do fluxo logístico. No entanto, ainda permanece com atuação mecânica e independente das estratégias, com as aquisições ainda executadas de forma reativa.

Surge o reconhecimento da importância do desenvolvimento dos funcionários responsáveis pelas compra e do próprio setor como vantagem competitiva contributiva para a rentabilidade. Nesta fase a mensuração do desempenho passa a se basear, além da eficiência, também na redução dos custos (VINHEIROS, 2008).

A partir do terceiro estágio o foco deixa de ser tático, com base em questões operacionais, imediatas e de curto prazo, passando a ser estratégico, fundamentado em questões mais abrangentes e de horizonte mais longo. Assim, passa-se a agregar maior valor ao mudar o foco para a otimização do custo do ciclo de vida dos produtos adquiridos, refletida em ações como a análise de valor e a participação do fornecedor.

Neste estágio as aquisições passam a ser feitas com a participação do requisitante para garantir a consideração de todos os aspectos de qualidade e preço. Além disso, utiliza-se especialistas de outros setores para a formação de equipes multifuncionais capazes de auxiliar na formulação dos pedidos. Os funcionários ganham ainda mais importância ao passar a se valorizar o acúmulo de experiências.

No quarto estágio, segundo Vinheiro (2008), ocorre à total integração das compras com a estratégia, passando a constituir-la como um esforço conjunto desta com outras funções na formulação e implementação das estratégias departamental e organizacional. Assim, a referida função administrativa deixa de ser vista apenas como responsável pelas aquisições como processo, focada apenas na redução dos custos e na qualidade, e passa a ser vista como gestora das aquisições como um todo, focada em questões mais abrangentes como o planejamento das compras.

Em decorrência deste processo evolutivo, atualmente a compra é definida, segundo Matias-Pereira (2012) como um segmento da Administração de Materiais que objetiva suprir as necessidades de materiais e serviços, planejando-os quantitativa e qualitativamente, acompanhando o recebimento, tomando providencias

em caso de imprevistos, e por consequência disponibilizando produtos e serviços no tempo, quantidade e qualidade certos.

Outros autores definem o objetivo desta atividade administrativa de forma semelhante, como é o caso de Ballau (2001), que a delimita como a obtenção de produto ou serviço certo, no lugar correto, no tempo adequado, na quantidade devida, vinda de fonte apropriada e com as melhores condições de preço e qualidade.

Viana (2010) assinala que a compra objetiva o suprimento das demandas organizacionais através da compra e contratações de serviços no mercado com as melhores condições comerciais e técnicas possíveis. Enquanto que para Arnold (1999), o referido objetivo se subdivide em: obtenção de produtos e serviços na quantidade e qualidade necessárias, obtenção de produtos e serviços com o menor preço, garantia de melhor serviço possível e entrega imediata do fornecedor e desenvolvimento e manutenção do relacionamento com os fornecedores.

Independente das diferenças conceituais com relação ao seu objetivo, o alcance deste é fortemente atrelado à forma como a empresa, pública ou privada, é administrada, o que faz com que seja simples e rápida em alguns lugares e complexa e lenta em outros (SILVEIRA, CAMARGO, 2006).

Segundo Arnold (1999) e Correa e Dias (2008), o sucesso no alcance do objetivo da função das compras será diretamente proporcional a forma como são desenvolvidas as suas subatividades, que juntas constituem o ciclo da compra: recebimento e análise dos pedidos de compra, seleção do fornecedor (negociando, solicitando e analisando cotações), definição da especificação e o preço de referência, emissão da solicitação de compra, acompanhamento do prazo de entrega, recebimento e aceite do produto ou serviço, aprovação da fatura da nota fiscal para pagamento. Todo este trajeto foi de extrema importância para como se deu o processo evolutivo das compras governamentais.

2.2.2.2 EVOLUÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS

As compras públicas surgiram normativamente no Estado brasileiro durante o Período Colonial, em 1570, mas só foram estruturadas em um regime jurídico próprio (Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos) na década de 1980, através do Decreto-Lei nº 2.300/86. Tal fato se deu em decorrência da insatisfação com o modelo

de administração burocrático, baseado nos processos, proposto pela Reforma do Estado (BRASIL, 1986; BRESSER-PEREIRA, 1996; MAURANO, 2004).

Na década seguinte, o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos foi substituído pela Lei nº 8.666/93, que determinou que as licitações deveriam ser realizadas para garantir o cumprimento do princípio constitucional da isonomia e a escolha da proposta mais vantajosa e ser julgada a partir de princípios básicos, como: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e correlatos, entre estes a economicidade (BRASIL, 1988; 1993).

No entanto, segundo Bresser (1996) e Hermann (1999), a Lei nº 8.666/93 falhou devido à adoção de uma abordagem puramente burocrática e econômica, que ao limitar a escolha da proposta mais vantajosa ao menor preço nos pregões e tirar a autonomia e a responsabilidade do gestor público fez com que os processos de aquisição ficassem mais lentos e caros (aumentando entre 10% e 20%), sem garantir a redução da corrupção. Já para Fernandes (2003), que expande a crítica para todas as leis referentes a licitações, o problema se encontra no foco dado ao controle formal dos procedimentos de compra, com pouca preocupação com relação aos resultados ou a qualidade.

Na tentativa de mudar esta situação das compras e contratações foi inserido alguns anos depois, no ano de 1998, o já mencionado princípio da eficiência, que entra como forma de complementação ao princípio da economicidade, equilibrando a relação entre qualidade e preço no processo de escolha da proposta mais vantajosa para a Administração em suas aquisições e contratos (BRASIL, 1998; SANTANA, 2015).

Entretanto, esta mudança não surtiu grande efeito na péssima qualidade de grande parte das compras e serviços, resultando em uma série de mudanças legislativas, não apenas na LNL que foi alterada por 61 MP's e 19 leis. Infelizmente tais mudanças não geraram grande impacto, pelo menos até o ano 2000, quando foi instituída uma nova modalidade licitatória intitulada pregão (ARAÚJO, RODRIGUES, 2012; BRASIL, 2000; FERNANDES, 2003; FIUZA, MEDEIROS, 2013).

Inicialmente o pregão foi instituído apenas para a União e na forma presencial para depois passar a ser também eletrônico e uma possibilidade para as esferas estaduais e municipais. Esta nova modalidade licitatória trouxe bastante flexibilidade,

ao introduzir a não obrigatoriedade de compra e a redução dos lotes de compra com o fracionamento das entregas durante um ano, e celeridade aos burocráticos e lentos processos de compra e contratação, principalmente nas esferas municipais e depois da implementação do Sistema de Registro de (SRP). À medida que o pregão eletrônico foi se mostrando benéfico decidiu-se transformá-lo, no ano de 2005, em preferência, se tornando obrigatório sempre quando possível (BRASIL, 2001; 2002; 2005b; 2005c).

Outra importante mudança na legislação licitatória, ocorrida em 2007, foi a regulamentação do favorecimento dado a ME's e EPP's nas aquisições e contratações governamentais, que teve entre seus objetivos a promoção do desenvolvimento econômico e social, municipal e regional e o aumento da eficiência da política pública (BRASIL, 2007).

Como consequência desta, uma importante mudança na Lei Nacional de Licitação foi implementada em 2010, introduzindo entre os objetivos da licitação a promoção do desenvolvimento nacional, que foi ampliado no mesmo ano, através da Lei nº 12.349/2010, a partir da introdução do conceito de sustentabilidade (BRASIL, 1993; 2010). Assim, o texto da referida lei ficou da seguinte forma: "A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável" (BRASIL, 2010).

Assim, a partir desta alteração na lei o processo de escolha da melhor proposta para a Administração Pública em suas aquisições passou a incorporar o conceito da sustentabilidade. Tal fato fez com que as aquisições do governo passassem a dever ser Compras Públicas Sustentáveis (CPS), apesar destas já virem sendo desenvolvidas desde a Constituição, mesmo que de forma discreta e opcional, ao estabelecer entre os princípios da ordem econômica a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades sociais (BRASIL, 1988; TEIXEIRA, 2013).

Com o intuito de reforçar a orientação relacionada à promoção do desenvolvimento sustentável nas licitações regulamentou-se nos anos seguintes novas orientações referentes à temática.

Em 2013 foram definidos critérios, práticas e, principalmente, diretrizes para o alcance do referido objetivo. Com relação aos critérios e práticas de sustentabilidade, define-se que estes serão passados como especificação técnica do objeto ou serviço

e obrigação contratual. Já as diretrizes de sustentabilidade são definidas da seguinte maneira:

- I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e
- VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras (BRASIL, 2012).

No ano de 2015, duas grandes mudanças foram editadas: a ampliação do favorecimento das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte para Microempresários Individuais, agricultor familiar, produtor rural pessoa física e cooperativas; e a obrigação da União comprar no mínimo 30% dos gêneros alimentícios da agricultura familiar (BRASIL, 2015b; 2015c).

O aumento do tratamento diferenciado nas licitações não se limitou a conceder ou ampliar as vantagens anteriormente concedidas as ME's e EPP's a outros, mas também passou a definir limites geográficos precisos para a priorização de contratação de empresas locais ou regionais com sobrepreço de até 10% (BRASIL, 2006c; 2015c). Segundo Assis (2006), esta diferença não necessariamente decorre de um processo produtivo mais complexo ou caro, mas de uma relação diferenciada entre procura e oferta, resultante de um mercado com consumidores mais exigentes.

A obrigação dos órgãos públicos federais de adquirir pelo menos 30% dos alimentos dos pequenos agricultores rurais foi regulamentada para ampliar o favorecimento ao grupo que mais precisa de ajuda do Estado para se manter e se inserir no mercado institucional governamental (BRASIL, 2015c).

Apesar de todos os avanços legislativos, tecnológicos e administrativos na gestão das aquisições e contratações governamentais, estas não vêm sendo absorvidos da mesma forma por todos, com algumas instituições enfrentando maiores dificuldades que outras.

Como o universo de análise é muito abrangente e o objetivo desta pesquisa é específico, iremos restringi-la para ao estudo das aquisições de gêneros alimentícios

da agricultura familiar, que mesmo sendo a categoria em maior número, aproximadamente 4,3 milhões de estabelecimentos, e que mais produz alimentos básicos, representando 32% do PIB do agronegócio e 9% do PIB do país, ainda assim é a de menor participação nas aquisições governamentais, que representa menos de 7% (SAMBUICHI *et al.*, 2014).

2.2.3 COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS COM A AGRICULTURA FAMILIAR

A pequena participação dos pequenos produtores agrícolas nos processos licitatórios de aquisição de gêneros alimentícios se dá em decorrência de maior participação de atacadistas ou varejistas, ou seja, revendedores, que geralmente têm preços mais altos. No entanto podemos citar outros possíveis motivos para a reduzida presença da agricultura familiar no mercado institucional público como a falta de referência à agricultura familiar na LNL e ao reconhecimento tardio da categoria (BRASIL, 1964; 1993).

A ausência do pequeno produtor rural como possível fornecedor na Lei 8.666/93 se apresenta de forma estranha, considerando-se que estes produzem gêneros alimentícios menos agressivos ao meio ambiente, tornando-os mais compatíveis com o conceito de sustentabilidade exigido pela promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Já o reconhecimento tardio da categoria em 1991, mesmo com o Estatuto da Terra existindo desde 1964 e a Política Nacional de Cooperativismo (PNC) regulamentada desde 1971, só veio a partir da inclusão do agricultor familiar como segurado especial no Art. 11, inciso VII, da Lei 8.398/1992:

a) o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam essas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de quatorze anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo.

§ 1º Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e é exercido em condições de mútua

dependência e colaboração, sem a utilização de empregados (BRASIL, 1992).

O referido reconhecimento do agricultor familiar foi consolidado em 2006 a partir da Lei da Agricultura Familiar, que estabeleceu as bases (conceitos, princípios e instrumentos) para a formulação das políticas públicas da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, que incluiu entre estes:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2 ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011) (BRASIL, 2006a).

Além disso, a Lei da Agricultura Familiar deve seguir os seguintes princípios:

I - descentralização;

II - sustentabilidade ambiental, social e econômica;

III - equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia;

IV - participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais” (BRASIL, 2006a).

Assim, a partir da análise do reconhecimento da categoria podemos visualizar a compatibilidade desta com o conceito de sustentabilidade e conseqüentemente com a nova eficiência (BRASIL, 2006a, 2011; MPOG, 2015; OLIVEIRA, 2013).

Com o objetivo de aumentar a participação dos pequenos agricultores no mercado das licitações alguns programas têm sido implementados para estimular o comércio entre o campo e a Administração Pública, pois, devido à tendência de

possuírem uma menor organização, a agricultura familiar tem maior dificuldade de se inserir em um mercado que exige profissionalismo (ASSIS, 2006).

2.2.2.3 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O primeiro dos programas criados para estimular o mercado da agricultura familiar foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que consiste em um programa de transferência de recursos financeiros da União, originados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para a educação infantil (creches e pré-escolas) e fundamental (escolas) em instituições de ensino públicas, filantrópicas e comunitárias estaduais, distritais e municipais. Como estas instituições têm autonomia para executar de forma descentralizada as suas compras e o foco deste trabalho é a análise da eficiência das compras públicas federais, não aprofundaremos o estudo deste programa.

No entanto, não podemos deixar de mencionar as mudanças que o PNAE proporcionou em diversos municípios e a grande inovação que este trouxe, através da Lei nº 11.947/2009, para as compras de alimentos feitas com recursos federais: a obrigatoriedade de pelos menos 30% dos repasses serem investidos em compras diretas com a agricultura familiar, sendo expandido alguns anos depois para toda a Administração Pública Federal (BRASIL, 2009; 2015b; CARVALHO, 2009a; OLIVEIRA, 2013).

Outro programa que surgiu como derivação do PNAE, com proposta semelhante, mas direcionada aos órgãos públicos federais, foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que devido a sua importância para a presente trabalho será detalhado a seguir.

2.2.2.4 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surgiu em 2003, com base em experiências localizadas em alguns governos municipais e estaduais, através da Lei nº 10.696, como parte do Programa Fome Zero (PFZ) (BRASIL, 2003; CARVALHO, 2009a).

O PAA foi resultado da junção de políticas de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) às políticas de fomento à agricultura familiar, que resultou em uma inovadora Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) simplificada. A referida PGPM foi ajustada de forma que permitisse a compatibilidade desta com a pequena escala produtiva de gêneros alimentícios, que quando orgânicos / agroecológicos podem possuir preço diferenciado, ou seja, acrescido de até 30% do valor de mercado do mesmo produto convencional localmente (BRASIL, 2003; DELGADO, 1989; DELGADO, CONCEIÇÃO, OLIVEIRA, 2005; GRISA *et al.*, 2011; MÜLLER, 2007; SAMBUICHI *et al.*, 2014; SCHMITT, GUIMARÃES, 2008).

Este programa foi estruturado fugindo à regra geral das licitações, permitindo a realização de aquisições diretas de alimentos dos pequenos agricultores familiares através de dispensa de licitação.

Geralmente esta modalidade de compra é usada em casos específicos, ou seja, de contratação de outro órgão público, em casos urgentes e excepcionais, ou compras (R\$ 8.000,00), contratações (R\$ 8.000,00) e obras (R\$ 15.000,00) de baixo valor (BRASIL, 1994). Fernandes (2008) diz que esta justifica-se pelo princípio da economicidade, pela segurança nacional ou para garantir interesse público maior referente a necessidade de o Estado intervir na economia. No PAA, a dispensa de licitação foi introduzida para, além de reduzir a burocracia, viabilizar a entrada dos mesmos no mercado público institucional.

Inicialmente, o Programa de Aquisição de Alimentos foi implementado para a formação de estoques estratégicos de alimentos para doação, mas em seguida ampliado para a compra de alimentos escolares e institucionais, tendo um limite anual comercializável por indivíduo ou organização variando de acordo com a modalidade de compra (BRASIL, 1988; 2003; SAMBUICHI *et al.*, 2014).

O PAA, segundo Porto (2009) e Sambuichi (2014) proporciona uma série de vantagens, entre estas temos principalmente: a flexibilidade (adaptabilidade às especificidades regionais), a diversificação produtiva, a melhoria da qualidade, o fortalecimento das cooperativas e associações e o aumento da renda.

Além destas temos o aumento do volume de produção, de comercialização e de investimentos; o incentivo a agricultura orgânica ou agroecológica e a agroindustrialização; a melhoria da alimentação dos beneficiados; a eliminação dos

atravessadores; a garantia de venda; a preservação da cultura e a dinamização da economia (SAMBUICHI *et al.*, 2014).

Apesar de tantas vantagens, do crescimento e dos resultados significativos alcançados ao longo dos anos no país inteiro, o Programa de Aquisição de Alimentos se apresenta como uma política de pequeno impacto, pois encontram-se inseridos neste apenas 3,68% dos estabelecimentos de agricultores de pequeno porte.

Tal fato pode ser explicado por uma série de motivos, apontados por SAMBUICHI *et al.* (2014, p. 95), como:

O atraso e/ou a descontinuidade na liberação dos recursos; a falta de estrutura de transporte, estocagem e beneficiamento; o baixo limite de compra por produtor; a dificuldade de adequação à legislação sanitária; a dificuldade no preenchimento dos formulários e documentação; a falta de controle social; a pouca divulgação do programa; a falta de conhecimento do funcionamento do programa por parte dos produtores e beneficiados e a falta de assistência técnica.

No entanto, Martinelli (2015) aponta com mais precisão para um dos fatores que influenciam mais na complexidade da operacionalização do referido programa: a necessidade de articulação entre oferta, demanda, entrega, armazenamento e produção.

Esta articulação entre produção, consumo, distribuição, estocagem e preparo de itens perecíveis exige, além de conhecimento aprofundado do mercado privado e governamental de gêneros alimentícios, novas ferramentas de gestão e articulação entre todos os envolvidos. Assim, através desta, por intermédio do enorme poder de compra do governo, se torna possível abrir o mercado institucional governamental para os pequenos produtores rurais e fomentar o desenvolvimento sustentável local (IPEA, 2012; MARTINELLI *et al.*, 2015; SAMBUICHI *et al.*, 2014).

Segundo Carvalho e Lima (2015), através do PAA, este tipo de desenvolvimento pode ser benéfico nas seguintes dimensões: econômica, social, e ambiental. Na econômica, há garantias para ambas as partes, de alimento para a população e de renda para o pequeno produtor rural. Já na social, temos a valorização do trabalho cooperativo e da cidadania, o resgate das tradições alimentares saudáveis, a dinamização da produção e a estruturação de sistemas produtivos localizados. Enquanto que na ambiental, entre os diversos benefícios, temos a valorização dos sistemas produtivos localizados, recursos para a compra de gêneros

alimentícios orgânicos com sobre preço de até 30% do estimado e estímulo às práticas produtivas agroecológicas e diversificadas.

Depois de analisar o Programa de Aquisição de Alimentos de forma geral, deveríamos analisar as suas modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Apoio à Formação de Estoques, Aquisição de Sementes e Compra Institucional. No entanto iremos analisar apenas esta última, que é aquela que deveria ser utilizada pelos órgãos federais para as suas aquisições diretas de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

2.2.2.5 COMPRA INSTITUCIONAL

A compra institucional é uma nova modalidade do PAA, criada em 2012, que, diferente de todas as outras, não é financiada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), mas por recursos próprios do órgão interessado.

Trata-se de uma compra direta, através de dispensa de licitação, para a aquisição de alimentos da agricultura familiar destinados ao consumo em órgãos públicos diversos, como penitenciárias, hospitais, restaurantes populares e universitários, academias de polícia, escolas e outros, que têm demandas regulares de gêneros alimentícios (BRASIL, 2012).

Apesar de a compra institucional ter expandido ainda mais o mercado institucional federal para os pequenos produtores agrícolas, ainda assim o crescimento desta tem sido lento, mas não conseguimos chegar a conclusões mais consistentes pelo fato dos dados abertos do volume de recursos liberados, do número de agricultores cadastrados e da quantidade de alimentos comprados encontrarem-se corrompidos.

Independente das vantagens, do crescimento e dos resultados significativos alcançados ao longo dos anos pelos referidos programas, estes ainda se apresentam como políticas de pequeno impacto, ou seja, ineficientes, se considerarmos os resultados já alcançados. Este fato se dá, apesar de o Brasil ser o terceiro maior produtor agrícola do mundo, principalmente em decorrência de a maioria dos investimentos nesta área terem sido feitos em grandes produtores de *commodities* agrícolas (açúcar e soja) e não nos pequenos produtores (CONSEA, 2010; HESPANHOL, 2013; IBGE, 1998; LADIM, 2010 apud JESUS, NONATTO, 2012;

MARTINELLI *et al.*, 2015; MEC, MDA, 2009; NADINE, ROBERIO, S/D; SAMBUICHI *et al.*, 2014;).

2.2.2.6 COMPRA INSTITUCIONAL NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

Dentre os possíveis órgãos fornecidos pela compra institucional do PAA, os Restaurantes Universitários (RU) se apresentam com destaque pelo tamanho da sua demanda diária (por frutas, leguminosas e hortaliças) em mais de 130 instituições de ensino superior federais, estaduais e municipais. Considerando esse enorme potencial de consumos dos RU's, podemos apontá-los como um dos caminhos mais interessantes para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares locais e sustentáveis (MARTINELLI *et al.*, 2015).

Estes vêm passando por algumas transformações, pois, apesar do crescimento da rede de restaurantes gerada pelo Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), estes não têm recebido do Ministério da Educação e Cultura (MEC) mais códigos de vaga para pessoal concursado, com exceção dos nutricionistas.

Assim, as IFES acabam sendo forçadas a terceirizar a gestão de seus RU's, retirando a responsabilidade destas pela contratação de pessoal e pelas compras. Entretanto, segundo Pires, Cassarino e Costa (2013), este processo de terceirização do fornecimento de alimentação vem sendo pesadamente criticado com relação a SAN, pois a qualidade das refeições servidas deixa de ser responsabilidade da instituição, que para tentar controlar isso deve fiscalizar a execução do contrato, o que na maioria das vezes, não é feito.

2.2.3 EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS

Assim como na gestão estatal de forma geral, as compras públicas também vêm sofrendo com a ineficiência, independente da absorção de novos conceitos como:

a sustentabilidade, a ênfase nos resultados, a desburocratização, a racionalização, a flexibilização, o planejamento, o controle de qualidade e o desempenho.

Tal fato se dá em decorrência das compras públicas, mesmo devendo ser sustentáveis, ainda se encontram realizadas com ênfase na economia, independente do alargamento do conceito de eficiência pública, deixando aspectos ambientais e sociais subaproveitados ou até ignorados, com exceção das situações em que a lei obriga algum posicionamento diferenciado, mas que também muitas vezes não são respeitadas (CAMPELO, 2003 apud BONACIM, ARAÚJO, 2010; FERREIRA, 2014; SOARES, 2009).

Além disso, os resultados obtidos pelo Estado na sua gestão de compras não vêm sendo satisfatórios, tanto economicamente, com problemas de qualidade frequentes e preços nem sempre compatíveis com os valores praticados no mercado, como socialmente e ambientalmente, com uma grande presença de atravessadores ao invés de produtores, a desconsideração da sustentabilidade nas especificações técnicas ou cláusulas contratuais e a pequena participação dos produtores familiares no mercado de licitações (ARAUJO, RODRIGUES, 2012; BAPTISTA, MOREIRA, 2014; SAMBUICHI *et al.*, 2014).

No entanto, o que vem sendo divulgado pelo próprio Governo Federal são dados positivos dos resultados obtidos através do uso do pregão eletrônico. Estes são baseados em dados socioeconômicos incompletos. Desta forma, divulgam-se as vantagens sociais através da quantidade de beneficiados e dos valores das compras sem distinguir produtores e distribuidor e nem mencionar a representatividade destes no mercado.

Enquanto que as vantagens econômicas são anunciadas através de cálculos feitos a partir da diferença entre o preço de referência e o preço de compra, o que nem sempre resulta em menores gastos se comparados com os preços praticados no mercado (BRASIL, 2015a).

Para combater estes problemas tem se buscado modernizar a gestão das compras a partir de um incremento da sua eficiência, ou seja, aproximando o processo de licitação das características de uma administração moderna, o que aconteceu relativamente rápido e tornou-se central nas estratégias governamentais nos últimos anos, se apresentando como uma das maiores oportunidades para o Governo Federal se reinventar (OLIVEIRA, 2015; SANTOS, 2004; VINHEIROS, 2008).

Seguindo pensamento similar, Caldas (2013) diz que as aquisições também se apresentam como uma grande oportunidade para o Estado, mas neste caso para usar o seu poder de compra como estratégia de desenvolvimento local ou regional sustentável.

Assim, apesar das aquisições governamentais terem que seguir uma série de normas, elas podem inovar legalmente, administrativamente e tecnologicamente nas formas de sua realização alcançando reduções de até 80% no volume dos processos e de 50% no tempo de execução (SILVEIRA, CAMARGO, 2006; TRINDADE, 2011). No entanto, segundo Bertaglia (2009) a implantação de qualquer tipo de estratégia, inclusive as de melhoria, nas compras públicas é algo extremamente complexo, tendo que se considerar uma série de questões, como: alinhamento da ação com a estratégia, recursos capacitados e dimensionados, mudança cultural, comunicação eficiente, etc.

Por isso torna-se necessária uma análise mais criteriosa da forma como os recursos do Estado vêm sendo aplicados nas compras públicas para que identifiquemos as disfunções que impedem a alocação eficiente dos recursos com as demandas da sociedade. Assim, para compreender melhor como esta acontece iremos analisar como cada uma das eficiências influencia no processo de aquisições do Estado.

2.2.3.1 EFICIÊNCIA ECONÔMICA NAS COMPRAS PÚBLICAS

A eficiência econômica ou produtivista é, segundo Vasconcelos (2002), a capacidade de produção de uma mesma quantidade a um menor custo. No entanto, como vimos anteriormente que esta não se limita ao preço, mas inclui também a qualidade, podemos concluir que a eficiência econômica da compra pública, independente do tipo de objeto, envolve principalmente a especificação técnica do produto ou serviço e a formação do preço de referência (VASCONCELOS, 2002; WELCH, 2003).

A especificação técnica do produto é a descrição do item a ser comprado, que segundo Carvalho (2009b), influencia diretamente na qualidade da compra ao se apresentar como essencial ao sucesso da aquisição ou contratação, e por isso deve ser suficientemente clara, sem a ausência de características fundamentais a

qualidade e vedados excessos ou direcionamentos que prejudiquem a competitividade (BRASIL, 2002).

Apesar da importância da questão, esta vem sendo tratada pelo Governo Federal de forma superficial, através dos Catálogos de Materiais (CATMAT) e Serviços (CATSER), que têm especificações técnicas, vinculadas a códigos, resumidas e geralmente insuficientes para uma compra ou contratação de qualidade e/ou sustentável.

No entanto, na prática, o que acontece é que gasta-se tanto tempo procurando estes códigos que acaba-se não dando a devida importância ao processo de elaboração da especificação técnica, que é vinculada no instrumento convocatório e que prevalece em caso de divergência com a descrição do código, como determinado nos modelos de edital disponibilizados no próprio Comprasnet:

Os códigos e descrições "CATMAT" citados pelo Comprasnet podem eventualmente divergir da descrição dos objetos ora licitados. Neste caso, havendo divergências quanto ao...descrito no Comprasnet e o Edital valem as especificações e observações contidas no Edital (AGU, 2016).

O preço de referência consiste basicamente no custo estimado, que serve de parâmetro, na maioria das vezes fixo, de aceitação das propostas ofertadas pelos fornecedores nas aquisições de bens e contratações de serviços do Estado. Este é calculado na fase interna, ou seja, preparatória dos referidos processos, para servir de base para a verificação da disponibilidade de recursos orçamentários para a compra ou contratação e critério de avaliação da eficiência dos processos administrativos de compra e contratação para os órgãos de controle (BRASIL, 2014; SCHUCH, 2010).

O preço de referência é formado por dois processos: a pesquisa de preço, que geralmente é constituída de pelo menos três coletas, e o método de cálculo, que é normalmente resultante da média aritmética simples dos preços pesquisados ou do menor preço pesquisado. Ambos envolvem certa complexidade e a sua ineficiência gera preços de referência que resultam muitas vezes em compras com sobrepreço ou superfaturamento, sem qualquer vantagem adicional para a sociedade ou ao meio ambiente (BRASIL, 2014).

A partir do exposto podemos vislumbrar de forma mais clara a importância da especificação técnica e da formação do preço, que, apesar de essenciais para a

eficiência do processo, geralmente são relegados pela sua complexidade por órgãos públicos em seus processo licitatórios.

2.2.3.2 EFICIÊNCIA SOCIAL NAS COMPRAS PÚBLICAS

A eficiência social nas compras públicas se relaciona a pontos que podem aumentar consideravelmente os benefícios à comunidade local, principalmente os seus integrantes mais vulneráveis social e economicamente, como os pequenos empresários e produtores rurais. Assim, com base nesta necessidade, introduziu-se o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado nas aquisições e contratações do governo, inclusive aquelas realizadas local ou regionalmente. De forma mais específica, como uma ampliação do favorecimento das licitações, foi estabelecida a obrigatoriedade aos órgãos federais de comprarem pelo menos 30% dos seus gêneros alimentícios da agricultura familiar (BRASIL, 2015b; 2015c; MARTINELLI *et al.*, 2015; SAMBUICHI *et al.*, 2014).

Assim, esta priorização aos mais desamparados nas compras públicas, de forma geral, se apresenta como necessária para que estas categorias possam se manter no mercado e pode ser avaliada a partir do cruzamento de dados dos processos de aquisição com dos fornecedores. Entre estes dados temos: as quantidades licitadas, os preços de compra, o tipo do fornecedor (produtor ou revendedor), a atividade do fornecedor (compatibilidade com o objeto da licitação) e o endereço do fornecedor (localidade).

Após o exposto, concluímos que com o direcionamento das aquisições aos grupos mais necessitados de assistência socioeconômica governamental aumenta-se consideravelmente as chances de se realizar uma aquisição de produtos ou contratação de serviços de maneira eficiente.

2.2.3.3 EFICIÊNCIA AMBIENTAL NAS COMPRAS PÚBLICAS

A eficiência ambiental nas aquisições e contratações governamentais envolve a inclusão de critérios de produção capazes de reduzir os impactos negativos resultantes da sua produção no meio ambiente, como a reciclagem, a agroecologia, a eficiência energética, a madeira legalizada ou de reflorestamento, etc. Assim, será

mais eficiente ambientalmente a compra que considerar mais a sustentabilidade nas especificações técnicas e/ou cláusulas contratuais e desta forma conseguir substituir insumos ou condições degradantes, como o uso de combustíveis fósseis e agrotóxicos, por outros menos agressivos ao bem-estar e ao planeta (BIDERMAN *et al.*, 2006).

Estas substituições, de forma geral, acabam também prejudicando a eficiência econômica, pois a maioria dos produtos sustentáveis utilizam insumos geralmente mais caros, principalmente pela menor escala produtiva. No entanto, pode-se justificar gasto maior com estes no momento em que se analisa o ciclo de vida dos mesmos e levanta-se os custos relativos ao descarte e ao impacto dos mesmos no meio ambiente (HERMANN, 1999).

Destaca-se, portanto, as considerações a seguir acerca da avaliação do desempenho público.

2.3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO PÚBLICO

A avaliação do desempenho, seja de organizações públicas ou privadas, tem entre seus objetivos: a identificação e a solução de problemas; o controle das ações; o suporte para a tomada de decisão; e a adequação da estratégia organizacional com o ambiente interno e externo; tudo isso visando à melhoria do desempenho organizacional (MENEZES, 2012).

No entanto, as instituições públicas têm maior dificuldade de alcançar esses objetivos em decorrência da sua maior complexidade e natureza formal. Na tentativa de tentar superar tais dificuldades, a avaliação de desempenho público vem evoluindo e se expandindo para questões como os 3E's (eficiência, eficácia e efetividade) e a economicidade, o que contribui com uma visão gerencial mais aprofundada da sua realidade (COLARES, 2012; MENEZES, 2012; MOTTA, 1986).

Em decorrência da maior complexidade da avaliação de desempenho público, é preciso ter bastante cautela e antes de tudo é preciso estabelecer uma metodologia para esta, que consiste na definição de como avaliar (indicador de desempenho) e quais critérios (padrão de desempenho) utilizará nesta. Considerando a importância da escolha do indicador de desempenho este será mais detalhado a diante

(FIGUEIREDO, FIGUEIREDO, 1986; MACHADO, 2002; MENEZES 2012; TROSA, 2001).

Com relação à definição do padrão de desempenho, esta fica diretamente relacionada à forma como se pretende comparar o resultado alcançado com algum referencial ou parâmetro, o que determina a forma como os padrões de desempenho são classificados: absolutos (meta), históricos (período), normativos (ação ou projeto similar), teóricos (ideal) e negociada ou de compromisso (especificidade acordada) (COSTA, CASTANHAR, 2003; FIGUEIREDO, FIGUEIREDO, 1986; MACHADO, 2002; MENEZES 2012).

Assim, a partir da combinação destes dois, do indicador e do padrão de desempenho, poderá se definir se e porque uma ação do Estado é melhor que outra.

2.3.1 INDICADORES DE DESEMPENHO PÚBLICO

Um indicador é a representação operacional de um atributo (qualidade, característica, propriedade) de um sistema, cujo objetivo é agregar e quantificar informações ressaltando sua significância, melhorando o processo de comunicação e o entendimento dos fenômenos complexos (VAN BELLEN, 2005).

Sendo mais específico, os indicadores de desempenho são valores numéricos, expressos financeiramente ou não, que servem de instrumento de gestão na avaliação de resultados que, segundo o Tribunal de Contas da União (2000, 2011) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (2009a), permitem, além de avaliar, monitorar e comparar a realidade; identificar o nível de satisfação das necessidades e a eficiência na aplicação dos recursos.

Geralmente, segundo Ferreira (2007) e Jannuzzi (2009), os indicadores de desempenho público se apresentam de forma numérica, quantificando um conceito social abstrato importante, mas ainda assim tendo a capacidade de qualificar o mesmo quando analisado em sua conjuntura, ou seja, através das questões por trás do número.

À medida que os indicadores de desempenho foram ganhando espaço, passaram a ser referência obrigatória nas análises de cumprimento das metas de programas e políticas públicas (COLARES 2012; LIMA, DINIZ, 2013). Tal fato pode ser constatado no Decreto nº 2.829/98:

Art. 2º Cada Programa deverá conter:

- I - objetivo;
- II - órgão responsável;
- III - valor global;
- IV - prazo de conclusão;
- V - fonte de financiamento;
- VI - indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar;
- VII - metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo;
- VIII - ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo;
- IX - regionalização das metas por Estado (BRASIL, 1998).

Com o intuito de tornar o uso dos indicadores públicos uma realidade na avaliação da qualidade dos programas de governo, o MPOG publicou um guia metodológico. Este guia apresenta uma série de possibilidades para a avaliação da ação estatal, indicando onde encontrá-los, considerações para a sua construção, exemplos e metodologias de medição do desempenho. Além disso, o guia classifica os indicadores da seguinte forma: insumo, processo, produto, resultado e impacto (MPOG, 2010a).

O indicador de insumo é aquele associado à alocação dos recursos. Já o indicador de processo é relacionado ao nível de alocação dos recursos. Enquanto que o indicador de produto corresponde ao nível de entrega de produtos ou serviços fixado nas metas. O indicador de resultado se vincula às necessidades da sociedade atendidas pelo Estado com mais rapidez. Por último temos o indicador de impacto se liga aos resultados de médio e longo prazo (MPOG, 2010a; MPOG, 2009b; 2009c; 2012d).

Ainda segundo o MPOG (2010a), os indicadores de desempenho público devem ser agrupados em “6E’s”: eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, excelência e execução. Já para Bittencourt (2005) e Colares (2012) os indicadores podem ser de: economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade. Enquanto Zylberstajnet *al.* (2007) classificam os indicadores em econômicos (crescimento do PIB, desemprego, etc.), administrativos (corrupção; burocracia; qualidade, economia, etc.), educacionais (matrícula, nível de aprendizado, etc.), de saúde (mortalidade, natalidade, expectativa de vida, etc.), de infraestrutura e musgraveanos, ou seja, relacionados às três funções básicas do Estado: equidade, estabilidade e crescimento econômico (estabilidade do PIB, inflação, etc.). Finalmente, Boyle (1989) considera

que os principais tipos de indicadores de desempenho público mais importantes são a eficiência e a eficácia. Podem ser citados como exemplos práticos destes indicadores: a economia, a finalidade social, o grau de cumprimento do planejamento, o nível de satisfação do cliente, o tempo de conclusão de um processo, a conformidade com as especificações da solicitação, o prazo de entrega e o desempenho do fornecedor, etc. (GARCIA, 2008; HIRLE *et al.*, 2015; NETO *et al.*, 2015; VELAME, 2016).

As instituições públicas, a partir da reunião de um conjunto de indicadores de desempenho, podem obter um maior conhecimento da sua realidade, expressa em informações técnicas e científicas e sob diferentes enfoques (atividades, custos e resultados). Isto pode proporcionar um processo de decisão de investimento mais simples e compatível com as necessidades da população, as limitações orçamentárias e as prioridades socioeconômicas definidas nas políticas públicas (COLARES, 2012; NOGUEIRA, GÓIS, PACHECO 2010; ZYLBERSTAJN *et al.*, 2007). Além disso, a adoção dos indicadores de desempenho pode proporcionar ao Estado:

Administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; descentralização administrativa; maior competição entre as unidades administrativas; disciplina e contenção no uso dos recursos; indicadores de desempenho transparentes; maior controle dos resultados; e ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado (PAULA, 2007 apud COLARES, 2002, p. 17).

Um bom indicador de desempenho:

... alerta sobre os problemas antes que eles se tornem muito graves indicando o que precisa ser feito para resolvê-los; é dessa maneira que em comunidades em crise os indicadores são considerados importantes instrumentos para definir soluções e propor um futuro melhor (MARAGON, 2004 apud SILVA, CÂNDIDO, MARTINS, 2009, p. 3).

Por último, para Mendes (2011), quando bem compreendidos, os indicadores públicos de desempenho podem ser importantíssimos na definição das prioridades, ou seja, nos setores que irão receber mais recursos e conseqüentemente na qualidade dos gastos governamentais. Apesar de tantas vantagens, a simples existência dos indicadores não garante mudanças socioeconômicas concretas (SANTAGADA, 2007; JANNUZZI, 2009), é preciso cuidado na seleção e/ou construção dos indicadores de desempenho.

A cautela na seleção dos indicadores é necessária, pois eles apresentam um complexo inter-relacionamento com a cultura organizacional, que resulta em uma maneira própria de avaliar seu desempenho; eles precisam ser compatíveis técnica e cientificamente com o fenômeno mensurado; e podem ser focados em diferentes aspectos, como a gestão dos recursos escassos ou a sociedade (COLARES, 2012; GRATERON, 1999; SINK; TUTTLE, 1993; TCU, 2011). Além disso, a escolha do processo seletivo ou construtivo do indicador de desempenho nos órgãos públicos deve considerar certas limitações, tais como:

...carência de conhecimento acumulado e disseminado sobre aferição de desempenho na administração pública; imprecisão ou ausência de missão e objetivos declarados, ...; ineficácia dos incentivos ao bom desempenho...em organizações com cultura individualista ou fatalista; dificuldade de observação e mensuração de produtos e resultados, ...; inadequação ou baixa confiabilidade dos sistemas de informação; pouco uso de informações de monitoramento e avaliação do desempenho para retroalimentar o processo decisório dos programas, o que diminui a relevância do uso de indicadores de desempenho; dificuldade de incorporar a dimensão qualitativa nos indicadores de desempenho; e custo da apuração de múltiplos indicadores para se obter um quadro da eficiência e da efetividade de um programa (HOOD, 1998 apud TCU, 2000; WILSON, 1989 apud TCU, 2000, p. 27-28).

Bittencourt (2005) sugere que o processo decisório para escolha dos indicadores de desempenho governamental deve ser realizado com base em alguns aspectos ou características: representatividade, homogeneidade, praticidade, independência, confiabilidade, seletividade, cobertura, simplicidade e mensurabilidade. A representatividade deve ser baseada no que foi produzido ou no impacto desta produção, sem misturá-la com o processo, e na relação com o objetivo. A homogeneidade é necessária à comparação com outros. A praticidade favorece a tomada de decisão e a disponibilização da informação produzida em momento oportuno. A independência é conseguir mensurar os resultados das ações monitoradas ao mesmo tempo que evita grandes influências externas. A confiabilidade se refere à possibilidade de ser avaliado por diferentes pessoas, mas ainda assim gerar o mesmo resultado. A seletividade representa o estabelecimento de um limite equilibrado de indicadores, baseado em aspectos essenciais a análise. A cobertura abrange a amplitude e a diversidade dos aspectos do que estiver sendo avaliado. Enquanto a simplicidade traduz-se na fácil compreensão, cálculo e uso. Finalmente, a mensurabilidade depende da capacidade de expressar a produção de um produto

ou serviço essencial de uma atividade ou função e ser diretamente relacionado com a perspectiva do desempenho que se pretende analisar.

A seleção dos indicadores ainda deve considerar que há três tipos básicos deles: qualitativos (nominais), classificatórios (ordinais) ou quantitativos. O uso de indicadores qualitativos e/ou classificatórios deve ser considerado em pelo menos três situações: quando não forem disponíveis informações quantitativas; quando o atributo de interesse é inerentemente não quantificável; e quando o custo se tornar determinante (GALLOPÍN, 1996).

Assim, pode-se concluir que os indicadores permitem que as mensurações de desempenho estatal vão além da avaliação institucional, identificando a eficiência do governo no uso dos seus recursos, mas é preciso que sejam escolhidos com cuidado, considerando, principalmente, sua compatibilidade com o objetivo da avaliação (o que se pretende avaliar), a disponibilidade de dados confiáveis.

2.3.2 AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA PÚBLICA

Segundo Campos (2013), dado o nível de importância que a eficiência alcançou e as novas facetas que vem assumindo, sua consideração vem sendo cada vez mais presente nas avaliações de desempenho da execução de políticas e programas governamentais, tornando-se inclusive obrigatórias constitucionalmente. A esse respeito, tem-se que:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (BRASIL, 1988).

Independente da obrigatoriedade, a avaliação da eficiência pública deveria ser feita por iniciativa própria do órgão pelo fato de se apresentar como um aliado poderoso da gestão, principalmente nos casos em que não há ferramentas práticas para a análise da eficiência estatal e nem indicadores consensualmente definidos para o controle dos resultados do setor público.

A avaliação da eficiência, ao relacionar ação, resultado e impacto comparando com parâmetros de desempenho e padrões já alcançados possibilita o diagnóstico e a correção das falhas e/ou a reestruturação das ações públicas. (COUTO, 2009; KASHIWAKURA, 1998 apud BATISTELLI, 2009; SANO, FILHO, 2013; SILVA, BORGES, ARAÚJO, 2015; THOENIG, 2000).

Arretche (2009) e Baptistelli (2009) consideram que atualmente a avaliação da eficiência é uma das mais cobradas pela sociedade, que espera melhores resultados da aplicação dos impostos que paga, e extremamente necessária ao Brasil, considerando-se o contexto atual de escassez de recursos e de crescente demanda por programas sociais e controle social através de transparência.

Entretanto, na prática, a avaliação da eficiência pública não acontece com muita frequência e quando acontece normalmente se restringe aos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU) (CAMPOS, 2013). Isto ocorre porque, segundo Sobreira (2014) e Valtierra-Pacheco (2000), historicamente não foi dada a devida importância à avaliação nas agendas governamentais, em decorrência de aspectos políticos, que as substituíam por pesquisas mais “adequadas” e direcionadas aos benefícios e ao volume de investimentos.

Segundo Sano e Filho (2013), a “desconsideração” da análise da eficiência estatal acontece também pela maior complexidade para se obter dados consistentes para a medição dos resultados sociais, que geralmente são dificilmente quantificados (JANNUZZI, PATARRA, 2006; SUBIRATS, 1994). Alfonso (1995) aponta uma série de dificuldades relacionadas à avaliação da eficiência pública, tais como: a dificuldade de definir e medir os resultados; a imperfeição dos indicadores de desempenho; a limitação burocrática para a redução dos custos; a resistência à avaliação; a impossibilidade de uma instituição ser avaliada por um único critério no processo de análise da eficiência de uma política ou programa público; e a falta de ferramentas de medição da eficiência específicas para a Administração Pública fáceis de usar, o que gera a disseminação de diversas formas adaptadas das alternativas utilizadas pelas empresas privadas.

Para contornar essas dificuldades tem se utilizado diferentes técnicas para a avaliação da eficiência da gestão pública, como: o *Balanced Scorecard*, o Quadro

Lógico de Pfeiffer, auditorias operacionais ou de desempenho, planilhas de Garcia e a transparência orçamentária via internet (SANO FILHO, 2013).

As mais diferentes ações governamentais podem ser avaliadas quanto a sua eficiência, entre elas as compras governamentais, que consistem em um gasto público que deve ser aplicado de forma sustentável. Para melhor compreender a profundidade deste tipo de análise, os próximos tópicos tratam individualmente da avaliação de gastos públicos e da avaliação da sustentabilidade.

2.3.3 AVALIAÇÃO DO GASTO PÚBLICO

De acordo com Maia (2007) gastos públicos são instrumentos de atuação governamental utilizados de acordo com as suas prioridades. Trata-se de:

[...] desembolso de valores monetários para manter em pleno funcionamento o aparelhamento dos órgãos públicos, afim de que esses cumpram com suas funções levando a sociedade um serviço de qualidade (BRAGA, 2012 apud LOPES, 2015, p. 15).

Mais especificamente, Araújo, Arruda e Barreto (2009), assinalam que os gastos públicos podem ser definidos de três formas: financeira, como desembolso de recurso para o funcionamento da máquina administrativa, investimento, como gasto de capital, e econômica, como gasto ou promessa para serviços que permitam o cumprimento das funções estatais.

Tão importante quanto a definição é entender o que representa o gasto público. Este reflete, além das prioridades estabelecidas pelo Estado no seu planejamento de desembolsos ou investimentos, o custo da quantidade e qualidade dos serviços prestados e/ou financiados pela máquina pública (MAIA, 2007; PIRES, MOTTA, 2015; REZENDE, 2001).

A partir desta compreensão podemos estudar os diferentes tipos de gasto público, que são classificados em: despesas correntes e despesas de capital (Lei nº 4.320/64). As despesas correntes são gastos operacionais frequentes, realizados para a manutenção e o funcionamento da máquina pública, que para Kahoma (2003) se subdividem em custeio e transferências (subdividido em subvenções sociais e econômicas).

Silva, Borges e Araujo (2015) assinalam que estes podem ser agrupados de acordo com a sua natureza: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras (compras e contratações). Enquanto as despesas de capital são gastos feitos para a produção ou aquisição de bens de capital ou permanentes (KAHOMA, 2003).

Também com a intenção de classificar os gastos públicos, O'Connor (1977 apud Silva, 2011) os divide em: capital social, subdividido em investimento social e consumo social (subdividido em capital físico e capital humano), e despesa social. Segundo o autor:

Quase todo o gasto público é em parte investimento social, em parte consumo e em parte despesa social, não há necessidade de se discutir a diferença conceitual entre gasto público e gasto social (O'CONNOR, 1977 apud Silva, 2011, p. 31).

Com tantas formas de classificar o gasto governamental surgiram uma série de métodos de avaliação destes, estando entre estes o desenvolvido por Brunet, Bertê e Borges (2007): o Índice de Qualidade do Gasto Público (IQGP). Este calcula a relação entre os índices de bem-estar e insumo ou despesa para descobrir o custo para o alcance do referido resultado, ou seja, o retorno para a sociedade obtido através deste gasto (LUNA, 2013).

Já segundo Borges (2010) e Siqueira (2015), este permite a classificação, hierarquização e comparação das unidades produtivas (*DecisionMaking Unit- DMU*) estatais em determinada função segundo a eficiência ou qualidade dos seus dispêndios de recursos, que se mostra mais importante que o resultado obtido individualmente.

$$\text{IQGP} = \frac{\text{Nível de Bem-Estar}}{\text{Índice de Insumo}} \quad (1)$$

O Índice de Bem-Estar (IBE) é obtido, de acordo com Afonso (2015), Borges (2010), Brunet *et al.* (2007), Luna (2013) e Siqueira (2015), através da ponderação estatística de escores padronizados de indicadores sociais de resultado de função ou política pública, variando entre zero e um e de acordo com o peso dado para cada um deles. Enquanto que o Índice de Insumo (II) calcula, segundo Afonso (2015) e Siqueira

(2015) a alocação dos recursos financeiros, em intervalo de zero a um, pela ponderação da despesa per capita na função analisada.

$$IQGP = \frac{\frac{\sum_{i=1}^n (EB_i - M_i) / DP_i}{n}}{\frac{[(\sum_{i=1}^n DT_i) / n] / POP - m}{D_p}} \quad (2)$$

Onde:

EB: escore bruto da função analisada para determinada microrregião do Estado / é o escore bruto de um indicador da função selecionada de determinado estado / Escore Bruto;

M: média dos escores brutos de todas as microrregiões do Estado para determinada função analisada / é a média dos escores brutos dos estados;

DT: despesa total realizada na microrregião do Estado por função analisada / é a despesa total efetuada na função selecionada;

n: número de exercícios considerados / número total de indicadores da função analisada;

POP: total da população na microrregião do Estado;

m: média da despesa per capita de todas as microrregiões do Estado na função analisada / é o número total de indicadores selecionados;

D_p: desvio padrão da despesa per capita de todas as microrregiões do Estado na função analisada. / desvio padrão dos escores brutos de todas as microrregiões do Estado para determinada função analisada.

Assim, para Luna (2013), quanto maior o primeiro (IBE), ou seja, o indicador positivo, e menor o segundo (II), ou seja, o indicador negativo, melhor, isto é, maior a eficiência do gasto público e em caso inverso menor o será. Já segundo Guzman (2003) e Tironi *et al.* (1991), estes índices, para serem usados como indicadores de qualidade precisam ter algumas características específicas, como:

Apresentar devidamente um grau satisfatório ou que tenham representatividade das atividades e resultados gerados; referenciar preferencialmente, os principais passos ou procedimentos dos processos, tanto no sentido da exigência em relação ao alcance dos resultados, quanto no fato de serem

ferramentas de atendimento as necessidades dos consumidores [...] ter estabilidade [...] e devendo esses ter sido criado com base em procedimentos de rotinas, incorporados às atividades [...] a relevância, independentemente de fatores externos e de comparabilidade que necessitam de informações a um custo razoável, sendo confiável, simples, abrangente e formadora de caráter (TIRONI *et al.*, 1991 apud LOPES, 2015, p. 22)

Assim, pode-se concluir que o resultado do cálculo da divisão dos referidos índices, ou seja, do IQGP, também poderá variar entre zero, quando o mais eficiente possível, e um, quando o menos eficiente possível (AFONSO, 2015).

Para Brunet *et al* (2007), entre as principais vantagens do ÍQGP temos “a facilidade de construção do índice e a possibilidade de interpretação dos resultados através de simples comparação entre as unidades pesquisadas”. No entanto, de acordo com Borges (2010) e Luna (2013, p. 30) este também apresenta limitações como a:

Existência de efeitos sinérgicos entre diferentes despesas, assim como, quanto a diferentes aspectos territoriais, com cultura, ambiente geográfico, condições sociais e econômicas previamente existentes, que afetam os impactos destas despesas [...] não leva em consideração as particularidades de cada [...] não considera os investimentos da esfera estadual [...] por considerar variáveis do mesmo ano, não leva em consideração que o resultado obtido[...] poderá ser a longo prazo; as variáveis selecionadas em si não apresentam melhor qualidade de vida [...], e; apresenta somente a situação do momento em que é feita a pesquisa, não constituindo um histórico (BORGES, 2010, p. 14;LUNA, 2013, p. 30).

Assim, podemos concluir que independente de definição, representação, classificação ou método avaliativo; os referidos gastos, que vêm aumentando exponencialmente ao longo do tempo, não necessariamente representam um aumento de qualidade e/ou quantidade de serviço ou investimento público e é justamente por isso que precisamos analisá-los com mais cuidado, pois para haver uma análise precisa dos gastos públicos não é suficiente avaliar apenas a sua magnitude, devendo também se estudar a aplicação dos recursos públicos de maneira que esta atenda a eficiência, a eficácia e a efetividade; e por consequência atenda as necessidades da população (BORGES *et al*, 2013; WILSON, 2005 apud DINIZ, MACEDO, CORRAR, 2012).

2.3.3.1 AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

A avaliação da sustentabilidade surgiu na medida em que o crescimento da importância do conceito de desenvolvimento, ao transitar para o desenvolvimento sustentável, fez com que surgisse a necessidade de medi-lo. O resultado deste processo foi o surgimento de novas metodologias e indicadores, que, ao mesmo tempo que se apresentam como condição necessária para a construção de soluções compatíveis com o novo modelo de desenvolvimento, são um dos maiores desafios ao alcance da mesma (SILVA, CÂNDIDO, MARTINS, 2009).

Boa parte das novas metodologias citadas anteriormente são baseadas nos indicadores de sustentabilidade, que:

São ferramentas constituídas por uma ou mais variáveis que, associadas através de diversas formas, revelam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem e, por sua capacidade de síntese, são capazes de facilitar o entendimento ao crescente público envolvido com o tema, constituindo-se em um instrumento essencial para guiar a ação e subsidiar o acompanhamento do progresso alcançado rumo ao DS (SILVA, CÂNDIDO, MARTINS, 2009, p. 3).

Para os autores supracitados estes se distinguem dos demais em decorrência da exigência de uma visão integrada, sendo necessário relacionar a economia, o meio ambiente e a sociedade (SILVA, CÂNDIDO, MARTINS, 2009).

Uma das formas encontradas para materializar essa intenção de mensurar a sustentabilidade foi implementada através da construção do Índice de Desenvolvimento Local Sustentável (IDLS), que é obtido da agregação ponderada aditiva de 4 índices: (ambiental (IA), econômico (IE), social (IS) e institucional (II)). Assim, podemos visualizar o mesmo da seguinte maneira:

$$IDLS = [Pe(IE) + Ps(IS) + Pa(IA) + Pi(II)] / Pe + Ps + Pa + Pi \quad (3)$$

Onde:

Pn - pesos de cada índice ($\sum p_n = 1$)

Tanto o IDLS como outras metodologias e índices capazes de medir a sustentabilidade foram capazes de gerar informações extremamente relevantes ao processo decisório político e ao acompanhamento do resultado das ações referentes

ao desenvolvimento sustentável, o que possibilita a avaliação do progresso alcançado (SILVA, CÂNDIDO, MARTINS, 2009).

2.3.3.2 AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS

Com base nas teorias expostas até aqui é possível concluir que, em decorrência de toda compra pública ter que ser sustentável, a avaliação da eficiência das compras públicas emergirá da análise conjunta da eficiência do gasto e da sustentabilidade.

Para tanto, é preciso encontrar primeiro uma forma de mensurar a eficiência dos gastos públicos. Esse tipo de análise surgiu no Brasil primeiramente de forma restritiva, sendo focada no Poder Executivo Federal, para apenas anos depois ser expandida para os outros poderes e esferas (LIMA, DINIZ, 2013). Desde então, na esfera federal ou em outra esfera (municipal ou estadual) que esteja usando recursos repassados pelo Governo Federal, a mensuração da qualidade dos gastos governamentais vem sendo realizada pelo TCU, apesar de também ser uma obrigação constitucional de todos os órgãos públicos, independente de esfera de atuação (BRASIL, 1988; BORGES, 2010).

O TCU avalia a eficiência na aplicação de recursos pela relação entre o percentual do cumprimento das metas do ano e o percentual da execução em uma instituição, enquanto mede o índice de execução pela relação entre o executado e o orçado (BORGES 2010).

Considerando a incapacidade do Tribunal de Contas da União como órgão de controle, assim como de outros, de atender a demanda de fiscalizações e do descomprometimento da maioria dos órgãos fiscalizados em seguir a orientação da lei, uma série de estudos vem sendo realizado com o intuito de medir a eficiência dos gastos públicos. Estes estudos vêm sendo realizados através do uso de indicadores, geralmente a partir da comparação entre o desempenho de diferentes órgãos ou setores ou países, na tentativa de se estimular uma saudável competição (LOPES 2015; LUNA 2013; REZENDE, 2006).

Couto (2009) e Boueri (2007) consideram que a eficiência do gasto público é medida pela produtividade do governo como produtor e/ou fornecedor de bens ou serviços a partir do uso de técnicas de avaliação e comparação empregadas em

unidades produtivas em geral. Couto (2009) verifica que, ao conjugar esta técnica com a prospecção de oportunidades de investimento, seria possível ir além da redução de custos, maximizando os resultados através da substituição ou reformulação de programas ou políticas que não estejam proporcionando o esperado ou o suficiente para atender as demandas da sociedade.

Como resultado de outras pesquisas, Brunet, Borges e Berte (2007), identificaram que geralmente as instituições públicas, mais especificamente da área de saúde e educação, com menor gasto per capita obtêm uma maior qualidade no uso dos seus recursos e aquelas com maior disponibilidade de recursos têm uma tendência a deseconomia de escala, resultante do aumento dos gastos acompanhado da redução da preocupação com a qualidade do gasto. Além disso, estes mesmos estudiosos detectam que as instituições públicas de saúde e educação das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste têm, de forma geral, obtido melhores resultados no aumento bem-estar com o uso dos seus recursos que a região Nordeste.

Localmente, ou seja, dentro do estado da Paraíba, Luna (2013) identificou, também com relação aos órgãos educacionais, que as unidades de menor tamanho tendem a ter uma eficiência dos gastos menor, em decorrência de possuírem custos mais altos, enquanto que as maiores instituições têm uma tendência a possuir uma maior eficiência no uso de seus recursos, devido ao efeito de diluição dos custos.

A maioria dos estudos citados adotou métodos não paramétricos, isto é, métodos que não exigem estimativas econométricas de coeficientes, baseados na solução de problemas de programação matemática, estando entre os mais utilizados o *Free Disposal Hull* (FDH) e a *Data Envelopment Analysis* (DEA). Estes métodos usam insumos e produtos para a confecção de uma fronteira de possibilidades produtivas, mas restringem a análise a apenas uma variável (AFONSO, 2007; COUTO 2009; RIBEIRO 2008).

O resultado de uma destas pesquisas comprovou a ineficiência dos gastos públicos ao apresentar o país em penúltimo de um ranking com 21 países da região e 25º em outro com 30 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Tal fato provou que nem as pressões de âmbito teórico, de cientistas de diferentes áreas, nem as de âmbito prático, de contribuintes insatisfeitos com os benefícios gerados pelos impostos pagos, e político, de revisão de normas e implantação de programas (GESPÚBLICA, Programa de Eficiência do Gasto e Mais

com Menos), foram suficientes para melhorar o desempenho do Brasil (BRASIL, 2005a; COUTO, 2009; VENDRAMIN JUNIOR, 2015;PIRES, MOTA 2015; MARINHO, CARDOSO, ALMEIDA, 2009; MENDES, 2006; 2007; LUNA, 2013; RIBEIRO, RODRIGUES JÚNIOR, 2007).

No entanto, independente do método, há certas limitações para o cálculo da eficiência do gasto público, como: “as classificações orçamentárias deficientes, falta de dados confiáveis e impossibilidade de estabelecer custos fixos” (RIBEIRO, 2008).

A mensuração das eficiências social e ambiental ainda não se encontra consolidada cientificamente e, na maioria das vezes, tem aplicação inviável em decorrência da falta de uniformidade das metodologias e dos indicadores. Tal fato resulta na adaptação de referências inconsistentes para as necessidades de cada organização, que normalmente se limitam às determinações legais (MUNICK, OLIVEIRA, BANSI, 2011).

Assim, considerando o exposto percebe-se a ausência ou a inadequação dos métodos de avaliação da eficiência das compras com a nova eficiência pública, ou seja, econômica e socioambiental.

A seguir serão descritos os procedimentos metodológicos da pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.2 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

O presente trabalho visa analisar a eficiência das compras de hortifrútis da Universidade Federal da Paraíba, se inserindo no campo da gestão pública como área interdisciplinar, a qual incorpora outras como: a administração, o direito, a sociologia, a ambiental e a economia. Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória, por ser feita com o objetivo de se obter uma visão geral sobre uma temática pouco explorada, e de natureza descritiva, por buscar, através da identificação e obtenção de informações, descrever a relação entre as variáveis do problema (COLLIS, HUSSEY, 2005; GIL, 2008). As técnicas de pesquisa adotadas foram a pesquisa bibliográfica, como meio de obter embasamento teórico sobre os temas correlatos à pesquisa; e a pesquisa documental para levantar dados e informações necessários à análise da eficiência das compras da UFPB. A pesquisa documental, de acordo com Cellard (2008), possibilita acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social, permitindo, assim, verificar mudanças e/ou estabilidades. Além disso, este tipo de pesquisa se caracteriza por buscar informações e fatos em documentos que ainda não receberam tratamento analítico e científico, como relatórios, revistas, documentos legais, dentre outros (OLIVEIRA, 2007).

No que diz respeito à abordagem, esta investigação apresenta caráter quantitativo e qualitativo, tendo em vista que visa à compreensão aprofundada do objeto, através da análise de seus dados, buscando compreender o mesmo além dos números que os descrevem (MINAYO, 1982).

Quanto à sua estratégia investigativa, classifica-se como uma pesquisa de caráter analítico-descritiva e um estudo de caso. O referido trabalho se caracteriza como analítico-descritivo por ser contextualizado e abordado de forma detalhada e crítica (GIL, 2008). Além disso, segundo Yin (2005), trata-se de um estudo de caso, haja vista que tem como objetivo responder a perguntas do tipo “como” e “porque”.

3.2 OBJETO DO ESTUDO

O presente estudo foi conduzido na Universidade Federal da Paraíba por motivos de acessibilidade e tipicidade. Como o autor foi servidor no setor de compras desta instituição, teve maior facilidade de acesso a dados cruciais às análises conduzidas disponibilizados no Portal de Compras Governamentais do Governo Federal. Além disso, as aquisições da UFPB têm grande representatividade no universo regional, possuindo seis *campi* (João Pessoa, Areia, Bananeiras, Mamanguape, Rio Tinto e Santa Rita), que oferecem aproximadamente 220 cursos (130 de graduação, 57 mestrados e 33 doutorados) e atendem a mais de 25 mil alunos (UFPB, 2014).

A UFPB tem como missão a geração e propagação de conhecimento cívico, capaz de gerar desenvolvimento integral (científico-tecnológico, socioambiental, econômico e cultural) e justo, através do tripé funcional (ensino, pesquisa e extensão) e da interação com a sociedade (governo, mercado e população). Essa missão é detalhada por área de atuação (ensino, pesquisa, extensão, assistência estudantil e gestão (processos e pessoas) em diretrizes e metas.

Uma das áreas de atuação mais sensíveis na Universidade Federal da Paraíba, assim como em qualquer Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), é a assistência estudantil. Na UFPB, essa área tem como diretriz a “ampliação das políticas de assistência estudantil, assegurando a permanência e o sucesso acadêmico dos discentes” e tem como metas: a “reestruturação e ampliação das residências estudantis e dos restaurantes universitários; a ampliação das bolsas de assistência; a expansão das ações de promoção do desenvolvimento acadêmico, político e cultural; e a ampliação das políticas de assistência aos deficientes”. A assistência estudantil, que inclui a oferta de alimentação nos RU’s, é relevante, pois influencia na permanência e no desempenho dos estudantes (UFPB, 2014).

Como o objetivo do estudo é analisar a eficiência das compras da UFPB em comparação com outros órgãos federais localizados na Paraíba, também foram objeto deste estudo os seguintes órgãos: O Instituto Federal da Paraíba (IFPB), a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), o Exército e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

A UFPB e os demais órgãos federais analisados são compostos por Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASG), conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 1: UASG's e órgãos públicos federais do estado da Paraíba compradores de hortifrúteis em 2014.

| UASG | ÓRGÃO |
|------------------------|--------------|
| IFPB / SOUSA | IFPB |
| IFPB / J. PESSOA | |
| UFCG / CAJAZEIRAS | UFCG |
| UFCG / HU / CAJAZEIRAS | |
| UFCG / HU / C. GRANDE | |
| UFCG / C. GRANDE | |
| UFCG / CUITÉ | |
| UFCG / PATOS | |
| UFCG / POMBAL | |
| UFCG / SOUSA | |
| UFCG / SUMÉ | |
| UFPB / AREIA | |
| UFPB / BANANEIRAS | |
| UFPB / J. PESSOA | |
| UFPB / HU / J. PESSOA | |
| INFANTARIA / J. PESSOA | EXÉRCIT O |
| GRUP.ENG. / J. PESSOA | |
| IBAMA / J. PESSOA | IBAMA |

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados no Comprasnet.

3.3 COLETA E TABULAÇÃO DOS DADOS

Os dados utilizados nesta pesquisa se referem aos processos licitatórios de compras de itens de hortifrúteis realizadas pelos órgãos públicos federais do estado da Paraíba no ano de 2014. Como o objetivo do trabalho é analisar a eficiência das compras da UFPB frente a outros órgãos federais, os itens considerados no estudo, listados na quadro a seguir, se restringem àqueles adquiridos por esta instituição no referido período.

Quadro 2: Hortifrúti comprados pela UFPB em 2014.

| PRODUTO | CATEGORIA | |
|----------------|------------------|--------|
| ABÓRORA | LEGUMES | |
| ALHO | | |
| BATATA DOCE | | |
| BATATA INGLESA | | |
| BETERRABA | | |
| CEBOLA BRANCA | | |
| CENOURA | | |
| CHUCHU | | |
| MACAXEIRA | | |
| PIMENTÃO VERDE | | |
| TOMATE | | |
| ABACAXI | | FRUTAS |
| BANANA PACOVAN | | |
| LARANJA PERA | | |
| LIMÃO TAITI | | |
| MAÇA NACIONAL | | |
| MAMÃO FORMOSA | | |
| MELANCIA | | |
| ALFACE | VERDURAS | |
| COENTRO | | |

Fonte: Elaboração própria.

Os dados de compras de frutas, legumes e verduras foram obtidos no Portal de Compras Governamentais do Governo Federal (Comprasnet) a partir da consulta de editais e Atas de Homologação.

Complementarmente foram coletados dados das características dos fornecedores através de consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), também acessível pelo sítio do Comprasnet. Por último, foram obtidas as distâncias percorridas pelos fornecedores para a entrega dos hortifrúti nos órgãos com auxílio do serviço de pesquisa e visualização de mapas do Google (Google Maps).

Todos os dados coletados foram tabulados e organizados em planilhas Excel, conforme ilustrado na tabela a seguir.

Tabela 1: Matriz de dados de compra de hortifrúteis dos órgãos públicos federais do estado da Paraíba em 2014.

| ID REG | ÓRGÃO | UASG | PRODUTO | ESPECIFICAÇÃO | PREÇO UNIT. (R\$) | QUANT. (KG) | VALOR LICITADO (R\$) | DADOS DO FORNECEDOR | | | |
|--------|-------|--------------|---------|---|-------------------|-------------|----------------------|--------------------------|--|-------|------------|
| | | | | | | | | PORTE | RAMO | LOCAL | DIST. (KM) |
| 1 | UFCG | UFCG / PATOS | ABACAXI | Fruta in natura, tipo abacaxi, espécie pérola | R\$ 1,99 | 7.000 | R\$ 13.930,00 | Microempresa | Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - supermercados | Sousa | 132 |
| 2 | UFPB | UFPB / AREIA | ABACAXI | Abacaxi in natura, de primeira qualidade, maduro, de consistência firme, com casca íntegra. | R\$ 1,26 | 8.000 | R\$ 10.080,00 | Empresa de Pequeno Porte | Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - minimercados, mercearias e armazéns | Areia | 2,6 |
| 3 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados no Comprasnet.

Cada linha da matriz de dados representa um registro de compra (rc), ou seja, um produto adquirido em uma licitação específica. Todos os dados foram considerados válidos, uma vez que não há motivo para desconfiar de sua consistência. A matriz de dados da pesquisa conta com 298 registros de compra.

3.4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados foi feita através de um estudo comparativo entre as aquisições realizadas pela UFPB no ano de 2014 e as aquisições de outras instituições governamentais federais paraibanas no mesmo período. Assim, esta análise consistiu de uma avaliação comparativa da eficiência das compras de hortifrúteis a partir da noção da nova eficiência pública (econômica, social e ambiental) considerando, ainda, como a eficiência é definida, tanto pela Administração quanto pela legislação.

A avaliação de desempenho envolve confrontar 'o que é' com 'o que deveria ser', ou seja, comparar o desempenho real com o desejado. Essa diferença dá a noção do quão próximo, ou distante, se está do alvo. Portanto, para avaliar a eficiência das compras é necessário definir: (i) o que avaliar, ou seja, que aspectos representam a eficiência das compras; (ii) como avaliar, ou seja, de que modo traduzir o desempenho desses aspectos em relação às compras; e (iii) qual o padrão de desempenho desejado (FIGUEIREDO, FIGUEIREDO, 1986; MACHADO, 2002; MENEZES, 2012; TROSA, 2001).

A resposta para o que avaliar não é tão simples, pois envolve as três dimensões da nova eficiência: a econômica ou produtivista, a social e a ambiental. Cada uma destas eficiências foi analisada cuidadosamente, tendo em vista a gama de variáveis e a necessidade de serem mensuráveis (HOLIDDAY *et al.* 2002; SACHS, 2010; SCHULER, 2010; VALIATI, FLORISSI, VAZ, 2010).

O quadro a seguir apresenta o que será avaliado, ou seja, as dimensões da eficiência e as respectivas variáveis, escolhidas com base no problema de pesquisa, no referencial teórico e na disponibilidade de dados.

Quadro 3: Dimensões e variáveis da eficiência das compras de hortifrúttis.

| DIMENSÕES DA EFICIÊNCIA | VARIÁVEIS |
|--------------------------------|----------------------------------|
| ECONÔMICA | PREÇO |
| | QUALIDADE |
| SOCIAL | DESENVOLVIMENTO LOCAL / REGIONAL |
| | DISTRIBUIÇÃO DE RENDA |
| AMBIENTAL | USO DE AGROTÓXICOS |
| | EMISSÃO DE GASES |

Fonte: Elaboração própria.

As respostas às questões ‘como avaliar’ e ‘qual o padrão de desempenho desejado’ envolvem a mensuração do desempenho associado a cada variável. No entanto, a revisão bibliográfica conduzida nesta pesquisa revelou a inexistência ou incompatibilidade dos indicadores existentes com o objetivo e os dados disponíveis. Por isso, foi necessário desenvolver indicadores de desempenho próprios para cada variável do estudo.

Dois tipos de indicadores foram desenvolvidos, dependendo do aspecto analisado e do tipo de dado disponível: indicadores quantitativos, calculados a partir de dados da matriz de dados, e indicadores classificatórios, definidos com base em escalas de desempenho. As escalas desenvolvidas relacionam categorias ou faixas de desempenho com *scores* ou pesos, que são valores que representam o nível de desempenho, mantendo relação positiva com a eficiência, ou seja, quanto maior o peso, ou *score*, melhor o desempenho.

Além disso, como recomendado por Silva, Cândido e Martins (2009), os indicadores das variáveis foram uniformizados (normalizados) sendo transformados em índices com valores situados entre zero (pior desempenho) e um (melhor desempenho). Este procedimento foi baseado na relação da variável (positiva ou negativa) com o que se pretende avaliar (eficiência) e facilitou a comparação do desempenho entre as UASG’s em cada dimensão e o cálculo da eficiência global (VASCONCELOS, 2011).

Assim, inicialmente supôs-se que a identificação desta relação da variável deveria ter resultado na escolha da fórmula para a transformação do indicador em

índice, assim como foi feito por Silva (2008) e Martins e Cândido (2008) no seu Índice de Desenvolvimento Local Sustentável (IDLS):

$$\text{Positiva: } I = (x - m) / (M - m) \quad (4)$$

$$\text{Negativa: } I = (M - x) / (M - m) \quad (5)$$

Onde:

I - índice

x - valor do indicador

m - valor mínimo do indicador

M - valor máximo do indicador

No entanto, na prática tal solução não resultou em algo viável para o presente estudo, com exceção de um indicador (emissão de gases) ambiental, devido a uniformidade dos resultados na dimensão social e ambiental dos indicadores, que mesmo refletindo um desempenho ruim, resultaram em índices altos para quase todos os órgãos. Assim, tivemos que descartar a utilização do índice como *benchmarking*, ou seja, como apenas ferramenta comparativa de desempenho, para buscar uma solução alternativa, aplicando soluções individualizadas para o indicador quantitativo atrelado a variável preço e a seguinte fórmula nos indicadores classificatórios:

$$I = (G / p) \times p \quad (6)$$

Onde:

G / p = % do gasto por peso ou *score*

p = peso ou *score*

A seguir serão descritos os procedimentos de definição dos indicadores (quantitativos e classificatórios) e dos índices, assim como a sua agregação para a determinação das eficiências por dimensão e global.

3.4.1 DEFINIÇÃO DOS INDICADORES E ÍNDICES ATRAVÉS DAS VARIÁVEIS

Como visto anteriormente, o cálculo do desempenho será baseado em indicadores, que serão normalizados em seguida para possibilitar a comparação entre os desempenhos das UASG's e seus respectivos órgãos. Assim, iremos analisar a seguir este processo em cada variável.

3.4.1.1 VARIÁVEL PREÇO

O desempenho das compras na variável preço costuma ser medido em função da diferença entre o preço de referência da licitação e o preço de aquisição. O próprio Governo Federal adota essa abordagem para mensurar o volume de economia obtido em suas licitações.

Contudo a análise da economia a partir do preço de referência pode gerar distorções, pois ele nem sempre reflete os preços praticados no mercado público de compras. Portanto, essa análise pode gerar a falsa impressão de eficiência econômica, pois quanto maior o preço de referência, maior a economia, mesmo quando a aquisição é feita a preços superiores aos de mercado.

Para evitar resultados de economia desproporcionais, como os divulgados pelo Governo Federal, não foram utilizados os preços de referência das licitações. Ao invés disso, optou-se por adotar como padrão de desempenho o menor preço unitário, dentre os registros de compra da matriz de dados da pesquisa. Dessa forma, o padrão de desempenho reflete a realidade do mercado regional de hortifrúteis no ano analisado (2014). É válido ressaltar que mais de 95% dos registros de compras se referem a contratos válidos por um ano, o que minimiza o efeito da sazonalidade dos produtos nos preços.

Assim, o indicador de desempenho associado à variável preço foi definido a partir do cálculo do prejuízo (P), que reflete, em percentual, quanto a UASG ou o órgão gastou a mais do que poderia ter gasto se tivesse feito a mesma aquisição com o menor preço do mercado paraibano. Esse indicador, que é do tipo quantitativo, foi calculado a partir dos preços unitários mínimos de cada item e das quantidades adquiridas em cada compra conforme fórmula a seguir:

$$p = 100 \left(\frac{\sum_{rc=1}^n VM_{rc}}{\sum_{rc=1}^n VL_{rc}} \right) \quad (7)$$

$$VM_{rc} = \text{PreçoUnitárioMínimo}_{rc} \cdot \text{Quantidade}_{rc} \quad (8)$$

$$VL_{rc} = \text{PreçoUnitárioLicitado}_{rc} \cdot \text{Quantidade}_{rc} \quad (9)$$

Onde:

rc = registro de compra;

n = quantidade de registros de compra;

VM_{rc}: valor mínimo, em R\$, ou seja, valor que teria sido gasto se o registro de compra (rc) tivesse sido feito com o preço unitário mínimo

VL_{rc}: valor licitado, em R\$, referente ao registro de compra (rc)

O Indicador de Prejuízo (P) representa o desempenho na variável preço e possui relação negativa com o que se pretende avaliar, ou seja, quanto maior o prejuízo, menor a eficiência. Portanto, o indicador foi transformado em um índice com relação positiva com a eficiência econômica, o Índice da Economia (IE), da seguinte maneira:

$$IP = \frac{100 - P}{100} \quad (10)$$

O Índice de Economia (IE) representa o desempenho na variável preço, demonstrando o grau de contenção dos gastos obtido nas compras de hortifrúteis. Ou seja, quanto maior Índice de Economia de determinado órgão, ou UASG, maior a economia obtida, considerando aquela que poderia ser obtida praticando-se os preços unitários mínimos do contexto analisado. No extremo, IE igual a um significa que todas as compras foram efetuadas aos preços unitários mínimos, enquanto IE igual a zero representa o oposto, compras feitas aos maiores preços unitários dentre os praticados no contexto analisado.

3.4.1.2 VARIÁVEL QUALIDADE

A avaliação da qualidade dos produtos comprados poderia ser realizada a partir de dados de recebimento dos itens, contudo, tais dados não foram identificados.

Para contornar a indisponibilidade de dados sobre a qualidade dos produtos adquiridos em si, e com base no referencial teórico, a variável qualidade foi mensurada a partir da especificação técnica da compra. Caso esta não determine adequadamente as características dos itens licitados haverá uma maior possibilidade de entrega de produtos de qualidade inferior à desejada. Por isso Niebuhr (2004) diz que esta é a fase mais delicada de uma licitação, pois precisa encontrar um equilíbrio entre a não restrição da competitividade e o atendimento do interesse da Administração.

Mais especificamente, a resolução 12/78 da Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos (CNNPA) da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), estabelece uma série de características que determinam padrões de identidade e qualidade de produtos hortifrúteis. Buscando o equilíbrio entre competitividade e satisfação do interesse público mencionado anteriormente por Niebuhr (2004), essas características foram agrupadas em seis aspectos considerados essenciais a uma especificação técnica adequada, quais sejam: espécie (1), tipo (2), grau de evolução/maturação (tamanho, aroma, cor e sabor) (3), integridade física (livres de danos de origem física ou mecânica) (4), higiene (ausência de corpos estranhos, terra, resíduos de fertilizantes, sujeira, parasitas e larvas) (5) e padrão de qualidade (extra, primeira, segunda e terceira) (6).

A partir dos seis grupos anteriormente mencionados criou-se uma escala crescente de qualidade de acordo com a presença destes na especificação técnica dos hortifrúteis nas licitações analisadas.

Quadro 4: Aspectos essenciais da especificação técnica e score de qualidade.

| QUANTIDADE DE ASPECTOS ESSENCIAIS NA | SCORE DA QUALIDADE |
|--------------------------------------|--------------------|
| 6 | 1 |
| 5 | 0,83 |
| 4 | 0,67 |

| | |
|---|------|
| 3 | 0,5 |
| 2 | 0,33 |
| 1 | 0,17 |
| 0 | 0 |

Fonte: Elaboração própria.

Cada registro de compra recebeu um *Score* de Qualidade (SQ_{rc}) a partir da análise do texto de suas respectivas especificações técnicas. Por exemplo, um registro de compra cuja especificação técnica contém cinco dos seis aspectos considerados essenciais para qualidade do produto comprado recebeu o *Score* de Qualidade SQ igual a 0,83. Ou seja, o *Score* de Qualidade mantém relação positiva com a eficiência, pois quanto maior o *score*, maior a qualidade e, quanto maior a qualidade, maior a eficiência econômica.

Então, verificou-se

o percentual do Valor Licitado (VL), por UASG ou órgão, associado aos *Scores* de Qualidade ($\%VL_{SQ}$) a partir do uso da seguinte fórmula:

$$\%VL_{SQ} = 100 \left(\frac{VL_{SQ}}{VL} \right) \quad (11)$$

Depois, o Índice de Qualidade (IQ) foi obtido ponderando os percentuais dos Valores Licitados associados a cada *Score* de Qualidade ($\%VL_{SQ}$) pelos próprios *scores*, conforme fórmula a seguir.

$$IQ = \sum_{SQ=0}^1 (SQ \cdot \%VL_{SQ}) \quad (12)$$

$$IQ = (1 \cdot VL_1 + 0,83 \%VL_{0,83} + 0,67 \%VL_{0,67} + 0,50 \%VL_{0,50} + 0,33 \%VL_{0,33} + 0,17 \%VL_{0,17} + 0 \%VL_0) \quad (13)$$

Onde:

VL_{SQ} : valor licitado associado ao *Score* de Qualidade (SQ)

VL : Valor Licitado

O Índice de Qualidade (IQ) relaciona a alocação dos recursos financeiros à excelência da especificação técnica para cada UASG e cada órgão, representando o desempenho da compra na variável qualidade. Ou seja, quanto maior o Índice de Qualidade de determinado órgão, ou UASG, maior a proporção de recursos gastos com base em especificações técnicas que promovem a qualidade dos produtos.

3.4.1.3 VARIÁVEL PORTE

Apesar da aparente relevância da variável porte, ou seja, o tamanho do fornecedor (pequeno, médio ou grande), neste caso, provavelmente em decorrência do tratamento diferenciado para ME's, EPP's e MEI's. Estas, como visto anteriormente, além da vantagem nos desempates (diferença de até 5% em pregões) tem exclusividade em itens de até R\$ 80.000,00 (BRASIL, 2015c).

Assim, o tratamento diferenciado acaba resultando, devido aos baixos valores de compra dos hortifrúti, em um tipo de compra mais comumente realizado com empresas de pequeno porte e não com os mais vulneráveis ou necessitados de ajuda, como os pequenos produtores rurais. Estes, além de dificilmente terem condições de se manterem sozinhos ou de entrarem no mercado das licitações em nível de igualdade com as pequenas, médias e grandes empresas; também são mais alinhados com os novos conceitos relacionados à sustentabilidade e consequente a nova eficiência. Por isso, só identificamos ME's, EPP's e MEI's nos processo licitatórios de compras de hortifrúti no estado da Paraíba e descartamos esta variável da análise.

3.4.1.4 VARIÁVEL DESENVOLVIMENTO LOCAL / REGIONAL

A avaliação do desenvolvimento local e regional foi realizada com base no conceito de localidade, que como visto na fundamentação teórica, é tão importante que é considerado como uma dimensão não incluída no Tripé da Sustentabilidade. A localidade foi estudada para que as particularidades de cada local, região ou território fossem consideradas e ao mesmo tempo não fossem determinantes na definição da inclusão destas áreas no processo de desenvolvimento gerado pelas compras

públicas. Vale ressaltar que este não foi considerada pelo fator do custo do frete, que já é incluído no preço, mas pela valorização da produção do município ou estado.

Assim, para que o desenvolvimento local e regional fosse mais equitativo, se determinou que esta variável seria avaliada pela proximidade do órgão público com seus fornecedores. Segundo Sambuichiet *al.* (2014), uma menor distância entre estes dois encurta a cadeia produtiva, através da eliminação dos atravessadores (atacadistas, varejistas e distribuidores), e gera uma distribuição de renda mais justa, resultando em maior desenvolvimento do entorno dos órgãos, o que se apresentou como das maiores contribuições das aquisições governamentais com grupos vulneráveis como a agricultura familiar. No entanto, para não prejudicar os pequenos agricultores, que na sua maioria são localizados fora das cidades grandes, considerou-se a proximidade entre órgão público e fornecedores a partir da região e não do local, ou seja, da cidade em que fica situada o comprador (CARVALHO, 2009a).

Com base no exposto, assim como na variável qualidade, foi definida uma escala crescente de desenvolvimento local / regional de acordo com a proximidade entre o órgão público e seus fornecedores de hortifrútiis, delimitada em categorias, conforme quadro a seguir:

Quadro 5: Categorias de localidade e score de desenvolvimento local / regional.

| CATEGORIA DE LOCALIDADE | SCORE DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL |
|--------------------------------|---|
| MESMA REGIÃO | 1 |
| REGIÃO ADJACENTE | 0,75 |
| REGIÃO NÃO ADJACENTE | 0,5 |
| ESTADO ADJACENTE | 0,25 |
| ESTADO NÃO ADJACENTE | 0 |

Fonte: Elaboração própria.

Desta maneira, o Score de Desenvolvimento Local / Regional foi estabelecido para cada registro de compra (SDLR_{rc}), mantendo relação positiva com a eficiência social. Ou seja, quanto mais próximo o fornecedor do órgão ou UASG, maior o score, quanto maior o score, maior a contribuição com o desenvolvimento local e regional, e, portanto, maior a eficiência social..

Ainda seguindo a mesma metodologia aplicada na variável qualidade, o Índice de Desenvolvimento Local / Regional (IDLR) foi calculado para todas as UASG's e seus respectivos órgãos em duas etapas: a apuração do percentual do VL de cada UASG correspondente aos SDLR ($\%VL_{\text{SDLR}}$) e a obtenção do IDLR a partir do ponderamento dos $\%VL_{\text{SDLR}}$ pelos respectivos scores, conforme fórmulas a seguir.

$$\%VL_{\text{SDLR}} = 100 \left(\frac{VL_{\text{SDLR}}}{VL} \right) \quad (14)$$

$$\text{IDLR} = \sum_{\text{SDLR}=0}^1 (\text{SDLR} \cdot \%VL_{\text{SDLR}}) \quad (15)$$

$$\text{IDL} = (1 VL_1 + 0,75 \%VL_{0,75} + 0,50 \%VL_{0,50} + 0,25 \%VL_{0,25} + 0 \%VL_0) \quad (16)$$

Onde:

VL_{SDL} : valor licitado associado ao Score de Desenvolvimento Local e Regional (SDL)

VL: valor total licitado

O Índice de Desenvolvimento Local / Regional (IDLR) relaciona a alocação dos recursos ao favorecimento dado ao desenvolvimento do entorno do órgão comprador, assim como preconizado na lei.

3.4.1.5 VARIÁVEL DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

A avaliação da distribuição de renda segue lógica similar à variável desenvolvimento local / regional, mas foca especificamente na equidade da distribuição dos recursos financeiros para compra de hortifrútiis. Assim, com base no fato de a distribuição de renda ser mais justa quando ocorre a redução da participação do varejista e uma maior inclusão do produtor. Avaliou-se esta variável pela compatibilidade da atividade do fornecedor com a compra, que pode ser identificada pela análise do ramo e do Código de Atividade Econômica (CNAE) do fornecedor. O ramo é genérico e define o tipo de atividade, ou seja, se o fornecedor é produtor,

varejista ou transportador; e o CNAE do fornecedor, que é específico, determina a natureza da atividade, ou seja, que tipo de comércio, produção ou transporte é realizado (SAMBUICHI *et al.*, 2014; MARTIM, 2016).

Vale ressaltar que esta compatibilidade da atividade da pessoa física ou jurídica (empresa) que fornece ao Estado é obrigatória, segundo a IN 2/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG, mas que na prática, em alguns casos, não é verificada (MPOG, 2010d).

Assim, a partir da avaliação destes dados sobre os fornecedores criou-se uma escala crescente de compatibilidade da atividade do fornecedor com seu potencial de distribuição de renda.

Quadro 6: Compatibilidade da atividade do fornecedor por ramo e CNAE e score de distribuição de renda.

| COMPATIBILIDADE DA ATIVIDADE DO FORNECEDOR | | SCORE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA |
|--|------------|-----------------------------|
| RAMO | CNAE | |
| PRODUTOR | RURAL | 1 |
| VAREJISTA | HORTIFRUTI | 0,75 |
| VAREJISTA | ALIMENTOS | 0,5 |
| VAREJISTA | GERAL | 0,25 |
| VAREJISTA | OUTROS | 0 |

Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, o *Score* de Distribuição de Renda foi igualmente delimitado como positivo e classificatório para cada registro de compra (SDR_{rc}).

Permanecendo utilizado o método aplicado até aqui nos indicadores classificatórios (*scores*), o Índice de Distribuição de Renda (IDR) foi mensurado para todas as UASG's paraibanas e seus órgãos em dois passos: identificando o percentual do valor licitado (VL) por UASG relacionado a cada *score* (SDR) ($\%VL_{SDR}$) e calcular o IDR a partir da ponderação dos $\%VL_{SDR}$ pelos *scores*, de acordo com as seguintes fórmulas:

$$\%VL_{SDR} = 100 \left(\frac{VL_{SDR}}{VL} \right) \quad (17)$$

$$IDR = \sum_{SDR=0}^1 (SDR \% VL_{SDR}) \quad (18)$$

$$IDR = (1 VL_1 + 0,75 \% VL_{0,75} + 0,50 \% VL_{0,50} + 0,25 \% VL_{0,25} + 0 \% VL_0) \quad (19)$$

Onde:

VL_{SDR} : valor licitado associado ao *Score* de Distribuição de Renda (SDR)

VL: valor total licitado

O Índice de Distribuição de Renda (IDR) relaciona os gastos com hortifrútiis ao favorecimento de pequenos produtores, que por serem social e economicamente vulneráveis precisam de apoio legislativo, técnico e financeiro para produzir e se manter; ao invés dos atacadistas e varejistas, que revendem os hortifrútiis produzidos pela agricultura familiar (DEMATTE, 2009; OLIVEIRA, SANTOS, 2015).

3.4.1.6 VARIÁVEL EMISSÃO DE GASES

A avaliação da emissão de gases foi baseada no consumo de combustíveis fósseis dos veículos utilizados na entrega dos hortifrútiis, que ao serem queimados geram gases poluidores. Apesar da existência de diferentes métodos para cálculo deste tipo de poluição, estas são relativamente complexas e por isso foi escolhida uma solução simplificada baseada no peso da carga e na distância entre o fornecedor e o órgão com auxílio do Google Maps.

Desta forma, o Indicador de Desempenho associado à variável emissão de gases (EG) foi determinado como positivo e quantitativo para cada UASG e seus respectivos órgãos. O EG é reflexo do impacto dos gases poluidores lançados na atmosfera, que foi calculado com base no quanto que se percorreu em média para transportar uma tonelada de hortifrútiis (km/ton) a partir da seguinte formula:

$$EG = P \times d / p \quad (20)$$

Onde:

P- peso em toneladas

d - distância percorrida

p – peso em quilogramas

Depois transformou-se o referido indicador em Índice de Emissão de Gases (IEG) assim como fizeram Silva (2008) e Martins e Cândido (2008), ou seja, utilizando a fórmula para relação negativa:

$$I = (M - x) / (M - m) \quad (21)$$

Onde:

I – índice

x – valor do indicador

m – valor mínimo do indicador

M – valor máximo do indicador

3.4.1.7 VARIÁVEL USO DE AGROTÓXICOS

O uso de agrotóxicos foi analisado a partir do tipo de produção, sendo a que usa menos a orgânica, que ao utilizar critérios produtivos não convencionais, reduz os impactos negativos do processo na natureza. No entanto, geralmente a retirada dos agrotóxicos gera um produto relativamente mais caro, restando como alternativa o produto agroecológico, que é aquele produzido pela agricultura familiar com conceitos básicos de sustentabilidade que resultam em um uso menor de insumos químicos industrializados no seu manejo para plantio (ASSIS, 2006; VAZ, 2010).

Assim, a partir destes conceitos foi criada uma escala decrescente de uso de agrotóxicos com base no tipo de processo produtivo, conforme quadro a baixo.

Quadro 7: Tipo de produção e score de uso de agrotóxicos.

| TIPO DE PRODUÇÃO | SCORE DE USO DE AGROTÓXICOS |
|------------------|-----------------------------|
| ORGÂNICO | 1 |
| AGROECOLÓGICO | 0,5 |
| OUTROS | 0 |

Fonte: Elaboração própria.

Com base nesta escala, o Indicador de Uso de Agrotóxicos (SUA) foi definido como negativo e classificatório para cada registro de compra (SUA_{rc}).

Mais uma vez inverteu-se o indicador para torná-lo positivo e calculou-se o índice da variável pela metodologia aplicada anteriormente nos indicadores classificatórios, ou seja, em duas etapas: a apuração do percentual do Valor Licitado (VL) por UASG relacionado a cada *score* ($\%VL_{SUA}$) e a obtenção do Índice de Uso de Agrotóxicos (IUA) através do ponderamento dos $\%VL_{SUA}$ pelos *scores*, segundo as seguintes fórmulas:

$$\%VL_{SDR} = 100 \left(\frac{VL_{SDR}}{VL} \right) \quad (22)$$

$$IDR = \sum_{SDR=0}^1 (SDR \%VL_{SDR}) \quad (23)$$

$$IDR = (1 VL_1 + 0,75 \%VL_{0,75} + 0,50 \%VL_{0,50} + 0,25 \%VL_{0,25} + 0 \%VL_0) \quad (24)$$

Onde:

VL_{SUA} : valor licitado associado ao *Score* de Uso de Agrotóxicos (SUA)

VL: valor total licitado

A seguir serão apresentados e discutidos os dados obtidos no presente estudo, a fim de elucidar questões relevantes sobre a eficiência nas compras de hortifrútiis realizadas pela Universidade Federal da Paraíba, objeto desta pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão apresentados e discutidos os resultados obtidos no presente estudo. Para tanto, segue-se uma descrição inicial acerca dos procedimentos realizados pela UFPB, no que diz respeito às compras de hortifrútiis. Em seguida analisam-se as três eficiências na UFPB e a comparamos seu desempenho com o de outros órgãos federais localizados no estado da Paraíba.

4.2 COMPRAS DE HORTIFRUTISNA UFPB

A alimentação na UFPB é provida três vezes ao dia através de sete Restaurantes Universitários (RU), que atendem aproximadamente 6.400 alunos por dia (UFPB, 2014). No entanto, para o fornecimento das refeições servidas aos estudantes, a instituição precisa comprar gêneros alimentícios, adquiridos internamente através de processos licitatórios, assim como ordena a Lei 8.666/1993.

Este tipo de aquisição na UFPB tem sido ao longo dos anos observada de perto pelos órgãos de controle, como o TCU e a CGU. Tal fato resultou em uma série de recomendações a exemplo da realização de licitações para compra de hortifrutigranjeiros em curtos períodos de tempo como forma de obtenção de preços mais vantajosos para a Administração, a implementação de mecanismos eficientes para o acompanhamento da compatibilidade dos preços de compra com os do mercado e a realização de estudos para o dimensionamento e embasamento das especificações dos produtos licitados (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2013; 2014).

Como reflexo destas recomendações a UFPB inseriu em suas metas de gestão, ações específicas, tais como: a otimização da alocação dos recursos e o fomento a uma gestão que considere a qualidade total, a responsabilidade socio-ambiental e a segurança do trabalho (PDI, 2014).

Ainda assim, mesmo com a UFPB se considerando “ciente de seu papel e de sua responsabilidade na promoção dos princípios de desenvolvimento sustentável”, se comprometendo a “seguir a legislação ambiental e a estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos” e inserindo as CPS como objetivo estratégico para “a construção de um novo modelo de cultura institucional”,

na prática estas orientações não geraram grandes mudanças nas aquisições de alimentos (UFPB, 2013).

No ano de 2014, foram licitados, de acordo com ComprasNet, através de pregões eletrônicos do tipo Registro de Preços, uma série de alimentos, como foi o caso dos hortifrúteis. Entre estes foram adquiridos, em toneladas: 147,22 de frutas, 176,7 de legumes e 4,68 de verduras, como se observa na Tabela 2:

Tabela 2: Quantidade de hortifrúteis comprados na UFPB em 2014.

| CATEGORIA | PRODUTO | PESO / PROD. (T) | % CATEG. | PESO / CATEG. (T) | % GERAL | CATEGORIA | PRODUTO | PESO / PROD. (T) | % CATEG. | PESO / CATEG. (T) | % GERAL |
|-----------|-------------------|------------------------|-------------|-------------------------|------------|-----------|-------------------|------------------------|-------------|-------------------------|------------|
| LEGUMES | ABÓBORA | 18,36 | 10,39% | 176,7 | 5,59% | FRUTAS | ABACAXI | 28,5 | 19,36% | 147,22 | 8,67% |
| | ALHO | 2,04 | 1,15% | | 0,62% | | BANANA PACOVAN | 20,88 | 14,18% | | 6,35% |
| | BATATA DOCE | 22,72 | 12,86% | | 6,91% | | LARANJA PERA | 26 | 17,66% | | 7,91% |
| | BATATA INGLESA | 18,36 | 10,39% | | 5,59% | | LIMÃO TAITI | 8,26 | 5,61% | | 2,51% |
| | BETERRABA | 5,93 | 3,36% | | 1,80% | | MAÇA NACIONAL | 6,22 | 4,22% | | 1,89% |
| | CEBOLA BRANCA | 16,16 | 9,15% | | 4,92% | | MAMÃO FORMOSA | 15,26 | 10,37% | | 4,64% |
| | CENOURA | 18,72 | 10,59% | | 5,70% | | MELANCIA | 42,1 | 28,60% | | 12,81% |
| | CHUCHU | 15,6 | 8,83% | | 4,75% | | VERDURAS | ALFACE | 3,29 | | 70,30% |
| | MACAXEIRA | 23,32 | 13,20% | | 7,10% | COENTRO | | 1,39 | 29,70% | 0,42% | |
| | PIMENTÃO VERDE | 4,21 | 2,38% | | 1,28% | | | | | | |
| | TOMATE | 31,28 | 17,70% | | 9,52% | | | | | | |

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados no Comprasnet.

Como se verifica na Tabela 2, a categoria com maior quantidade de produtos comprados foram os legumes, representando 53,77% com 176,7 toneladas. Em seguida vêm as frutas, representando 44,80% com 147,22 toneladas. Por fim, com baixíssimo investimento, tanto em quantidade (1,42% e 4,68 toneladas) quanto em variedade (dois itens), temos as verduras.

O produto mais adquirido foi a melancia, com 42,1 toneladas e representando 28,60% das frutas e 12,81% dos hortifrúteis. Enquanto que os menos comprados foram o coentro, com 1,39 toneladas e representando 29,70% das verduras e 0,42% dos hortifrúteis, e o alho, com 2,04 e representando 1,15% dos legumes e 0,62 dos hortifrúteis.

Financeiramente, os referidos pregões representaram uma reserva de recursos de R\$ 157.295,00 para frutas, R\$ 237.511,90 para legumes e R\$ 9.344,50 para verduras, como pode ser observado na Tabela 3:

Tabela 3: Valores das compras de hortifrúti na UFPB em 2014.

| CATEGORIA | PRODUTO | VALOR UNITÁRIO MÉDIO PROD. / KG (R\$) | LICITADO / PROD. (R\$) | % CATEG. | LICIT. / CATEG. (R\$) | % GERAL | CATEGORIA | PRODUTO | VALOR UNITÁRIO MÉDIO PROD. / KG (R\$) | LICIT. / PROD. (R\$) | % CATEG. | LICIT. / CATEG. (R\$) | % GERAL |
|-----------|-------------------|---------------------------------------|------------------------|----------|-----------------------|---------|-----------|----------------|---------------------------------------|----------------------|----------|-----------------------|---------|
| LEGUMES | ABÓBORA | 1,01 | 21.387,60 | 9,00% | 237.511,90 | 5,29% | FRUTAS | ABACAXI | 1,47 | 24.210,00 | 15,39% | 157.295,00 | 5,99% |
| | ALHO | 6,58 | 22.055,40 | 9,29% | | 5,46% | | BANANA PACOVAN | 1,00 | 29.473,44 | 18,74% | | 7,29% |
| | BATATA DOCE | 0,96 | 17.064,80 | 7,18% | | 4,22% | | LARANJA PERA | 0,71 | 22.609,14 | 14,37% | | 5,59% |
| | BATATA INGLESA | 1,07 | 32.436,80 | 13,66% | | 8,03% | | LIMÃO TAITI | 1,56 | 13.151,62 | 8,36% | | 3,25% |
| | BETERRABA | 1,11 | 7.297,00 | 3,07% | | 1,81% | | MAÇÃ NACIONAL | 3,43 | 19.144,40 | 12,17% | | 4,74% |
| | CEBOLA BRANCA | 0,94 | 14.631,00 | 6,16% | | 3,62% | | MAMÃO FORMOSA | 1,33 | 18.714,40 | 11,90% | | 4,63% |
| | CENOURA | 1,17 | 19.462,40 | 8,19% | | 4,82% | | MELANCIA | 0,68 | 29.992,00 | 19,07% | | 7,42% |
| | CHUCHU | 1,09 | 13.793,00 | 5,81% | | 3,41% | VERDURAS | ALFACE | 1,41 | 4.356,50 | 46,62% | 9.344,50 | 1,08% |
| | MACAXEIRA / AIPIM | 1,38 | 29.658,80 | 12,49% | | 7,34% | | COENTRO | 1,71 | 4.988,00 | 53,38% | | 1,23% |
| | PIMENTÃO VERDE | 1,96 | 8.811,90 | 3,71% | | 2,18% | | | | | | | |

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados no Comprasnet.

Conforme exposto na tabela 3, o produto com o menor preço de aquisição por quilograma foi a melancia, por R\$ 0,68, representando 28,60% das frutas e 12,26% dos hortifrúteis, e que para o benefício da instituição foi aquele licitado com o maior despendio. Nas outras categorias tivemos o alface, por R\$ 1,41, e a cebola branca, por R\$ 0,94, equivalendo respectivamente a 8,50% e 53,76% dos gastos nas suas categorias e 4,70% e 0,96% dos hortifrúteis comprados.

Enquanto que os hortifrúteis adquiridos com o maior preço, independente de categoria, foram o alho, com o preço de R\$ 3,52, e a maçã nacional, por R\$ 3,43, que focaram entre os menores investimentos, juntamente com a beterraba, pimentão verde e as verduras (alface e coentro); variando entre 0,82% e 1,73% dos valores alocados em hortifrúteis.

Por fornecedor, estes valores reservados para a compra de hortifrúteis foram alocados para dois produtores (polpa de frutas e varejista de alimentos) e 6 revendedores (varejistas ou distribuidores), sendo entre estes dois pernambucanos, como pode se observar na Tabela 4.

Tabela 4: Compras por fornecedor de hortifrúti na UFPB em 2014.

| FORNECEDOR | QUANTIDADE PRODUTO (T) | % QUANT. PROD. | LICITADO (R\$) | % LICIT. | REGIÃO | RAMO | CNAE |
|------------|---------------------------|-------------------|-------------------|----------|-----------------|--|--|
| 1 | 11,2 | 3,35% | 17.790,00 | 4,40% | AGRESTE | VAREJISTA | VAREJISTA DE HORTIFRUTIGRANJEIROS |
| 2 | 39,4 | 11,79% | 58.412,00 | 14,45% | AGRESTE | VAREJISTA | VAREJISTA DE HORTIFRUTIGRANJEIROS |
| 3 | 134,53 | 40,25% | 130.515,66 | 32,29% | AGRESTE | VAREJISTA | VAREJISTA DE HORTIFRUTIGRANJEIROS |
| 4 | 0,64 | 0,19% | 768,00 | 0,19% | OUTRO ESTADO | VAREJISTA | VAREJISTA DE HORTIFRUTIGRANJEIROS |
| 5 | 42,56 | 12,73% | 54.287,60 | 13,43% | OUTRO ESTADO | VAREJISTA | VAREJISTA DE HORTIFRUTIGRANJEIROS |
| 6 | 36,18 | 10,82% | 42.469,60 | 10,51% | ZONA DA MATA | TRANSPORTE TERRESTRE | VAREJISTA DE ALIMENTOS |
| 7 | 27,8 | 8,32% | 40.663,44 | 10,06% | AGRESTE | TRANSPORTE TERRESTRE | VAREJISTA DE ALIMENTOS |
| 8 | 17,11 | 5,12% | 20.496,30 | 5,07% | ZONA DA MATA | FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS | FABRICAÇÃO DE CONSERVAS DE FRUTAS E VAREJISTA EM GERAL |
| 9 | 16,32 | 4,88% | 24.298,80 | 6,01% | ZONA DA MATA | VAREJISTA | VAREJISTA DE ALIMENTOS |
| 10 | 8,5 | 2,54% | 14.450,00 | 3,58% | ZONA DA MATA | FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS | VAREJISTA DE ALIMENTOS |

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados no Comprasnet.

Como se verifica na tabela acima, o fornecedor com a maior parte das aquisições da UFPB, com mais de 30% do valor licitado de hortifrútiis, foi uma empresa varejista de hortifrutigranjeiros localizada no agreste paraibano (3). Já o fornecedor que teve menor participação nas referidas compras, com 0,19%, foi um varejista de hortifrútiis de Pernambuco (4).

Vale ressaltar que estes processos de compra foram realizados para atender, principalmente, aos Restaurantes Universitários (RU's), que são os maiores demandantes, mas também às Residências Universitárias, ao Hospital Universitário (HU) e à Escola de Educação Básica (creche) da UFPB. Além disso, estes processos não necessariamente viraram compras, pois não há essa obrigatoriedade na modalidade de Registro de Preços. Finalmente, é relevante ressaltar que atualmente esse tipo de compra não vem sendo mais realizado para os RU's, em decorrência do recente processo de terceirização dos mesmos, nem para o HU, que passou a ser responsabilidade da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares- EBSEH.

Com base nos dados coletados, percebe-se que a UFPB se encontra com um posicionamento incompatível com o esperado das IFES, que, segundo Schafaschek e Meneghel (2009), desde a década de 1960, se colocam como pilares do desenvolvimento social, econômico, político e cultural das regiões. Entretanto, na prática, para Ribeiro e Magalhães (2014), estas instituições vêm se mostrando, na maioria das vezes, como meros expectadores de todas essas mudanças geradas pelo modelo de desenvolvimento neoliberal globalizado. É por isso que Casado, Zampieri e Siluk (2011) afirmam que as Instituições de Ensino Superior Federal do século XXI precisam rever o seu papel, ou seja, as suas responsabilidades no atual mundo em constante crise e transformação, passando de objetos passivos a sujeitos ativos de suas histórias.

Além disso, de forma geral, uma nova postura vem sendo cobrada progressivamente por toda a sociedade, inclusive através de leis como a Lei nº 10.861/2004 que, ao criar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), inseriu entre as dimensões a serem avaliadas nas Instituições de Ensino Superior (IES) a responsabilidade social e organização e gestão da instituição.

Inserido no contexto de responsabilidade social, a Lei nº 10.861/2004 considera especialmente aquilo associado à inclusão social, desenvolvimento econômico e social e defesa do meio ambiente e da cultura. Enquanto que no contexto de

organização e gestão da instituição, considera-se principalmente a administração, inclusive as compras e contratações (BRASIL, 2004).

Assim, fica evidente que a UFPB, assim como outros órgãos públicos que sejam socialmente responsáveis com relação as suas compras, precisam realizá-las considerando aspectos econômicos, sociais e ambientais. Através deste processo, as IFES podem se apresentar como legítimos agentes de transformação da realidade local e desta forma serem capazes de movimentar as economias dos seus entornos por meio de suas compras, como investimento do Estado em setores específicos social e ambientalmente estratégicos, como os Arranjos Produtivos Locais (APL's) e a Economia Solidária (CALDAS, NONATO, 2014; LIMA, PITAGUARI, 2005).

4.2 COMPRAS DE HORTIFRUTIS NOS ÓRGÃOS FEDERAIS DO ESTADO DA PARAÍBA

No ano de 2014, foram licitados, através de pregões eletrônicos, por outros órgãos federais do estado da Paraíba, os mesmos hortifrúteis adquiridos pela UFPB. Estes foram analisados de forma similar, como se observa na Tabela 5.

Tabela 5: Quantidade de hortifrúti comprados pelos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| CATEGORIA | PRODUTO | PESO (T) / PROD. | % DA CATEG. | PESO (T) / CATEG. | % DO GERAL | CATEGORIA | PRODUTO | PESO (T) / PROD. | % DA CATEG. | PESO (T) / CATEG. | % DO GERAL |
|-----------|----------------|------------------|-------------|-------------------|------------|-----------|----------------|------------------|-------------|-------------------|------------|
| LEGUMES | ABÓRORA | 57,40 | 9,52% | 602,92 | 5,29% | FRUTAS | ABACAXI | 58,61 | 12,91% | 454,07 | 5,40% |
| | ALHO | 11,46 | 1,90% | | 1,06% | | BANANA PACOVAN | 53,44 | 11,77% | | 4,93% |
| | BATATA DOCE | 58,55 | 9,71% | | 5,40% | | LARANJA PERA | 108,94 | 23,99% | | 10,05% |
| | BATATA INGLESA | 108,49 | 17,99% | | 10,00% | | LIMÃO TAITI | 33,77 | 7,44% | | 3,11% |
| | BETERRABA | 23,73 | 3,94% | | 2,19% | | MAÇA NACIONAL | 32,91 | 7,25% | | 3,03% |
| | CEBOLA BRANCA | 60,40 | 10,02% | | 5,57% | | MAMÃO FORMOSA | 36,77 | 8,10% | | 3,39% |
| | CENOURA | 59,17 | 9,81% | | 5,46% | | MELANCIA | 129,63 | 28,55% | | 11,95% |
| | CHUCHU | 46,61 | 7,73% | | 4,30% | | VERDURAS | ALFACE | 19,00 | | 69,13% |
| | MACAXEIRA | 59,05 | 9,79% | | 5,45% | COENTRO | | 8,48 | 30,87% | 0,78% | |
| | PIMENTÃO VERDE | 18,86 | 3,13% | | 1,74% | | | | | | |
| | TOMATE | 99,20 | 16,45% | | 9,15% | | | | | | |

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados no Comprasnet.

Como pode ser constatado, quantitativamente, as compras realizadas pelos órgãos federais da Paraíba apresentam um padrão distributivo muito similar ao presente na UFPB. As aquisições de frutas, legumes e verduras representaram respectivamente 41,87% (454,07 toneladas), 55,60% (602,92 toneladas) e 2,53% (27,48 toneladas).

Individualmente, o produto adquirido em maiores quantidades também foi a melancia, com 129,63 toneladas e representando praticamente o mesmo percentual 28,55 das frutas, tendo uma diferença de apenas 0,05%, e 11,95% dos hortifrúteis. Inversamente, os itens comprados em menor quantidade foram da mesma forma o coentro, com 8,48 toneladas e equivalendo a 30,87% das verduras e 0,78% dos hortifrúteis, e o alho, com 11,46 toneladas e equivalendo a 1,90% dos legumes e 1,06% dos hortifrúteis.

Enquanto que financeiramente, as referidas aquisições representam uma reserva de R\$ 641.779,18 para frutas, R\$ 1.099.653,29 para legumes e R\$ 100.017,49 para verduras, como pode ser observado na Tabela 6:

Tabela 6: Valores das compra de hortifrúti dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| CATEG. | PROD. | VALOR UNIT. MÉDIO PROD. / KG (R\$) | LICIT. / PROD. (R\$) | % CATEG. | LICIT. / CATEG. (R\$) | % GERAL | CATEG. | PROD. | VALOR UNIT. MÉDIO PROD / KG (R\$) | LICIT. / PROD. (R\$) | % CATEG. | LICIT. / CATEG. (R\$) | % GERAL |
|---------|----------------|------------------------------------|----------------------|----------|-----------------------|---------|----------|----------------|-----------------------------------|----------------------|----------|-----------------------|---------|
| LEGUMES | ABÓBORA | 1,37 | 68.409,59 | 6,22% | 1.099.653,29 | 3,71% | FRUTAS | ABACAXI | 1,66 | 102.524,00 | 15,97% | 641.779,18 | 5,57% |
| | ALHO | 21,76 | 114.588,94 | 10,42% | | 6,22% | | BANANA PACOVAN | 1,72 | 85.681,84 | 13,35% | | 4,65% |
| | BATATA DOCE | 1,47 | 72.400,69 | 6,58% | | 3,93% | | LARANJA PERA | 1,30 | 133.624,16 | 20,82% | | 7,26% |
| | BATATA INGLESA | 2,35 | 223.991,98 | 20,37% | | 12,16% | | LIMÃO TAITI | 2,02 | 47.212,76 | 7,36% | | 2,56% |
| | BETERRABA | 1,94 | 41.945,50 | 3,81% | | 2,28% | | MAÇA NACIONAL | 3,51 | 119.864,85 | 18,68% | | 6,51% |
| | CEBOLA BRANCA | 1,94 | 92.590,68 | 8,42% | | 5,03% | | MAMÃO FORMOSA | 1,54 | 54.924,47 | 8,56% | | 2,98% |
| | CENOURA | 2,45 | 99.442,62 | 9,04% | | 5,40% | | MELANCIA | 0,85 | 97.947,10 | 15,26% | | 5,32% |
| | CHUCHU | 1,86 | 63.678,75 | 5,79% | | 3,46% | VERDURAS | ALFACE | 3,90 | 72.201,14 | 72,19% | 100.017,49 | 3,92% |
| | MACAXEIRA | 1,76 | 90.122,19 | 8,20% | | 4,89% | | COENTRO | 3,41 | 27.816,35 | 27,81% | | 1,51% |
| | PIMENTÃO VERDE | 2,30 | 50.824,35 | 4,62% | | 2,76% | | | | | | | |
| TOMATE | 2,23 | 181.658,00 | 16,52% | 9,86% | | | | | | | | | |

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados no Comprasnet.

Conforme exposto na Tabela 6, o produto com o preço médio de aquisição por quilograma mais baixo também foi à melancia, por R\$ 0,85, mas não foi o mais licitado como na UFPB, com a batata inglesa assumindo esta posição com uma representatividade de 20,37% dos legumes e 12,16% dos hortifrútiis.

Enquanto que o hortifruti comprado com o maior preço foi o alho, com o altíssimo preço médio de R\$ 21,76 e um alto nível de gasto (10,42% dos legumes e 6,66% dos hortifrútiis), sendo o terceiro da sua categoria e o quinto do geral.

Por último, nos fornecedores, os valores das compras foram distribuídos para dois produtores (polpa de frutas e varejista de alimentos), e 21 revendedores (atacadistas, varejistas e transportadores), sendo entre estes quatro pernambucanos, como poderá ser observado na Tabela 7.

Tabela 7: Compras por fornecedor de hortifrúti dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| FORNECEDOR | QUANTIDADE PRODUTO (T) | % QUANT. PROD. | LICITADO (R\$) | % LICIT. | REGIÃO | RAMO | CNAE |
|------------|---------------------------|-------------------|-------------------|----------|-----------------|-------------------------|--------------------------------------|
| 1 | 189,82 | 17,50% | 415.687,89 | 22,57% | ZONA DA MATA | TRANSPORTE TERRESTRE | VAREJISTA DE HORTIFRUTIGRANJEIROS |
| 2 | 34,2 | 3,15% | 59.690,00 | 3,24% | AGRESTE | VAREJISTA | VAREJISTA DE HORTIFRUTIGRANJEIROS |
| 3 | 39,4 | 3,63% | 58.412,00 | 3,17% | AGRESTE | VAREJISTA | VAREJISTA DE HORTIFRUTIGRANJEIROS |
| 4 | 1,01 | 0,09% | 3.697,49 | 0,20% | SERTÃO | VAREJISTA | VAREJISTA DE ALIMENTOS |
| 5 | 372,91 | 34,39% | 462.391,60 | 25,11% | AGRESTE | VAREJISTA | VAREJISTA DE HORTIFRUTIGRANJEIROS |
| 6 | 5,39 | 0,50% | 13.964,93 | 0,76% | SERTÃO | VAREJISTA | VAREJISTA DE ALIMENTOS |
| 7 | 0,64 | 0,06% | 768,00 | 0,04% | OUTRO ESTADO | VAREJISTA | VAREJISTA DE HORTIFRUTIGRANJEIROS |
| 8 | 56,56 | 5,22% | 69.942,60 | 3,80% | OUTRO ESTADO | VAREJISTA | VAREJISTA DE HORTIFRUTIGRANJEIROS |
| 9 | 36,18 | 3,34% | 42.469,60 | 2,31% | ZONA DA MATA | TRANSPORTE TERRESTRE | VAREJISTA DE ALIMENTOS |
| 10 | 1,54 | 0,14% | 6.275,85 | 0,34% | OUTRO ESTADO | VAREJISTA | VAREJISTA DE ALIMENTOS |
| 11 | 61,95 | 5,71% | 187.577,02 | 10,19% | ZONA DA MATA | VAREJISTA | VAREJISTA DE ALIMENTOS |
| 12 | 27,8 | 2,56% | 40.663,44 | 2,21% | AGRESTE | TRANSPORTE TERRESTRE | VAREJISTA DE ALIMENTOS |
| 13 | 1 | 0,09% | 10.180,00 | 0,55% | AGRESTE | ATACADO | ATACADISTA DE ALIMENTOS |
| 14 | 94,68 | 8,73% | 219.078,51 | 11,90% | SERTÃO | VAREJISTA | VAREJISTA DE ALIMENTOS |
| 15 | 3,57 | 0,33% | 10.223,77 | 0,56% | OUTRO ESTADO | TRANSPORTE TERRESTRE | VAREJISTA DE HORTIFRUTIGRANJEIROS |

| | | | | | | | |
|----|-------|-------|-----------|-------|--------------|--|---|
| 16 | 60,5 | 5,58% | 79.820,10 | 4,33% | ZONA DA MATA | FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS | FABRICAÇÃO DE CONSERVAS DE FRUTAS E VAREJISTA EM GERAL |
| 17 | 0,11 | 0,01% | 345,80 | 0,02% | BORBOREMA | VAREJISTA | LIMPEZA / VAREJISTA DE EQUIPAMENTOS PARA ESCRITÓRIO |
| 18 | 16,32 | 1,50% | 24.298,80 | 1,32% | ZONA DA MATA | VAREJISTA | VAREJISTA DE ALIMENTOS |
| 19 | 15,97 | 1,47% | 36.281,75 | 1,97% | SERTÃO | VAREJISTA | VAREJISTA DE ALIMENTOS |
| 20 | 22,02 | 2,03% | 31.802,83 | 1,73% | SERTÃO | VAREJISTA | VAREJISTA DE ALIMENTOS |
| 21 | 4,4 | 0,41% | 11.469,98 | 0,62% | SERTÃO | VAREJISTA | VAREJISTA DE BEBIDAS, DOCES, BALAS, BOMBONS E SEMELHANTES |
| 22 | 30 | 2,77% | 41.958,00 | 2,28% | ZONA DA MATA | VAREJISTA | VAREJISTA DE BEBIDAS, DOCES, BALAS, BOMBONS E SEMELHANTES |
| 23 | 8,5 | 0,78% | 14.450,00 | 0,78% | ZONA DA MATA | FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS | VAREJISTA DE ALIMENTOS |

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados no Comprasnet.

Depois desta visão geral do mercado público de compras federais do estado da Paraíba iremos analisar este de forma mais específica, ou seja, por UASG e seus respectivos órgãos.

Tabela 8: Compras de hortifrúti dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| UASG | ÓRGÃO | REGIÃO | PESO (T) / UASG | % ÓRG. | PESO (T) / ÓRG. | % GERAL | LICITADO / UASG (R\$) | % ÓRG. | LICITADO / ÓRG. (R\$) | % GERAL |
|------------------------|--------------|--------------|-----------------|---------|-----------------|------------|-----------------------|---------|-----------------------|------------|
| IFPB / SOUSA | IFPB | SERTÃO | 12,98 | 75,12% | 17,28 | 1,20% | 34.256,98 | 91,79% | 37.321,37 | 1,86% |
| IFPB / J. PESSOA | | ZONA DA MATA | 4,3 | 24,88% | | 0,40% | 3.064,39 | 8,21% | | 0,17% |
| UFCG / CAJAZEIRAS | UFCG | SERTÃO | 41,1 | 10,50% | 391,50 | 3,79% | 80.673,36 | 12,17% | 662.716,11 | 4,38% |
| UFCG / C. GRANDE | | AGRESTE | 227,4 | 58,08% | | 20,97% | 317.516,00 | 47,91% | | 17,24% |
| UFCG / CUITÉ | | AGRESTE | 33,52 | 8,56% | | 3,09% | 62.815,79 | 9,48% | | 3,41% |
| UFCG / PATOS | | SERTÃO | 47,8 | 12,21% | | 4,41% | 104.913,30 | 15,83% | | 5,70% |
| UFCG / POMBAL | | SERTÃO | 28,61 | 7,31% | | 2,64% | 66.301,40 | 10,00% | | 3,60% |
| UFCG / SOUSA | | SERTÃO | 12,97 | 3,31% | | 1,20% | 30.150,46 | 4,55% | | 1,64% |
| UFCG / SUMÉ | | BORBOREMA | 0,1 | 0,03% | | 0,01% | 345,8 | 0,05% | | 0,02% |
| UFPB / AREIA | | UFPB | AGRESTE | 125,93 | | 37,68% | 334,24 | 11,61% | | 142.080,10 |
| UFPB / BANANEIRAS | AGRESTE | | 84,3 | 25,22% | 7,77% | 101.961,00 | | 25,23% | 5,54% | |
| UFPB / J. PESSOA | ZONA DA MATA | | 124,01 | 37,10% | 11,44% | 160.110,30 | | 39,62% | 8,69% | |
| INFANTARIA / J. PESSOA | EXÉRCITO | ZONA DA MATA | 39,25 | 11,89% | 330,08 | 3,62% | 65.614,97 | 9,09% | 721.881,65 | 3,56% |
| GRUP.ENG. / J. PESSOA | | ZONA DA MATA | 290,83 | 88,11% | | 26,82% | 656.266,68 | 90,91% | | 35,64% |
| IBAMA / J. PESSOA | IBAMA | ZONA DA MATA | 11,34 | 100,00% | 11,34 | 1,05% | 15.379,45 | 100,00% | 15.379,45 | 0,84% |

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados no Comprasnet.

Conforme exposto na Tabela 8, a UASG que mais comprou hortifrúti, tanto quantitativa como financeiramente, foi o 1º Grupamento de Engenharia, localizado em João Pessoa, com 290,83 toneladas e R\$ 656.266,68, equivalendo a 26,82% do quantitativo e 35,64% dos valores licitados.

Contrariamente encontramos os *Campi* da UFCG de Sumé e do IFPB de João Pessoa com as menores compras, também quantitativa e financeiramente, representando respectivamente em toneladas 0,01% (0,1 tonelada) e 0,40% (4,3 toneladas) e em recursos 0,02% (R\$ 345,80) e 0,17% (R\$ 3.064,39) do total licitado pelos órgãos federais localizados na Paraíba. O baixíssimo investimento feito pela UFCG foi reflexo da pequena demanda do *Campus* de Sumé, que no período não possuía um RU (UFCG, 2014).

Já institucionalmente, a UFCG foi o órgão que comprou a maior quantidade de hortifrúti, 391,50 toneladas (36,10% do geral), que é reflexo do maior número de UASG's consumidoras. Enquanto que financeiramente, o órgão que gastou mais com hortifrúti foi o Exército, com um gasto de R\$ 404.151,40 (21,95% do geral).

Inversamente, os órgãos que compraram menos, quantitativa e financeiramente, foram o IBAMA e o IFPB. O IBAMA comprou 11,34 toneladas (1,05% do geral) gastando R\$ 15.379,45 (0,84% do geral) para finalidade distinta, que não a alimentação humana, mas de animais cativos do Centro de Triagem de Animais Silvestres (CETAS). Enquanto que o IFPB adquiriu 17,28 toneladas (1,59% do geral) a partir de um investimento de R\$ 37.321,37 (2,03% do geral).

4.3 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA NAS COMPRAS DE HORTIFRUTI NA UFPB E EM OUTROS ÓRGÃOS FEDERAIS DO ESTADO DA PARAÍBA

4.3.1 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA ECONÔMICA

A seguir apresentam-se os dados relacionados à eficiência econômica dos órgãos públicos federais do estado da Paraíba, evidenciando primeiramente os valores correspondentes ao Índice de Economicidade (IE) para em seguida mostrar os números referentes ao Índice de Qualidade (IQ).

4.3.1.1 ÍNDICE DE ECONOMIA

Assim como apresentado anteriormente na metodologia, foi calculado o indicador de prejuízo (P), que é um percentual, que reflete quanto a UASG ou o órgão gastou a mais do que poderia ter gasto se tivesse feito a mesma aquisição com o menor preço do mercado paraibano. Em seguida se transformou este indicador quantitativo e negativo em índice de economia (IE) a partir da sua inversão.

Quadro 8: Índice de Economia das compras de hortifrútiis dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| UASG | ÍNDICE DE ECONOMIA | ÓRGÃO | ÍNDICE DE ECONOMIA |
|------------------------|--------------------|----------|--------------------|
| IFPB / SOUSA | 0,77 | IFPB | 0,70 |
| IFPB / J. PESSOA | 0,64 | | |
| UFCG / CAJAZEIRAS | 0,65 | UFCG | 0,67 |
| UFCG / CUITÉ | 0,64 | | |
| UFCG / PATOS | 0,68 | | |
| UFCG / POMBAL | 0,71 | | |
| UFCG / SOUSA | 0,72 | | |
| UFCG / SUMÉ | 0,74 | | |
| UFCG / C. GRANDE | 0,51 | | |
| UFPB / AREIA | 0,31 | UFPB | 0,42 |
| UFPB / BANANEIRAS | 0,46 | | |
| UFPB / J. PESSOA | 0,49 | | |
| GRUP.ENG. / J. PESSOA | 0,67 | EXÉRCITO | 0,61 |
| INFANTARIA / J. PESSOA | 0,56 | | |
| IBAMA / J. PESSOA | 0,53 | IBAMA | 0,53 |

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser constatado no quadro anterior, as UASG's que apresentaram melhor desempenho no Índice de Economia foram os *Campi* do IFPB em Sousa e da UFCG em Sousa, Pombal e Sumé, com os respectivos IE de 0,77, 0,72, 0,71 e 0,74. De forma geral, ou seja, institucionalmente, identificamos o IFPB como a instituição com melhor desempenho na variável preço, com um IE de 0,70.

Este resultado, tanto individual como coletivo, foi reflexo de um menor desperdício dos recursos públicos, se considerando a diferença entre o valor licitado e o valor que teria sido gasto se tivessem realizado a mesma compra com os menores preços do mercado público federal na Paraíba. Outra grande vantagem deste

processo é que através da maximização do uso dos escassos recursos financeiros a partir da redução do seu desperdício possibilita um aumento da capacidade de atendimento de pessoas com alimentação e/ou a sobra de recursos para serem aplicados em outras questões, como os investimentos e não apenas a manutenção.

Em caminho contrário encontramos, individualmente, o *Campus* da UFPB em Areia, com o IE de 0,31, e conjuntamente, a UFPB, com o IE de 0,42. Estes baixos índices são resultado de um uso de recursos públicos muito maior que o necessário se tivessem feito a mesma aquisição com base nos preços mais baixos do mercado público federal da Paraíba, o que pode ter afetado a capacidade de investimento e manutenção do nível de serviços do órgão.

4.3.1.2 ÍNDICE DE QUALIDADE

De acordo com o exposto anteriormente, foi construído um indicador de qualidade (Q) baseado na excelência da especificação técnica. Esta foi avaliada a partir do cruzamento do valor licitados com o agrupamento dos padrões de identidade e qualidade definidos pela ANVISA em uma escala crescente de acordo com a sua presença na especificação dos hortifrútiis. Este indicador positivo e classificatório foi transformado no índice de qualidade (IQ).

Quadro 9: Índice de Qualidade das compras de hortifrútiis dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| UASG | ÍNDICE DE QUALIDADE | ÓRGÃO | ÍNDICE DE QUALIDADE |
|------------------------|---------------------|----------|---------------------|
| IFPB / SOUSA | 0,32 | IFPB | 0,33 |
| IFPB / J. PESSOA | 0,33 | | |
| UFCG / CAJAZEIRAS | 0,98 | UFCG | 0,53 |
| UFCG / CUITÉ | 0,92 | | |
| UFCG / PATOS | 0,39 | | |
| UFCG / POMBAL | 0,43 | | |
| UFCG / SOUSA | 0,54 | | |
| UFCG / SUMÉ | 0,00 | | |
| UFCG / C. GRANDE | 0,46 | | |
| UFPB / AREIA | 0,93 | UFPB | 0,88 |
| UFPB / BANANEIRAS | 0,79 | | |
| UFPB / J. PESSOA | 0,92 | | |
| GRUP.ENG. / J. PESSOA | 0,45 | EXÉRCITO | 0,40 |
| INFANTARIA / J. PESSOA | 0,35 | | |
| IBAMA / J. PESSOA | 0,36 | IBAMA | 0,36 |

Fonte: Elaboração própria.

Conforme observado no quadro apresentado acima, as UASG's com melhor IQ foram os *Campi* da UFCG em Cajazeiras e Cuité e da UFPB em Areia e João Pessoa, com os respectivos índices de 0,98, 0,92, 0,93 e 0,92. Institucionalmente, o órgão que apresentou o melhor IQ foi a UFPB, que ficou com um Índice de Qualidade de 0,88, bem superior ao desempenho dos outros órgãos federais localizados na Paraíba.

Os referidos índices foram resultado do cuidado que estas instituições tiveram com a adequada caracterização dos hortifrútis licitados através da elaboração da especificação técnica, baseada nos padrões estabelecidos pela ANVISA, que reduzem consideravelmente a probabilidade do recebimento de produtos inapropriados para consumo e/ou de baixa qualidade.

Com o desempenho mais baixo no IQ localizamos, individualmente, o *Campus* da UFCG em Sumé, com o valor mínimo (0,00), e institucionalmente, o IFPB e o IBAMA, com os valores de 0,33 e 0,36. Especificamente, no caso da UFCG, sua atitude com relação às especificações técnicas de suas licitações se limitou a colocação de apenas o nome genérico do produto em seus Termos de Referência. Enquanto que o IFPB se preocupou menos com a questão, e conseqüentemente com seus alunos, que o IBAMA teve com os animais.

O excesso de generalismo na elaboração das especificações técnicas dos processos de aquisição resulta em compras de alimentos baseadas quase que

exclusivamente no preço, ficando a cargo dos fornecedores escolher o produto com maior disponibilidade e menor preço para atender a demanda pouco clara dos órgãos públicos.

4.3.1.3 EFICIÊNCIA ECONÔMICA

A eficiência econômica foi resultante da agregação média dos dois índices anteriormente mencionados: o Índice de Economia (IE) e o Índice de Qualidade (IQ).

Quadro 10: Eficiência econômica das compras de hortifrúteis dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| UASG | ÍNDICE DE ECONOMIA | ÍNDICE DE QUALIDADE | EFICIÊNCIA ECONÔMICA | ÓRGÃO | ÍNDICE DE ECONOMIA | ÍNDICE DE QUALIDADE | EFICIÊNCIA ECONÔMICA |
|------------------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------|--------------------|---------------------|----------------------|
| IFPB / SOUSA | 0,77 | 0,32 | 54,64% | IFPB | 0,70 | 0,33 | 51,71% |
| IFPB / J. PESSOA | 0,64 | 0,33 | 48,46% | | | | |
| UFCG / CAJAZEIRAS | 0,65 | 0,98 | 81,50% | UFCG | 0,67 | 0,53 | 59,79% |
| UFCG / CUITÉ | 0,64 | 0,92 | 78,18% | | | | |
| UFCG / PATOS | 0,68 | 0,39 | 53,47% | | | | |
| UFCG / POMBAL | 0,71 | 0,43 | 56,99% | | | | |
| UFCG / SOUSA | 0,72 | 0,54 | 62,79% | | | | |
| UFCG / SUMÉ | 0,74 | 0,00 | 37,12% | | | | |
| UFCG / C. GRANDE | 0,51 | 0,46 | 48,50% | | | | |
| UFPB / AREIA | 0,31 | 0,93 | 62,11% | UFPB | 0,42 | 0,88 | 65,00% |
| UFPB / BANANEIRAS | 0,46 | 0,79 | 62,50% | | | | |
| UFPB / J. PESSOA | 0,49 | 0,92 | 70,50% | | | | |
| GRUP.ENG. / J. PESSOA | 0,67 | 0,45 | 56,01% | EXÉRCITO | 0,61 | 0,40 | 50,50% |
| INFANTARIA / J. PESSOA | 0,56 | 0,35 | 56,01% | IBAMA | 0,53 | 0,36 | 44,50% |
| IBAMA / J. PESSOA | 0,53 | 0,36 | 45,72% | | | | |

Fonte: Elaboração própria.

Conforme exposto no quadro anteriormente apresentado, verifica-se que o *Campus* da UFCG em Cajazeiras, com um percentual de 81,5%, foi a UASG mais eficiente economicamente. Tal fato se deu principalmente pela sua excelência na elaboração das especificações técnicas, dos hortifrúteis licitados, reflexo do altíssimo IQ (0,98). Já a UFPB foi o órgão com maior eficiência econômica, com um percentual de 65,00%, que assim como no caso anterior, foi causado pelo bom desempenho (0,88) no seu IQ.

Inversamente, encontramos o *Campus* da UFCG em Sumé com o mais baixo desempenho na eficiência econômica, com o percentual de 37,12%, que incrivelmente é correspondente a um Índice de Economicidade muito próximo do obtido pela UFCG em Cajazeiras. Tal fato demonstra que o baixo desempenho é essencialmente resultado do seu baixíssimo Índice de Qualidade. Enquanto que institucionalmente localizamos o IBAMA com a eficiência econômica mais baixa, com um percentual de 44,50%, que talvez seja reflexo da finalidade da compra ser distinta das outras instituições.

4.3.2 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA SOCIAL

A análise dos dados referentes a perspectiva social da compra de hortifrúteis, será feita a partir dos Índices de Desenvolvimento Local / Regional (IDLR) e de Distribuição de Renda (IDR).

4.3.2.1 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO LOCAL / REGIONAL

Como exposto na metodologia, calculou-se o indicador de desenvolvimento local / regional com base no conceito de valorização equitativa das características de cada local. Assim, este foi considerado a partir da proximidade do órgão com o fornecedor, que também foi analisada a partir do cruzamento de uma escala crescente com os valores licitados. No final, este indicador positivo e classificatório foi transformado em Índice de Desenvolvimento Local / Regional (IDLR).

Quadro 11: Índice de Desenvolvimento Local / Regional das compras de hortifrúti dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| UASG | ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO LOCAL / REGIONAL | ÓRGÃO | ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO LOCAL / REGIONAL |
|------------------------|--|----------|--|
| IFPB / SOUSA | 1,00 | IFPB | 1,00 |
| IFPB / J. PESSOA | 1,00 | | |
| UFCG / CAJAZEIRAS | 0,99 | UFCG | 0,95 |
| UFCG / CUITÉ | 0,93 | | |
| UFCG / PATOS | 1,00 | | |
| UFCG / POMBAL | 0,75 | | |
| UFCG / SOUSA | 1,00 | | |
| UFCG / SUMÉ | 1,00 | | |
| UFCG / C. GRANDE | 1,00 | | |
| UFPB / AREIA | 1,00 | UFPB | 0,92 |
| UFPB / BANANEIRAS | 0,96 | | |
| UFPB / J. PESSOA | 0,80 | | |
| GRUP.ENG. / J. PESSOA | 0,97 | EXÉRCITO | 0,95 |
| INFANTARIA / J. PESSOA | 0,92 | | |
| IBAMA / J. PESSOA | 1,00 | IBAMA | 1,00 |

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o que foi observado no Quadro 11, constatou-se que não existe apenas uma UASG com o melhor Índice de Desenvolvimento Local / Regional (IDLR) possível (1,00), mas várias: os dois *Campi* do IFPB (João Pessoa e Sousa), mais da metade dos *Campi* da UFCG (Campina Grande, Patos, Sousa e Sumé), o Campus da UFPB em Areia e o IBAMA. Coletivamente, encontrou-se o IBAMA e o IFPB, ambos também com o IDLR máximo (1,00). Estas informações demonstram que estes órgãos têm feito a maioria das suas aquisições de hortifrúti com fornecedores locais ou da região do estado em que se encontram.

Contrariamente, a UASG com o Índice de Desenvolvimento Local / Regional mais baixo foi o *Campus* da UFCG em Pombal (0,75). Os órgãos com menor desempenho no IDLR foram a UFPB, a UFCG e o Exército, com os valores de 0,92, 0,95 e 0,95 respectivamente.

A análise do IDLR reflete certa uniformidade com relação ao Índice de Desenvolvimento Local e Regional, que de forma geral se apresenta alto, o que resulta

em um benefício maior aos fornecedores do entorno dos órgãos e um maior desenvolvimento para o estado da Paraíba.

4.3.2.2 ÍNDICE DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

De acordo com o exposto anteriormente, calculou-se o indicador de distribuição de renda (DR) com base na equidade da distribuição dos recursos financeiros para compra de hortifrútiis, que foi definida pela priorização aos produtores mais vulneráveis social e economicamente e a conseqüente redução da participação dos atacadistas, varejistas e distribuidores, que geralmente são revendedores. Com base no ramo e CNAE dos fornecedores criou-se uma escala crescente de compatibilidade da sua atividade, que foi cruzada com os valores licitados. Finalizou-se com a conversão deste indicador positivo e classificatório em um Índice de Distribuição de Renda (IDR).

Quadro 12: Índice de Distribuição de Renda das compras de hortifrútiis dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| UASG | ÍNDICE DE DISTRIBUIÇÃO | ÓRGÃO | ÍNDICE DE DISTRIBUIÇÃO |
|------------------------|------------------------|----------|------------------------|
| IFPB / SOUSA | 0,50 | IFPB | 0,38 |
| IFPB / J. PESSOA | 0,25 | | |
| UFCG / CAJAZEIRAS | 0,44 | UFCG | 0,47 |
| UFCG / CUITÉ | 0,73 | | |
| UFCG / PATOS | 0,50 | | |
| UFCG / POMBAL | 0,50 | | |
| UFCG / SOUSA | 0,40 | | |
| UFCG / SUMÉ | 0,00 | | |
| UFCG / C. GRANDE | 0,75 | | |
| UFPB / AREIA | 0,68 | UFPB | 0,64 |
| UFPB / BANANEIRAS | 0,71 | | |
| UFPB / J. PESSOA | 0,53 | | |
| GRUP.ENG. / J. PESSOA | 0,65 | EXÉRCITO | 0,53 |
| INFANTARIA / J. PESSOA | 0,40 | | |
| IBAMA / J. PESSOA | 0,25 | IBAMA | 0,25 |

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser constatado na quadro 12, o Índice de Distribuição de Renda se encontra maior nos *Campi* da UFCG em Campina Grande, Cuité e no *Campus* da

UFPB em Bananeiras (0,75, 0,73 e 0,71 respectivamente). A UFPB apareceu como órgão com o melhor IDR (0,64). Estes índices demonstram que a maior parte dos fornecedores, apesar de não ser de produtores, ao menos são revendedores (atacadistas, varejistas ou distribuidores) especializados em hortifrútiis.

O *Campus* da UFCG em Sumé é a UASG que obteve o pior desempenho no Índice de Distribuição de Renda, atingindo a marca mínima de zero. Enquanto que o IBAMA aparece como o órgão com o IDR mais baixo (0, 25). Esses valores revelam uma ênfase de compras com fornecedores aparentemente despreparados para fornecer hortifrútiis ou qualquer espécie de alimento, em decorrência de serem produtores de produtos não minerais não metálicos ou revendedores (varejistas) de produtos em geral.

4.3.2.3 EFICIÊNCIA SOCIAL

A eficiência social foi obtida também a partir da agregação dos dois índices vinculados a esta dimensão: o Índice de Desenvolvimento Local / Regional (IDLR) e o Índice de Distribuição de Renda (IDR).

Quadro 13: Eficiência social das compras de hortifrúti dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| UASG | ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO LOCAL / REGIONAL | ÍNDICE DE DISTRIBUIÇÃO | EFICIÊNCIA SOCIAL | ÓRGÃO | ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO LOCAL / REGIONAL | ÍNDICE DE DISTRIBUIÇÃO | EFICIÊNCIA SOCIAL |
|------------------------|--|------------------------|-------------------|----------|--|------------------------|-------------------|
| IFPB / SOUSA | 1,00 | 0,50 | 75,00% | IFPB | 1,00 | 0,38 | 68,75% |
| IFPB / J. PESSOA | 1,00 | 0,25 | 62,50% | | | | |
| UFCG / CAJAZEIRAS | 0,99 | 0,44 | 71,00% | UFCG | 0,95 | 0,47 | 71,25% |
| UFCG / CUITÉ | 0,93 | 0,73 | 83,00% | | | | |
| UFCG / PATOS | 1,00 | 0,50 | 75,00% | | | | |
| UFCG / POMBAL | 0,75 | 0,50 | 62,50% | | | | |
| UFCG / SOUSA | 1,00 | 0,40 | 70,00% | | | | |
| UFCG / SUMÉ | 1,00 | 0,00 | 50,00% | | | | |
| UFCG / C. GRANDE | 1,00 | 0,75 | 87,25% | | | | |
| UFPB / AREIA | 1,00 | 0,68 | 84,00% | UFPB | 0,92 | 0,64 | 78,00% |
| UFPB / BANANEIRAS | 0,96 | 0,71 | 83,50% | | | | |
| UFPB / J. PESSOA | 0,80 | 0,53 | 66,25% | | | | |
| GRUP.ENG. / J. PESSOA | 0,97 | 0,65 | 81,00% | EXÉRCITO | 0,95 | 0,53 | 74,00% |
| INFANTARIA / J. PESSOA | 0,92 | 0,40 | 66,00% | | | | |
| IBAMA / J. PESSOA | 1,00 | 0,25 | 62,50% | IBAMA | 1,00 | 0,25 | 62,50% |

Fonte: Elaboração própria.

A partir do quadro 13, conseguimos identificar os *Campi* da UFCG em Campina Grande e Cuité, os *Campi* da UFPB em Areia e Bananeiras e o Grupamento de Engenharia, com as UASG's mais eficientes socialmente, com os respectivos percentuais de 87,25%, 83%, 84%, 83,5% e 81%. Enquanto que coletivamente, como consequências dos resultados anteriores, encontramos a UFPB, a UFCG e o Exército, com os percentuais de 78%, 71,25% e 74% respectivamente.

Os elevados percentuais de eficiência social são essencialmente reflexo de um Índice de Desenvolvimento Local / Regional geral bem alto, variando entre 1,00 e 0,93. Através deste desempenho, os órgãos anteriormente citados conseguem contribuir mais com o desenvolvimento no momento em que beneficiam os varejistas com atividade mais compatível e mais próximos.

Em caminho contrário localizamos o *Campus* da UFCG em Sumé, com um percentual de eficiência de apenas 50%, que, apesar de ser resultado de um Índice de Desenvolvimento Local e Regional altíssimo (1,00), é vinculado a um baixíssimo Índice de Distribuição de Renda (0,00). Já institucionalmente, temos o IFPB e o IBAMA, com desempenhos não tão baixos, relativamente próximos dos maiores, ficando com um percentual de eficiência social de 68,75% e 62,5%. Estes valores demonstram que as referidas instituições estão comprando nas suas proximidades, mas de revendedores (atacadistas, varejistas e distribuidores) menos habilitados para um fornecimento específico e frequente com o dos hortifrúteis.

4.3.3 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA AMBIENTAL

A seguir apresentam-se os dados relacionados à eficiência ambiental dos órgãos públicos federais localizados na Paraíba, evidenciando os valores correspondentes aos Índices do Uso de Agrotóxicos (IUA) e de Emissão de Gases (IEG).

4.3.3.1 ÍNDICE DE USO DE AGROTÓXICOS

Assim como exposto na metodologia, obteve-se o indicador de uso de agrotóxicos(UA) a partir do tipo de processo produtivo dos hortifrúteis, valorizando os que usam nenhum ou menos substâncias químicas industrializadas. Mais uma vez, com base no referido processo, criou-se uma escala e cruzou-se a mesma com os valores licitados. Finaliza-se com a transformação deste indicador negativo e classificatório em Índice de Uso de Agrotóxicos (IUA).

Quadro 14: Índice de Uso de Agrotóxicos das compras de hortifrúteis dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| UASG | ÍNDICE DE USO DE AGROTÓXICOS | ÓRGÃO | ÍNDICE DE USO DE AGROTÓXICOS |
|------------------------|------------------------------|----------|------------------------------|
| IFPB / SOUSA | 0,00 | IFPB | 0,00 |
| IFPB / J. PESSOA | 0,00 | | |
| UFCG / CAJAZEIRAS | 0,00 | UFCG | 0,00 |
| UFCG / CUITÉ | 0,00 | | |
| UFCG / PATOS | 0,00 | | |
| UFCG / POMBAL | 0,00 | | |
| UFCG / SOUSA | 0,00 | | |
| UFCG / SUMÉ | 0,00 | | |
| UFCG / C. GRANDE | 0,00 | | |
| UFPB / AREIA | 0,00 | UFPB | 0,01 |
| UFPB / BANANEIRAS | 0,00 | | |
| UFPB / J. PESSOA | 0,02 | | |
| GRUP.ENG. / J. PESSOA | 0,00 | EXÉRCITO | 0,00 |
| INFANTARIA / J. PESSOA | 0,00 | | |
| IBAMA / J. PESSOA | 0,10 | IBAMA | 0,10 |

Fonte: Elaboração própria.

O quadro acima revela um baixíssimo desempenho associado à variável ambiental de uso de agrotóxicos em todas as UASG's e respectivos órgãos federais do estado da Paraíba. Apenas o IBAMA e o *Campus* da UFPB em João Pessoa atingiram índices superiores ao mínimo, com os respectivos valores de 0,10 e 0,02. Como resultado dos resultados anteriores, identificamos o IBAMA e a UFPB como as instituições com melhor IUA, com os scores de 0,10 e 0,01.

O baixo desempenho, de forma geral, é reflexo da quase completa ausência de compras de hortifrúteis orgânicos ou agroecológicos, que pela pequena quantidade, apenas dois itens em dois processos licitatórios, fogem a um padrão de uma aquisição

de produtos deste tipo. Os dados da pesquisa mostram que apenas dois itens em duas compras adotaram esse critério.

4.3.3.2 ÍNDICE DE EMISSÃO DE GASES

De acordo com dados anteriormente apresentados, o indicador de emissão de gases (EG) foi calculado com base na quantidade de gases poluentes emitidos pelo veículo de entrega dos hortifrúteis. Mais uma vez se utiliza a distância entre o fornecedor e o órgão para se obter uma média do que se percorre para se transportar uma tonelada. Encerra-se transformado este indicador negativo e quantitativo em Índice de Emissão de Gases (IEG).

Quadro 15: Índice de Emissão de Gases das compras de hortifrúteis dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| UASG | ÍNDICE DE EMISSÃO DE GASES | ÓRGÃO | ÍNDICE DE EMISSÃO DE GASES |
|------------------------|----------------------------|----------|----------------------------|
| IFPB / SOUSA | 0,86 | IFPB | 0,91 |
| IFPB / J. PESSOA | 0,95 | | |
| UFCG / CAJAZEIRAS | 0,78 | UFCG | 0,61 |
| UFCG / CUITÉ | 0,13 | | |
| UFCG / PATOS | 0,00 | | |
| UFCG / POMBAL | 0,77 | | |
| UFCG / SOUSA | 1,00 | | |
| UFCG / SUMÉ | 0,98 | | |
| UFCG / C. GRANDE | 0,61 | | |
| UFPB / AREIA | 0,99 | UFPB | 0,74 |
| UFPB / BANANEIRAS | 0,72 | | |
| UFPB / J. PESSOA | 0,52 | | |
| GRUP.ENG. / J. PESSOA | 0,88 | EXÉRCITO | 0,86 |
| INFANTARIA / J. PESSOA | 0,84 | | |
| IBAMA / J. PESSOA | 0,94 | IBAMA | 0,94 |

Fonte: Elaboração Própria.

Conforme exposto na quadro 15, verifica-se que o Índice de Emissão de Gases (IEG) se encontra maior nos *Campi* da UFCG em Sousa e Sumé, no *Campus* da UFPB em Areia, no *Campus* do IFPB em João Pessoa e no IBAMA, com os valores de 1,00,

0,98, 0,99, 0,95 e 0,94 respectivamente. Institucionalmente, identificou-se o IBAMA e o IFPB com o melhores IEG (0,94 e 0,91 respectivamente).

A partir destes resultados encontramos as instituições que demandam menores carregamentos proporcionalmente ao deslocamento dos fornecedores. Tal fato gera uma economia de consumo de combustível queimado e conseqüentemente uma menor quantidade de gases poluidores liberados na atmosfera.

Com mais baixo desempenho na variável emissão de gases temos os *Campi* da UFCG em Patos e Cuité, com os índices de 0,00 e 0,13. Como consequência do resultado anterior identificamos a UFCG como a instituição com mais baixo desempenho no IEG (apenas 0,61). Estes resultados refletem maiores carregamentos e deslocamentos necessários a entrega de hortifrutis nos referidos órgãos, o que resulta em uma maior poluição do ar e uma menor preservação do meio ambiente.

4.3.3.3 EFICIÊNCIA AMBIENTAL

A eficiência ambiental foi resultante da agregação dos dois índices anteriormente mencionados: o Índice de Uso de Agrotóxicos (IUA) e o Índice de Emissão de Gases (IEG).

Quadro 16: Eficiência ambiental das compras de hortifrúteis dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| ÓRGÃO | ÍNDICE DE USO DE AGROTÓXICOS | ÍNDICE DE EMISSÃO DE GASES | EFICIÊNCIA AMBIENTAL | ÓRGÃO | ÍNDICE DE USO DE AGROTÓXICOS | ÍNDICE DE EMISSÃO DE GASES | EFICIÊNCIA AMBIENTAL |
|------------------------|------------------------------|----------------------------|----------------------|----------|------------------------------|----------------------------|----------------------|
| IFPB / SOUSA | 0,00 | 0,86 | 43,00% | IFPB | 0,00 | 0,91 | 45,25% |
| IFPB / J. PESSOA | 0,00 | 0,95 | 47,50% | | | | |
| UFCG / CAJAZEIRAS | 0,00 | 0,78 | 39,00% | UFCG | 0,00 | 0,61 | 30,50% |
| UFCG / CUITÉ | 0,00 | 0,13 | 6,50% | | | | |
| UFCG / PATOS | 0,00 | 0,00 | 0,00% | | | | |
| UFCG / POMBAL | 0,00 | 0,77 | 38,50% | | | | |
| UFCG / SOUSA | 0,00 | 1,00 | 50,00% | | | | |
| UFCG / SUMÉ | 0,00 | 0,98 | 49,00% | | | | |
| UFCG / C. GRANDE | 0,00 | 0,61 | 30,50% | | | | |
| UFPB / AREIA | 0,00 | 0,99 | 49,50% | UFPB | 0,01 | 0,74 | 37,42% |
| UFPB / BANANEIRAS | 0,00 | 0,72 | 36,00% | | | | |
| UFPB / J. PESSOA | 0,02 | 0,52 | 26,75% | | | | |
| GRUP.ENG. / J. PESSOA | 0,00 | 0,88 | 44,00% | EXÉRCITO | 0,00 | 0,86 | 43,00% |
| INFANTARIA / J. PESSOA | 0,00 | 0,84 | 42,00% | | | | |
| IBAMA / J. PESSOA | 0,10 | 0,94 | 52,00% | IBAMA | 0,10 | 0,94 | 52,00% |

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o exposto no quadro acima, verifica-se que os órgãos mais eficientes ambientalmente são o IBAMA e o *Campus* da UFCG em Sousa, com os respectivos percentuais de 52% e 50%. Este desempenho foi basicamente resultado de um bom Índice de Emissão de Gases, pois o Índice de Uso de Agrotóxicos de todos os órgãos foi praticamente nulo. Como consequência do resultado individual, temos o IBAMA como instituição mais eficiente ambientalmente.

Contrariamente, identificamos o *Campus* da UFCG em Patos com a eficiência ambiental mais baixa possível (0,00%). Enquanto que institucionalmente temos a UFCG com um percentual de eficiência ambiental de 30,5%. Estes resultados mostram que de forma geral não há um comprometimento com a preservação do meio ambiente, pois nem os órgãos e UASG's mais eficientes estão absorvendo de forma consistente os novos conceitos trazidos pela sustentabilidade para a Administração Pública.

4.3.4 RESUMO DA EFICIÊNCIA NAS COMPRAS DE HORTIFRUTIS NOS ÓRGÃOS FEDERAIS DO ESTADO DA PARAÍBA

A partir da agregação das eficiências anteriormente estudadas (econômica, social e ambiental) obteve-se uma visão geral do desempenho dos órgãos públicos federais da Paraíba, como pode ser visto no quadro a seguir.

Quadro 17: Eficiência das compras de hortifrúteis dos órgãos federais do estado da Paraíba em 2014.

| RANKING | UASG | EFICIÊNCIA ECONÔMICA | EFICIÊNCIA SOCIAL | EFICIÊNCIA AMBIENTAL | EFICIÊNCIA TOTAL |
|---------|------------------------|----------------------|-------------------|----------------------|------------------|
| 1 | UFPB / AREIA | 62,11% | 84,00% | 49,50% | 65,20% |
| 2 | UFCG / CAJAZEIRAS | 81,50% | 71,00% | 39,00% | 63,83% |
| 3 | UFCG / SOUSA | 62,79% | 70,00% | 50,00% | 60,93% |
| 4 | UFPB / BANANEIRAS | 62,50% | 83,50% | 36,00% | 60,67% |
| 5 | GRUP.ENG. / J. PESSOA | 56,01% | 81,00% | 44,00% | 60,34% |
| 6 | IFPB / SOUSA | 54,64% | 75,00% | 43,00% | 57,55% |
| 7 | UFCG / CUITÉ | 78,18% | 83,00% | 6,50% | 55,89% |
| 8 | UFCG / C. GRANDE | 48,50% | 87,25% | 30,50% | 55,42% |
| 9 | INFANTARIA / J. PESSOA | 56,01% | 66,00% | 42,00% | 54,67% |
| 10 | UFPB / J. PESSOA | 70,50% | 66,25% | 26,75% | 54,50% |
| 11 | IBAMA / J. PESSOA | 45,72% | 62,50% | 52,00% | 53,41% |
| 12 | IFPB / J. PESSOA | 48,46% | 62,50% | 47,50% | 52,82% |
| 13 | UFCG / POMBAL | 56,99% | 62,50% | 38,50% | 52,66% |
| 14 | UFCG / SUMÉ | 37,12% | 50,00% | 49,00% | 45,37% |
| 15 | UFCG / PATOS | 53,47% | 75,00% | 0,00% | 42,82% |

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser constatado no Quadro 17, vemos que as UASG's da UFPB ficaram em 1º, 4º e 10º no ranking de eficiência das compras de hortifrúti do governo federal no estado da Paraíba.

Surpreendentemente, o *Campus* de João Pessoa, que possui as maiores demandas e estrutura administrativa foi quem ficou na pior posição, inclusive abaixo de UASG's com contexto institucional similar, mas com menores demanda e administração, geralmente menos qualificada, como os *Campi* da UFCG em Cuité, Sousa e Cajazeiras e o *Campus* do IFPB de Sousa. Vale salientar que esta diferença entre a eficiência das UASG's do interior e da capital também foi identificada na UFCG e no IFPB, com os *Campi* localizados em Cajazeiras e Sousa ficando a frente dos de Campina Grande e João Pessoa.

Apesar de o *Campus* da UFPB em João Pessoa possuir eficiências econômica e social relativamente boas, de 70,5% e 66,25%, foi arrastado para baixo no ranking de eficiência total devido a sua baixa eficiência ambiental, de 26,75%. No caso dos *Campi* de Areia e Bananeiras encontramos um nível de eficiência total muito similar entre elas, se distinguindo na eficiência ambiental.

Quadro 18: Eficiência das compras de hortifrúti das instituições federais paraibanas em 2014.

| RANKING | ÓRGÃO | EFICIÊNCIA ECONÔMICA | EFICIÊNCIA SOCIAL | EFICIÊNCIA AMBIENTAL | EFICIÊNCIA TOTAL |
|---------|----------|----------------------|-------------------|----------------------|------------------|
| 1 | UFPB | 65,04% | 77,92% | 37,42% | 60,12% |
| 2 | EXÉRCITO | 56,01% | 73,50% | 43,00% | 57,50% |
| 3 | IFPB | 51,55% | 68,75% | 45,25% | 55,18% |
| 4 | UFCG | 59,79% | 71,25% | 30,50% | 53,85% |
| 5 | IBAMA | 45,72% | 62,50% | 52,00% | 53,41% |

Fonte: Elaboração própria.

Conforme pode ser identificado na quadro 18, institucionalmente, a UFPB ficou em 1º no ranking de eficiência das compras de hortifrúti realizadas pelos órgãos federais localizados na Paraíba. Esta posição foi reflexo desta possuir as mais altas

eficiências econômica e social, mas ao mesmo tempo a mais baixa eficiência ambiental.

Estas informações sobre a UFPB mostram que apesar dela ter diferenças consideráveis de desempenho entre suas unidades, como coletivo o órgão encontra-se no topo da eficiência das aquisições de frutas, legumes e verduras da esfera federal no estado da Paraíba. No entanto, porque esta instituição foi a melhor não significa que não há o que mudar, pois como foi visto a sua eficiência ambiental foi a mais baixa.

Assim, apesar da sua posição no ranking institucional, a UFPB está longe de um desempenho ideal, ou seja, com máxima eficiência, e por isso, precisa rever seus procedimentos de compras de hortifrúteis para que estas ocorram em maior consonância com três questões importantes. A primeira é a sua missão de geração de um desenvolvimento integral (científico-tecnológico, socioambiental, econômico e cultural) e através das suas atividades de interação com a sociedade. A segunda são as leis, inclusive a de obrigatoriedade de compra de pelo menos 30% dos seus gêneros alimentícios da agricultura familiar; as recomendações dos órgãos de controle; as expectativas da sociedade, que se apresenta sedenta por melhores resultados da aplicação dos impostos que paga. A terceira é o contexto de crise, que resulta em uma escassez cada vez maior dos recursos; e as necessidades de preservação do meio ambiente.

Destarte, no próximo capítulo são expostas as considerações finais do presente estudo, que apresenta, dentre outros aspectos, os principais achados e as sugestões futuras para novas pesquisas na área.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo a análise da eficiência das compras de hortifrútis na UFPB a partir de uma comparação com as compras realizadas por outros órgãos federais do estado da Paraíba. Destacou-se que a avaliação da eficiência das compras vem se resumindo a perspectiva econômica, a partir da diferença entre o preço de referência e o preço de compra, que em muitos casos, acaba não resultando em menores gastos, melhor qualidade e vantagens ao desenvolvimento sustentável.

Assim, procurou-se investigar a eficiência nas suas três dimensões (econômica, social e ambiental), o que auxiliou na criação de um índice de eficiência das compras de hortifrútis do governo federal na Paraíba. Este poderá se constituir em uma metodologia de avaliação da eficiência das aquisições de frutas, legumes e verduras utilizada por qualquer órgão público como forma de verificação e comparação do seu desempenho.

A partir da aplicação desta metodologia obteve-se uma visão mais fidedigna e clara do desempenho das compras de hortifrútis dos órgãos governamentais da esfera federal do estado da Paraíba e como a UFPB se encontra neste contexto.

A UFPB, apesar de ter se mostrado como órgão mais eficiente, foram verificadas grandes diferenças nos desempenhos de seus campi, com as localizadas no interior (Areia e Bananeiras) se mostrando melhores que o da capital. Tal fato surpreendeu se considerando que os *campi* menores têm uma demanda mais reduzida e uma estrutura administrativa mais limitada, o que também foi identificado na UFCG e no IFPB.

Identificou-se a eficiência ambiental como o maior problema da UFPB em suas aquisições de frutas, legumes e verduras, pelo fato desta se apresentar, contrariamente às eficiências econômica e social, como a pior entre todos os órgãos públicos federais do estado.

Assim, apesar da UFPB se encontrar em primeiro lugar no ranking institucional, o órgão está longe de um desempenho com máxima eficiência e, por isso, recomenda-se rever seus procedimentos de compras de hortifrútis para que estas ocorram em maior consonância com a sua missão, as leis, as recomendações dos órgãos de controle, as expectativas da sociedade, a escassez dos recursos e as necessidades de preservação do meio ambiente.

Como alternativa para UFPB obter compras mais eficientes vislumbra-se a possibilidade de iniciar a articulação com os produtores da agricultura familiar para que se possa começar a comprar diretamente desses produtores, mesmo que não chegue inicialmente aos 30% determinados pela lei. Supõe-se que com o amadurecimento desse processo se consiga capacitar os pequenos produtores e em uma perspectiva não muito distante se chegar a meta exigida em lei. Para o restante da demanda, ou seja, os 70% dos hortifrutis, a UFPB poderia se juntar com os outros órgãos federais do estado para a realização de Registros de Preço com a inclusão de todas as UASG's consumidoras. Desta forma, com o ganho de escala, poderia se obter melhores preços e se contratar fornecedores mais qualificados para este tipo específico de fornecimento.

É importante destacar que este estudo não esgota a temática abordada. Nesse sentido, existe a necessidade de que estudos futuros sejam realizados para validar os indicadores e índices aqui criados, podendo-se também definir pesos específicos para os mesmos. Sugere-se, por exemplo, o a aplicação de entrevistas a serem realizadas com especialistas e *stakeholders*. Outra oportunidade interessante seria a utilização de ferramentas de processamento de dados para uma análise mais abrangente e georreferenciada.

6 REFERÊNCIAS

AFONSO, Camille Canedo. **ANÁLISE DA QUALIDADE DA ALOÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO: UM ESTUDO NA ÁREA DA SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL**. Monografia (Graduação em Contabilidade). UniCEUB: Brasília, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/7617/1/21245126.pdf>>. Acesso em 04 jan. 2016.

AFONSO, Antônio. **A eficiência do Estado**. IN: BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). **Aspectos do Desenvolvimento Fiscal**. Brasília, IPEA, 2007.

ALFONSO, Luciano Parejo. **Eficacia y Administración: tresestudios**. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP. MAdrid, 1995.

AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução à administração pública**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

ARANTES, Rafael Setúbal. **O uso do poder de compra do Estado para a geração de emprego e renda e o desenvolvimento local**. XI Ciudad de Guatemala: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reformad el Estado y de la Administración Pública, 7 - 10 Nov. 2006. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0055858.pdf>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

ARAÚJO, M. A. D. **Responsabilização da administração pública: limites e possibilidades do gestor público**. In: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (Org.). **Construindo uma nova gestão pública: coletânea de textos do I Ciclo de Palestra organizado pela Escola de Governo do RN –Natal**. Natal: SEARH/ RN, 2010. p. 135-162.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes; BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O essencial da contabilidade pública: teoria e exercícios de concursos públicos resolvidos**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARAÚJO, Letícia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. **A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos**. Revista do Serviço Público Brasília 63. Jan/mar 2012. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1821/A%20rela%C3%A7%C3%A3o%20entre%20os%20princ%C3%ADpios%20da%20efici%C3%AAncia%20e%20da%20economicidade%20nos%20contratos%20administrativos.pdf?sequence=1&isAll owed=y>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

ARNOLD, Tony J.R. **Administração de materiais: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 1999.

ARRETCHE, 2009 ARRETCHE, M. T. S. **Tendências do estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, p. 29-39. 2009.

ARVATE, Paulo e BIDERMAN, Ciro. **Vantagens e Desvantagens da Intervenção do Governo na Economia**. In: MENDES, Marcos (Org.). *Gasto Público Eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, Instituto Fernand Braudel, 2006.

ASSIS, Renato Linhares. **Desenvolvimento rural sustentável no Brasil: perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na agroecologia**. *Econ. Aplic.*, 10 (1): 75-89, jan-mar 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/eoa/v10n1/28699.pdf>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.
BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: 8ª ed., Editora Atlas, 2000.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BAPTISTELLI, Patrícia Maria Fontes Borges. **Qualidade dos gastos públicos dos municípios mineiros na área da educação**. 2015. 188 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação das Faculdades Integradas Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2009. Disponível em: <http://www.fpl.edu.br/2013/media/pdfs/mestrado/dissertacoes_2009/dissertacao_patrica_maria_2009.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2016.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul./ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n4/a03v42n4.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e gerenciamento da cadeia de abastecimento**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BIDERMAN, Rachel. **Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. ICLEI e FGV. 2006. Disponível em: <http://archive.iclei.org/fileadmin/user_upload/documents/LACS/Portugues/Programas/Compras_Publicas_Sustentaveis/Guia_Compras_Sustentaveis.pdf>. Acesso em: 10 abril 2016.

BITTENCOURT, F. M. R. **Indicadores de desempenho como instrumentos de gestão, auditoria e análise econômica**. *Revista de Conjuntura do Conselho Regional de Economia*, nº 23, p.13-25, jul./set. 2005. Disponível em: <<https://issuu.com/corecondf/docs/23-revista>>. Acesso em: 11 abril 2016.

BONA, Caroline Pereira. **Pregão Eletrônico e o Princípio da Eficiência**: um estudo de caso da comissão permanente de licitações de materiais da Prefeitura do Recife. Dissertação (Mestrado Profissional em gestão pública para o desenvolvimento do Nordeste). UFPE: Recife, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/16680/Caroline%20Pereira%20Bona%20-%20Preg%C3%A3o%20Eletr%C3%B4nico%20e%20o%20Princ%C3%ADpio%20da%20Efici%C3%Aancia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 abril 2016.

BORGES, Matheus Fachin. **QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL: UMA ABORDAGEM MICRORREGIONAL PARA O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**. Repositório Institucional (RI) da UFRGS. Dissertação para o Mestrado em Economia. Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25789/000745589.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BORGES, Ricardo Neves; BONTEMPO, Paulo Cesar; WANDER, Alcido Elenor; NAJBERG, Estela. **QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO E SAÚDE: UMA ANÁLISE MICRORREGIONAL EM GOIÁS**. RBPD – Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, v. 2, n. 2, p. 30-42, jul./dez. 2013. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5262015.pdf>>. Acesso em: 21/04/2016.

BOUERI, Rogério. **Avaliando a eficiência do gasto público**. In: BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). **Aspectos do Desenvolvimento Fiscal**. Brasília, IPEA, 2007.

BOYLE, R. **Managing public sector performance**. Dublin: Institute of Public Administration, 1989.

BRANDÃO, Eraldo José; OLIVEIRA, Juliana Garcia. **A logística reversa como instrumento da gestão compartilhada na atual política nacional de resíduos sólidos**. Revista do Curso de Direito UNIABEU. Volume 2, número 2. Dezembro/2012. Disponível em: <<http://www.uniabeu.edu.br/publica/index.php/rcd/article/view/952/632>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Casa Civil. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm>. Acesso em: 04 abril 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 5 de outubro, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.398, de 7 de janeiro de 1992**. Dispões sobre a base de cálculo das contribuições devidas ao Finsocial e ao PIS/Pasep e dá outras providências. Diário

Oficial da União. Brasília-DF, 7 de janeiro, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8398.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 21 de junho, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília-DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 4 de junho, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000**. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Casa Civil. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026.htm>. Acesso em: 13 abril 2016.

BRASIL. **Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Casa Civil. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acesso em: 04 março 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 17 de julho, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Casa Civil, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005**. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou

privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Casa Civil, 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Casa Civil, 2005c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Casa Civil. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 04 março 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Casa Civil. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Casa Civil. 2006c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 04 março 2016.

BRASIL. **Decreto nº 6.204, de 05 de setembro de 2007**. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. Casa Civil. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6204.htm>. Acesso em: 04 março 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Casa Civil. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 23 abril 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.** Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 15 de dezembro, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Casa Civil. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 04 março 2016.

BRASIL. **Decreto nº7.746, de 5 de junho de 2012.** Regulamenta o art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Diário Oficial da União. 5 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. Portal Planalto. **Governo federal economiza R\$ 48 bilhões com pregão eletrônico.** 2015a. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/governo-federal-economiza-48-bilhoes-com-pregao-eletronico>> Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. **Decreto nº8.473, de 22 de junho de 2015.** Estabelece, no âmbito da Administração Pública Federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 2015b. 23 jun2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRASIL. **Decreto nº8.538, de 6 de outubro de 2015.** Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública. Casa Civil. 6 de outubro de 2015c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8538.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado.** ENAP. Texto para discussão. Outubro 2001 (1996). Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/112892351/A-administracao-publica-gerencial-estrategia-e-estrutura-para-um-novo-estado-texto#scribd>>. Acesso em: 06 abril 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial.**

Revista do Serviço Público, Brasília, v. 47, n. 1, p.7-40, jan. 1996. Disponível em: <http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit2/da_administracao_publica_burocratica_a_gerencia.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90**: Lógica e Mecanismos de Controle. IN: SEGUNDA REUNIÃO DO CÍRCULO DE MONTEVIDÉU, 1997, Barcelona. Lua Nova Revista de Cultura Política, nº 45, 1998, 49-95. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=I7tx8bBkxXcC&oi=fnd&pg=PA49&dq=%22A+reforma+do+Estado+nos+anos+90:+L%C3%B3gica+e+Mecanismos+de+Controle%22&ots=9yd76Awblk&sig=rsDd-oZBLCltiDE54_VhD2LirLw#v=onepage&q=%22A%20reforma%20do%20Estado%20nos%20anos%2090%3A%20L%C3%B3gica%20e%20Mecanismos%20de%20Controle%22&f=false>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BRESSER -PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracy and Public Management Reform**. Oxford University Press, 2004. IN: **Princípios Práticos de Administração Pública**. Quarta Reunião Anual do Comitê de Especialistas em Administração Pública do Conselho Econômico e Social (Ecosoc) das Nações Unidas. New York, 2005. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/works/SmallPapers/9.PrincipiosAdmPublica.p.pdf>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

BRUNET, Julio Francisco Gregory; BERTÊ, Ana Maria de Aveline e BORGES, Clayton Brito. **Estudo Comparativo de Despesas Públicas dos Estados Brasileiros**: um índice de qualidade do gasto público. Brasília: ESAF, 2007. Monografia premiada com o terceiro lugar no XII Prêmio Tesouro Nacional – 2007. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIPremio/qualidade/3qualidadeXIIP_TN/resumo.htm>. Acesso em 04 jan. 2016.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Direito administrativo didático**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BURGARIN, Paulo Soares. **Economicidade e eficiência**: breves notas. Brasília: Revista do TCU. v. 101. Julho / setembro 2004. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/632/692>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Compras Públicas como estratégia para a promoção do desenvolvimento local**: estratégias, atores e instrumento. MemoriadelForoBienallberoamericano de Estudios del Desarrollo, 2013. Simposio de EstudiosdelDesarrollo. Nuevasrutashacia el bienestar social, económico y ambiental. Chile: Universidad de Santiago de Chile, del 7 al 10 de enero de 2013. Disponível em: <http://www.riedesarrollo.org/memorias/2013/mesas/mesa4/4.1.2%20Eduardo%20de%20Lima%20Caldas%20-%20Raquel%20Sobral%20_Compras%20publicas%20como%20estrategia.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração pública no Brasil**: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. Ciência &

Trópicos, Recife, v. 34, n. 2, p.297-324, jul. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871/592>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

CAMPOS, Suamir Jorge de Azevedo. **COMPRAS PÚBLICAS: Estudo de caso da Universidade de Brasília**. Repositório Institucional (RI) da UNB. Dissertação para o Mestrado Profissional em Gestão Econômica de Finanças da UNB. 2013. Disponível em:

<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16613/1/2013_SuamirJorgeAzevedoCampos.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

CARVALHO, D. G. **Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional**: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. Planejamento e políticas públicas (PPP), Brasília, n. 32, p.116-148, 2009a. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/12/14>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

CARVALHO, Paulo César Silva. **O Governo compra mal porque compra pelo menor preço?** Disponível em: <<http://www.agrosoft.org.br/agropag/212600.htm>> Publicado em: Dez. de 2009b. Acesso em: 10/05/2016.

CARVALHO, Gildene Soares; LIMA, André do Nascimento. **NOTAS E APONTAMENTOS SOBRE A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo10/notas-e-apontamentos-sobre-a-contribuicao-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos-da-agricultura-familiar-para-o-desenvolvimento-local.pdf>> Publicado em: Dez. de 2009b. Acesso em: 10/05/2016.

CASADO Frank Leonardo; SILUK, Julio Cezar Mairese; ZAMPIERI; Nilza Luiza Venturini. **Universidade Empreendedora e Desenvolvimento Regional Sustentável**: proposta de um modelo. Revista ADM. Santa Maria, v. 5, Edição Especial, p. 633-650, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/7755/pdf>> Publicado em: Dez. de 2009b. Acesso em: 10/05/2016.

CAVALCANTE, Pedro; LARIU, Cecília. **Orçamento e desempenho municipal**: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. Revista do Serviço Público, 343-361 jul/set. Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1797/Or%20c3%a7amento%20e%20desempenho%20municipal_uma%20an%20lise%20comparada%20da%20qualidade%20do%20gasto%20p%20b%20lico%20nas%20pol%20ad%20ticas%20sociais.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 jan. 2016.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. *et al.* A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CHRISTOPHER, Martin. **Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos: criando redes que agregam valor**. 2.ed. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2007.

COELHO, R. C.. **O Público e o Privado na Gestão Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

COLARES, Cláudio Lopes. **ATRIBUTOS DOS INDICADORES DE DESEMPENHO NA GESTÃO PÚBLICA**: Estudo do Plano Plurianual 2008/2011 do Distrito Federal. Monografia (Graduação em Administração). UNB: Brasília, 2012. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/4346/6/2012_ClaudioLopesColares.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2016.

COLLIS, J; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CORRÊA, Izabela Moreira. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, maio/jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

CORRÊA, Luiz Henrique; DIAS, George Paulus Pereira. **De volta à gestão de estoques**: as técnicas sendo usadas pelas empresas. Fundação Getúlio Vargas. Anais do I SIMPOI, 2008.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. **Avaliação Programas Públicos**: Desafios Conceituais e Metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 37 (5), p.969-992, set./out., 2003. Disponível em: <<http://search.proquest.com/openview/667cc4606a202c8126953dcd32bc73b8/1.pdf?pq-origsite=gscholar&cbl=2035113>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

COUTO, Luciana Torres da Silveira Graça. **O Orçamento público e a avaliação da eficiência do gasto público no Brasil**. 2009. 101 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público), Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9883/1/2009_LucianaTorresSilveiraGraçaCouto.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

CRUZ, Tânia Mara Eller da. **CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**. Dissertação (Mestrado em Administração). UNB: Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9895/1/2011_TaniaMaraEllerCruz.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2001.

DINIZ, Josedilton Alves; MACEDO, Marcelo Alvaro da Silva; CORRAR, Luiz João. **Mensuração da Eficiência Financeira Municipal no Brasil e sua Relação com os Gastos nas funções de Governo**. Gestão & Regionalidade, vol. 28, nº 83, mai-ago/2012. Disponível em:

<http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/viewFile/1347/1234>. Acesso em: 18 jan. 2016.

FARIA, Adriana Moreira Bastos de. **Gestão de custos e orçamento gerencial na administração pública federal**: o caso do Banco Central do Brasil. 131 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8YWP4W/disserta__o_adriana_vers_o_final.pdf?sequence=1>. Acesso em: 11 jan. 2016.

FERNANDES, C. C. C. **Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira**. Panamá, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reformad el Estado y de la Administración Pública, p. 28-31. Outubro de 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047330.pdf>>. Acesso em: 09 abril 2016.

FERREIRA, Aline Marques. **A importância dos indicadores sociais na avaliação e monitoramento de cooperativas populares**: a experiência do sistema de indicadores da incubadora tecnológica de cooperativas populares (ITCP/COPPE/UFRJ). 2007. 103 f. Monografia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

FERREIRA, Thayanne Alves. **Análise do processo de implantação das compras públicas sustentáveis da Universidade Federal do Ceará fundamentado em um modelo de compras públicas sugerido pelo governo federal brasileiro**. Repositório Institucional (RI) da UFC. Dissertação para a Pós-Graduação em Logística e Pesquisa Operacional da UFC. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/11159/1/2014_dis_tferreira.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. Análise & Conjuntura, Belo Horizonte, 1 (3): 107.127, set/dez. 1986). Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/josenorberto/AC-2007-38.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

FILHO, Elias Kallás; SILVA, Giuliana Paduan. **Pela compatibilização entre crescimento econômico, preservação ambiental e novos comportamentos de produção e consumo**: o ideal de sustentabilidade. E-Civitas - Revista Científica do Departamento de Ciências Jurídicas, Políticas e Gerenciais do UNI-BH. Belo Horizonte, volume VI, número 2. Dezembro de 13. Disponível em: <<http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/article/view/1180/659>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

FIUZA, Eduardo P. S; MEDEIROS, Bernardo A. **A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil**: contribuições do Ipea à Consulta Pública do Senado. Nota Técnica n. 8. Brasília: IPEA; novembro 2013. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/Reunioes/reunioes-2013/22a-reuniao-lei-8666-13/nota-tecnica-alteracoes-lei-8.666-93>>. Acesso em: 09 abril 2016.

GALLOPÍN, Gilberto C. Environmental and sustainability indicators and the concept of situational indicators. A systems approach. **Environmental Modeling & Assessment**, v. 1, p. 101–117, 1996.

GARCIA, R. L. M. **Eficiência em órgãos públicos**: uma proposta de indicadores. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – FGV, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3298/ACFE9.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 abril 2016.

GERIGK, Wilson; CLEMENTE, Ademir; Taffarel, Marinês. **O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE A GESTÃO FINANCEIRA MUNICIPAL**: um estudo com os municípios do Paraná. Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM). v. 10, n. 1, p. 64-83, Maio. FACECLA: Paraná, 2011. Disponível em: <<http://search.proquest.com/openview/0cf7ff8145c780778d04265cdf58804a/1?pq-origsite=gscholar>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Paulo Sergio. **Administração de materiais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GUZMAN, F.; SIERRA, V. **Public-private collaborations: branded public services** ?European Journal of Marketing, v. 46, n. 7/8, p. 994-1012, 2012. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/03090561211230160>>. Acesso em: 11 abril 2016.

HILÁRIO, M. A. S. **Gestão por Resultados na Administração Pública**. 2009. 61 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Planejamento Governamental e Orçamento Público). Universidade do Estado do Amazonas - UEA, Manaus, 2009. Disponível em: <http://www.seplancti.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/monografia_marcia.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2016.

HIRLE, Ana Luiza Camargo; DRUMOND, Luciana Vianna de Salles; SOARES, Marcos Educardo da Silva; SOUZA, Welson Kleiton Antônio de. **INDICADORES: REFLEXÕES SOBRE A SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O ALCANCE DE RESULTADOS EM POLÍTICAS DE GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE MINAS GERAIS**. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, maio de 2015. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1271/1/INDICADORES%20REFLEX%20SOBRE%20A%20SUA.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. 472p. (Estudos e pesquisas. Informação geográfica, n. 5.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário: 1995 – 1996**. Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISA E EDUCAÇÃO - IUPE. **Eficiência e Eficácia Organizacional**. São Paulo, fev. 2009. Disponível em <<http://iupe.webnode.com/>>. Acesso em 05 jun. 2016.

JANNUZZI, P. M.; PATARRA, N. L. **Manual para capacitação em indicadores sociais nas políticas públicas e em direitos humanos**. São Paulo: Oficina Editorial, 2006.

VENDRAMIN JUNIOR, Vilson. **GESTÃO DE CUSTOS PARA QUALIDADE E EFICIÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS: MAPEAMENTO DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS E CONTADORES DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS (RMC)**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). FECAP: São Paulo, 2015. Disponível em: <http://tede.fecap.br:8080/jspui/bitstream/tede/669/5/Vilson_Vendramin_Junior.pdf>. Acesso em: 11 abril 2016.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LARIÚ, Cecilia Ishikawa; CAVALCANTE, Pedro; GARBELOTTI, Marco André de O. P. **QUEM GASTA MAIS TEM O MELHOR DESEMPENHO ? UMA ANÁLISE DA QUALIDADE DO GASTO MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 25 a 27 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/742/1/C4_TP_QU EM%20GASTA%20MAIS%20TEM%20O%20MELHOR%20DESEMPENHO.pdf>. Acesso em: 11 abril 2016.

LIMA, P. P. D. **Pregão Eletrônico: um instrumento econômico e eficiente de inovação das compras públicas**. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. CIPAD. Rio de Janeiro: FGV, 2008. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwikoK6Guc3NAhVGUJAKHc6JAtsQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ecg.tce.rj.gov.br%2Fdocuments%2F454798%2F528797%2F2008%2520-%252008CIPAD_PecenePriscilla.pdf&usq=AFQjCNFUA_2NxghlnwDz9CwatARh_TY PyA&bvm=bv.125801520,d.Y2l&cad=rja>. Acesso em: 21 jan. 2016.

LIMA, Hugo Maracajá Vaz de; DINIZ, Josedilton Alves. **Eficiência na aplicação dos recursos públicos pelos Tribunais de Justiça do Brasil**. XX Congresso Brasileiro de Custos. Minas Gerais. 2013. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/83/83>>. Acesso em: 11 abril 2016.

LIMA, Jandir Ferrera de; PITAGUARI, Sinival Osorio. **As idéias keynesianas e o crescimento do produto nas economias locais**. Revista Interações. v. 6, N.10, p.11-20, Mar. 2005. Disponível em: <<http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/511/553>>. Acesso em: 11 abril 2016.

LIMANA, Amir. **O Processo de Descentralização Política Administrativa no Brasil**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona n. 45, 1º de agosto de 1999. [ISSN 1138-9788]. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-21.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

LOPES, Cleidimar Arantes. **INDICADORES DE QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO DO BRASIL, COLÔMBIA E MÉXICO**. Monografia (Graduação em Contabilidade). 0 UniRV: Goiás, 2015. Disponível em: <<http://www.fesurv.br/conteudos/fckfiles/files/CLEIDIMAR%20ARANTES%20LOPES%20-%20INDICADORES%20DE%20QUALIDADE%20DO%20GASTO%20PUBLICO%20DO%20BRASIL%20COLOMBIA%20E%20MEXICO.pdf>>. Acesso em: 21/04/2016.

LUNA, Allen Gardel Dantas de. **A eficiência do gasto público com educação: um estudo sobre os municípios da Paraíba**. Dissertação (Mestrado em Economia). João Pessoa: UFPB, 2013. Disponível em: <<http://tede.biblioteca.ufpb.br/bitstream/tede/5006/1/arquivototal.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

MACHADO, Nelson. **Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. 2002. 211 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fNelson_Machado_Tese_Doutorado.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2016.

MAIA, Alexandre Paulo *et al.* **A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: Propostas práticas para alcançar este objetivo**. In: II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA – Painel 32: Qualidade do gasto público II, 2007. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/uploads/Painel_32_Leila_Frossard_formatado.pdf>. Acesso em: 17 de abr 2016.

MARAGON, M; PRESZNHUK, R.; SORDI, R.; PERALTA Agudelo, L.P. **Indicadores de sustentabilidade como instrumento para avaliação de comunidades em crise: aplicação à comunidade de Serra Negra, APA de Guaraqueçaba**. IN: Peralta Agudelo, L. P. (Org.). 2004. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/curitiba/estrutura-universitaria/diretorias/dirppg/grupos/tema/68ind_sus_comu_serra_negra.pdf>. Acesso em: 19/05/2016.

MARTIM, Luísa Paschoaleto. **A exigência de apresentação de código CNAE compatível com objeto licitado em certames licitatórios**. Justen, Pereira, Oliveira & Talamini – Sociedade de Advogados. 2016. Disponível em: <<http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=91&artigo=1173&l=pt>>. Acesso em: 11 abril 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual da gestão pública contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. Disponível em: <http://uab.unb.br/admead/file.php/1/moddata/forum/220/63178/Lancamento_do_Livro_Prof._Matias_MANUAL_DE_GESTAO_PUBLICA.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2016.

MARTINS, Petrônio Garcia; CAMPOS, Paulo Renato. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARTINS, M. F; CÂNDIDO, G. A. Índice de Desenvolvimento Sustentável – IDS dos Estados brasileiros e dos municípios da Paraíba. Campina Grande: SEBRAE, 2008.

MAURANO, Adriana. **A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns**. Jus Navigandi. Fevereiro 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4879/a-instituicao-do-pregao-para-aquisicao-de-bens-e-contratacao-de-servicos-comuns>>. Acesso em: 08 abril 2016.

MEGGINSON, Leon C; MOSLEY, Donald C. **Administração: conceitos e aplicações**. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998, p.11-12.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 24. ed., 1999.

MENEZES, Luis Magno Silva de. **Legislação de compras e desempenho em instituições pública de pesquisa**: um estudo de caso na Embrapa Semiárido. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Rio de Janeiro: FGV, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10302/Disserta%20Luis%20Magno%20vers%20final%2010-12%20biblioteca%20digital.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 08 abril 2016.

MENDES, Marcos. **Como o gasto Público elevado desequilibra a economia brasileira**. Brasil Economia e Governo, 2011.

MINAYO, M. C. S., 1982. **O Desafio do Conhecimento**. São Paulo: Hucitec.

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches. **Alocação de recursos e eficiência na gestão do Programa Bolsa Família**. 2008. 77 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa: Minas Gerais, 2008. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/1924/texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 abril 2016.

MPOG - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Produto 4: Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. Secretaria de Gestão. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2016.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um Guia Referencial para Medição do Desempenho da

Gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - **Produto 1**: Mapeamento bibliográfico e do estado da arte sobre indicadores de gestão. Brasília, agosto/2009b. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/produto_1_indicadores_versao_final_110809.pdf>. Acesso em: 23 abril 2016.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de programas**: Guia Metodológico. Secretaria de Gestão – SEGES. Brasília: 2010a.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública**: 250 e 500 pontos. MPOG. Brasília (DF), 2010b. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/iagp_250_500_pontos_2010_0.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública**: Ciclo 2010. MPOG. Brasília (DF), 2010c. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/iagp_1000_pontos.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 02, de 11 de outubro de 2010**. Estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. MPOG. Brasília (DF), 2010d. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-11-de-outubro-de-2010>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho**. MPOG. Brasília (DF), 2013. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/manual_de_orientacao_para_a_gestao_do_desempenho.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas**: janeiro a dezembro de 2014. MPOG. Brasília (DF), 2015. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01-apresentacao-siasg-dados-gerais-_2014.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrumento de Auto Avaliação da Gestão Pública**: IAGP 250 pontos. MPOG. Brasília (DF), 2016. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/gagp-250_pontos_novo.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

MUNICK, Luciano; OLIVEIRA, Flávio Augusto Cella de; BANSI, Ana Cláudia. **ECOEFIÊNCIA: UMA ANÁLISE DAS METODOLOGIAS DE MENSURAÇÃO E SEUS RESPECTIVOS INDICADORES**. Revista de Gestão Social e Ambiental -

RGSA, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 183-199, set./dez. 2011. Disponível em: <https://www.revistargsa.org/rgsa/article/view/453/pdf_35>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. Curitiba: Zênite, 2004.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Luan Lustosa Nicolau. **Relatório de estágio supervisionado**: Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2013. Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/6698/1/2013_LuanLustosaNicolauOliveira.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nosso futuro comum**. Estocolmo, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

NETO, Alberto de Oliveira Cardoso; GADELHA, Hugo Rodrigues de Oliveira; NETO, Francisco Pereira Ferreira; NUNES, Denilson Ricardo de Lucena; MELO, Andre Cristiano Silva. PROPOSTA DE INDICADORES DE DESEMPENHO PARA MELHORIA DO SERVIÇO LOGÍSTICO EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. XXXV ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. Fortaleza, outubro de 2015. Disponível em <http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STP_206_222_26509.pdf>. Acessado em 22 mai. 2016.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia; GÓIS, Leonel de Oliveira Lima; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. **A gestão do Poder Judiciário**: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro. 2010. Disponível em <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/83/1/C3_TP_A%20GEST%c3%83O%20DO%20PODER%20JUDICI%c3%81RIO%20UMA%20AN%c3%81LISE%20O%20SISTEMA%20DE%20MENSURA%c3%87%c3%83O.pdf>. Acessado em 22 mai. 2016.

PALUDO, A. V. **Administração Pública**: teorias e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PFEIFFER, P. **O quadro lógico**: um método para planejar e gerenciar mudanças. Brasília: Enap, 2006. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/320/326>>. Acesso em: 06 abril 2016.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do desenvolvimento humano**. PNUD, 2011. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

PINTO, Mariana Oliveira. **Economia, meio ambiente, consumo e Estado: As contratações públicas como instrumento de desenvolvimento nacional sustentável.** Monografia para a Pós Graduação em Direito da Regulação do IDP. 2012. Disponível em:

<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/244/Monografia_Mariana%20Oliveira%20Pinto.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

PIRES, Valdemir; MOTTA, Alexandre Ribeiro. **Qualidade do gasto público: do pré-conceito polissêmico ao conceito tecnopoliticamente alicerçado – por uma agenda de pesquisa multidisciplinar.** Academia.edu. 2015. Disponível em:

<http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/39711980/2015-A07-PIRESMOTTA.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1483742278&Signature=vbMETtEkyHfCGPJYIMxBi0fL%2BHM%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DQualidade_do_gasto_publico_do_pre-concei.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas.** São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Marcio Bruno. **Desempenho e Eficiência do Gasto Público: uma análise comparativa do Brasil em relação a um conjunto de países da América Latina.** Finanças Públicas _ XIII Prêmio Tesouro Nacional _ 2008.

Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/qualidade/3qualidadeXIIIPTN/Desempenho_Eficiencia_gasto_Publico.pdf>. Acesso em 31/03/2016.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado.** São Paulo: Garamond, 2010. Disponível em:

<https://books.google.com.br/books?id=VnVyEl6jt2YC&pg=PA85&lpg=PA85&dq=%22Desenvolvimento+includente,+sustent%C3%A1vel+e+sustentado%22&source=bl&ots=HepQSlqaJh&sig=z3fPVzcWVFM8hne6HUTypWH31cM&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwj414Dg_9_NAhXGipAKHRLbBAQQ6AEIjAB#v=onepage&q=%22Desenvolvimento%20includente%2C%20sustent%C3%A1vel%20e%20sustentado%22&f=false>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

SANO, Hironobu; FILHO, Mário Jorge França Montenegro. **As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas.** Revista Desenvolvimento em Questão. Editora UNIJUÍ. Ano 11, número 22. Jan/abr. 2013. Disponível em:

<<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186/564f>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

SANTAGADA, Salvatore. **Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica.** Pensamento Plural, Pelotas, v. 1, n. 1, p. 113-142, jul./dez. 2007. Disponível em:

<<https://www.periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/view/3764>>. Acesso em: 19/05/2016.

SANTANA, João. **Gestão de compras em Instituição Federal de Ensino Superior: aplicação de critérios de sustentabilidade ambiental.** Repositório Institucional (RI) da

UFSC. Dissertação para o Mestrado em Administração Universitária da UFSC. 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/160800/338228.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; GALINDO, Ernesto Pereira; OLIVEIRA, Michel Angelo Constantino; MOURA, Adriana Maria Magalhães. **Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)** In: Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas. IPEA, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_politicasagroambientais.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

SCHAFASCHEK, Margarida B; MENEGHEL, Stela M. **A promoção do desenvolvimento regional por meio da universidade: um estudo sobre o PROESDE-SC.** I SIPEX. Junho 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/agora/article/view/109/187>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.347-369, abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

SILVA, Mozaniel Gomes da. **Sistema de indicadores para viabilização do desenvolvimento sustentável: uma proposta de modelo de sistematização.** Tese (Doutorado em Recursos Naturais). Campina Grande: UFCG, 2008. Disponível em: <<http://www.recursosnaturais.ufcg.edu.br/downloads/mozanielgomesdasilva.pdf>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

SILVA, Mozaniel Gomes da; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde; MARTINS, Maria de Fátima. **MÉTODO DE CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA E APLICADA.** Revista Brasileira de Produtos Agroindustriais, Campina Grande, v.11, n.1, p.55-72, 2009. Disponível em: <<http://www.deag.ufcg.edu.br/rbpa/rev111/Art1118.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

SILVA, Raony Grau e. **Análise da eficácia das compras públicas sustentáveis do governo federal.** Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Dissertação (Mestrado). 2014. Disponível em: <<http://repositorio.cbc.ufms.br:8080/jspui/bitstream/123456789/2387/1/RAONY%20GRAU%20E%20SILVA.pdf>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

SILVA, Maurício Corrêa da; BORGES, Erivan Ferreira; ARAÚJO, Aneide Oliveira. **AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS BRASILEIROS E O DISTRITO FEDERAL COM A UTILIZAÇÃO DA ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS NO ANO DE 2010.** GOVERNAT - BOLETIM DE ORÇAMENTO E FINANÇAS nº 126, outubro de 2015, v. único – p. 912 – 926. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/profile/Mauricio_Silva18/publication/283517228_AVALIACAO_DA_EFICIENCIA_DA_POLITICA_ORCAMENTARIA_DOS_ESTADOS_BRASILEIROS_E_O_DISTRITO_FEDERAL_COM_A_UTILIZACAO_DA_ANALISE_ENVOLTORIA_DE_DADOS_NO_ANO_DE_2010/links/563d30bf08ae8d65c0118272.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2016.

SILVA, Mozaniel Gomes da; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde; MARTINS, Maria de Fátima. **MÉTODO DE CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA E APLICADA.** Revista Brasileira de Produtos Agroindustriais, Campina Grande, v.11, n.1, p.55-72, 2009. Disponível em: <<http://www.deag.ufcg.edu.br/rbpa/rev111/Art1118.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

SILVA, Veruska Pereira da. **Qualidade do Gasto Público em Educação: uma análise para os municípios da RMN em 2009.** Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Dissertação (Mestrado em Economia). 2011.

SILVEIRA, Marcileni Basso; CAMARGO, Maria Emilia. **O processo de compras na Prefeitura de Santa Maria.** Qualit@s - Revista Eletrônica. 2006. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/viewFile/65/57>> Acesso em: 10/05/2016.

SINK, D. S.; TUTTLE, T. **Planejamento e medição para a performance.** Rio de Janeiro, Qualitymark, 1993.

SIQUEIRA, Manoel Brod. **A EDUCAÇÃO HÍBRIDA E SUA EFETIVIDADE EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS DO BRASIL.** Dissertação (Mestrado em Administração). UNB: Brasília, 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18226/1/2015_ManoelBrodSiqueira.pdf>. Acesso em 04 jan. 2016.

SOBREIRA, Diogo Brito. **AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO ESTADO DO CEARÁ: O caso do mel.** Dissertação (Mestrado em Economia Rural). Fortaleza: UFCE, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/10108/1/2014_dis_dbsobreira.PDF>. Acesso em 04 jan. 2016.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.** Madrid: Ministerio para Las Administraciones, 1994.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias.** Brasília, DF: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D78C1F1014D7957D0D84565>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

TEIXEIRA, Maria Fernanda de F. B. **Desafios e oportunidades para a inserção do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas: um estudo dos casos do Governo Federal Brasileiro e do Governo do Estado de São Paulo.** Dissertação (Mestrado). UNB. Abril 2013. Disponível

em:<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13866/1/2013_MariaFernandadeFariaBarbosaTeixeira.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

TRINDADE, Leandro L. **O dever de se comprar com eficiência**. Disponível em:<<http://licitar-licitando.blogspot.com/2011/02/o-dever-de-se-comprar-comeficiencia.html>> Publicado em: Fev. de 2011. Acesso em: 10/05/2016.

TROSA, Sylvie. **Gestão Pública por Resultados: Quando o Estado se Compromete**. Rio de Janeiro/Brasília, Revan/ENAP, 2001, pp. 67 a 73.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB. **Plano de Desenvolvimento Institucional**: 2014 - 2018. João Pessoa: UFPB, dezembro / 2014. Disponível em:<http://www.ufpb.br/sites/default/files/pdfs/PDI%20UFPB%202014-2018_Final3%20-27.05.pdf> Acesso em: 10/05/2016.

VALIATI, Leandro; FLORISSI, Stefano & SCHULER, Fernando Luis. **Índice de Efetividade Social**: concepções teóricas, aplicação empírica e um modelo explicativo. PPGE da UFRGS. 2010. Disponível em:<http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2010_02.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2015.

VALTIERRA-PACHECO, Esteban. **Estado del arte y la cultura de avaliaciónen programas de desarrollo en America Latina**. Cuadernos FODEPAL, 2000.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia**: micro e macro. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 119. Disponível em:<<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/193/186>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

VASCONCELOS, Ana Cecília Feitosa de. **Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal Participativo**: uma aplicação no município de Cabaceiras. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). João Pessoa: UFPB, 2011. Disponível em:<<http://tede.biblioteca.ufpb.br/bitstream/tede/5289/1/arquivototal.pdf>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

VAZ, Caroline Rodrigues. **Efeito dos processos de aquisição sobre a eficiência ambiental em Instituições Federais de Ensino Superior**. Dissertação (Mestrado). UTFPR. 2010. Disponível em:<<http://www.pg.utfpr.edu.br/dirppg/ppgep/dissertacoes/arquivos/156/Dissertacao.pdf>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

VELAME, Ione dos Santos. **Economicidade e Eficiência Temporal: Estudo de caso no Instituto Federal de Goiás**. Dissertação (Mestrado) –Faculdade UnB de Planaltina, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. UNB: Brasília, 2016. Disponível em:<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20893/1/2016_IoneSantosVelame.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: atlas, 2000.

VIANA, João José. **Administração de materiais**: um enfoque prático. São Paulo: Atlas, 2010

VINHEIROS, Priscilla Cesar. **A contribuição da gestão por processos nas compras governamentais**. Repositório Institucional (RI) da FGV. Trabalho de Conclusão de Curso para a Pós Graduação em Administração Pública e de Empresas. Disponível em:

<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwilq5bbxY7OAhWK7SYKHWk1CAUQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ecg.tce.rj.gov.br%2Fdocuments%2F454798%2F528797%2F2008%2520-%252008CIPAD_VinheirosPricilla.pdf&usg=AFQjCNGGt17mUFXxPzasrg7-HjF1X9UISA&bvm=bv.127984354,d.eWE&cad=rja>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

YIN, R.K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. 2. ed. Tradução Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001. 200 p. Título Original: Case Study Research: Design and Methods. Disponível em:

<https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2014/02/yin-metodologia_da_pesquisa_estudo_de_caso_yin.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

WAQUIL, Paulo; SCHNEIDER, Sergio; FILIPPI, Eduardo; RUCKERT, Aldomar; RAMBO, Anelise; RADOMSKY, Guilherme; CONTERATO, Marcelo; SPECHT, Suzimary. **Avaliação de Desenvolvimento Territorial em quatro territórios rurais no Brasil**. REDES, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 1, p. 104 - 127, jan./abr. 2010. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/48/1467>>. Acesso em: 10 dezembro 2016.

WELCH, Bob. **Best practices in federal acquisition**: a former senior procurement executive at the US Departments of Commerce and the Treasury sets the stage for a new series on government acquisition reform and provides a wide panorama of promising new directions. The Free Library. Setembro 2003. Disponível em: <<http://www.thefreelibrary.com/Best+practices+in+federal+acquisition%3A+a+former+senior+procurement...-a0112800160>>. Acesso em: 11 abril 2016.