



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

LUISA DE MELO SAMPAIO COSTA

**COMPRA DIRETA DE PASSAGENS AÉREAS: experiência e resultados na UFPE
(2014-2017)**

Recife
2020

LUISA DE MELO SAMPAIO COSTA

**COMPRA DIRETA DE PASSAGENS AÉREAS: experiência e resultados na UFPE
(2014-2017)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas públicas

Orientador: Prof. Dr. Saulo Santos de Souza

Recife

2020

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

C837c Costa, Luisa de Melo Sampaio.
Compra direta de passagens aéreas: experiência e resultados na UFPE
(2014-2017) / Luisa de Melo Sampaio Costa. – 2020.
104 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Saulo Santos de Souza.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Recife, 2020.
Inclui referências e apêndices.

1. Política pública - Avaliação. 2. Despesa pública. 3. Compra direta. 4.
Análise multivariada. 5. Universidade Federal de Pernambuco. I. Souza,
Saulo Santos de (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

(BCFCH2020-132)

LUISA DE MELO SAMPAIO COSTA

**COMPRA DIRETA DE PASSAGENS AÉREAS: experiência e resultados na
UFPE (2014-2017)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas públicas

Aprovada em: 18/06/2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Saulo Santos de Souza (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Jeronimo José Libonati (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter renovado minhas forças todos os dias, para que eu cumprisse essa etapa em minha vida acadêmica e profissional.

A Letícia e Davi, meus pais, Liana e Gabrielle, minhas irmãs, agradeço o exemplo de vida e dedicação aos estudos, incentivo, encorajamento e tudo o que representam para mim. Amo vocês. A toda minha família, em especial às mulheres da família, fontes de inspiração. A vovó Vanda, tia Lala e Daysinha, obrigada pela influência, torcida, e pelas palavras de estímulo.

Agradeço a Filipe, meu esposo que me apoia e me alenta. O suporte com nossa filha, sendo um pai presente, carinhoso, protetor e paciente, tirou uma parte do peso de meus momentos de ausência. Com você, essa estrada foi menos sinuosa.

Milena, querida filha, mamãe te ama! Vocês são especiais e imprescindíveis. O fôlego quando o desânimo se apresentava.

Agradeço aos meus colegas da Turma IV do MPPP. Sempre com palavras de apoio no grupo; sempre com desejos de sucesso. Sem dúvida o Mestrado foi mais leve em virtude do sentimento de amizade e companheirismo, desde o início do curso. Em especial, agradeço a Alba, Marcela e Taciana, pelas palavras mais próximas, pela orientação, solidariedade e apoio emocional.

Agradeço à Universidade Federal de Pernambuco, que disponibilizou e arcou com esse programa, investindo em minha formação profissional.

Agradeço muito aos envolvidos no programa do MPPP, especialmente a Mariana Correia, ao professor Erinaldo, coordenador do curso e juntamente com o professor Dalson, grandes incentivadores e inspiração para buscarmos desafios maiores. Agradeço ao professor Arthur Leandro por participar de minha banca de qualificação. Ao professor Saulo Souza, meu orientador, agradeço por ter sido paciente e incisivo com suas contribuições à minha pesquisa. Agradeço também aos professores Jeronymo Libonati e Brunna Carvalho por aceitarem participar da banca de defesa como examinadores externos e contribuírem com meu trabalho final.

Muito obrigada a todos por fazerem parte dessa história!

“Em ti, pois, confiam os que conhecem o teu nome, porque tu, Senhor, não desamparas os que te buscam.” (BÍBLIA SAGRADA, Salmos 9:10).

RESUMO

A Compra Direta, política apresentada na IN 03/2015 SLTI/ MPOG, alcançou a redução do valor pago em passagens aéreas na Universidade Federal de Pernambuco? O objetivo deste trabalho é avaliar a Compra Direta de passagens aéreas na UFPE entre 2014 e 2017, como um sistema de compras eletrônicas e sob o prisma da eficiência na alocação de recursos. A hipótese de pesquisa sustenta que houve diminuição do valor pago em passagens aéreas comprando diretamente das companhias aéreas, sem o intermédio da agência de viagens. Para isso, o desenho de pesquisa examina uma base de dados original elaborada a partir de dados primários extraídos do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens e de dados secundários obtidos do anuário do transporte aéreo da Agência Nacional de Aviação Civil. A pesquisa baseou-se em análises quantitativas, preliminarmente a partir da estatística descritiva. Complementarmente, utilizamos correlação de Pearson e regressão múltipla. Os principais resultados indicam que houve redução nos preços praticados na UFPE e há fortes indícios estatísticos de que a implementação da política na instituição contribuiu para uma economia média de R\$ 204.025,00 em 2016 e de R\$ 260.565,00 em 2017, considerando apenas as compras analisadas: passagens entre Recife e Brasília, Recife e Rio de Janeiro, Recife e São Paulo (idas e voltas) que correspondem a 34% e 38% dos processos envolvendo viagens aéreas realizadas no interesse da instituição em 2016 e 2017, respectivamente. Trazer a discussão de políticas em prol da eficiência do gasto público e defender a Compra Direta de passagens aéreas a partir de um diagnóstico objetivo é importante por haver poucos estudos sobre políticas de gestão de recursos e por contribuir com a defesa de um instrumento de eficiência, de transparência e de qualidade dos dados.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas. Eficiência do gasto público. Compra Direta de passagens aéreas. Análise multivariada.

ABSTRACT

Did the Direct Purchase, policy presented in IN 03/2015 SLTI/ MPOG, reduced the amount paid for air tickets at the Federal University of Pernambuco? The objective of this work is to evaluate the Direct Purchase of airline tickets at UFPE between 2014 and 2017, as an electronic purchasing system and from the perspective of efficiency in the allocation of resources. The research hypothesis holds that there was a decrease in the amount paid for air tickets buying directly from airlines, without the intermediation of the travel agency. For this, the research design examines an original database elaborated from primary data extracted from the Daily and Ticket Concession System and secondary data obtained from the air transport directory of the National Civil Aviation Agency. The research was based on quantitative analyzes, preliminarily based on descriptive statistics. In addition, we used Pearson's correlation and multiple regression. The main results indicate that there was a reduction in prices practiced at UFPE and there is strong statistical evidence that the implementation of the policy at the institution contributed to average savings of R\$ 204,025.00 in 2016 and R\$ 260,565.00 in 2017, considering only the purchases analyzed: tickets between Recife and Brasília, Recife and Rio de Janeiro, Recife and São Paulo (back and forth) that correspond to 34% and 38% of the processes involving air travel carried out in the interest of the institution in 2016 and 2017, respectively. Bringing policy discussions in favor of the efficiency of public spending and defending Direct Purchase of airline tickets based on an objective diagnosis is important because there are few studies on resource management policies and for contributing to the defense of an instrument of efficiency, transparency and data quality.

Keywords: Evaluation of public policies. Efficiency of public spending. Direct purchase of airline tickets. Multivariate analysis.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	11
1.2	OBJETIVOS	12
1.2.1	Objetivo Geral.....	12
1.2.2	Objetivos Específicos.....	12
1.3	JUSTIFICATIVA E CONTRIBUIÇÕES	13
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1	REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O FOCO NA EFICIÊNCIA	16
2.2	A COMPRA DIRETA COMO POLÍTICA PÚBLICA	20
2.3	AVALIANDO POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPRAS: uso eficiente do recurso	24
2.4	O PEG, O SCDP E A COMPRA DIRETA	29
3	COMPRA DIRETA: avaliando o sistema de compras eletrônicas na UFPE	36
3.1	A COMPRA DIRETA NA UFPE	36
3.2	INSERÇÃO, ABRANGÊNCIA E TRANSFORMAÇÃO DA COMPRA DIRETA.	41
4	METODOLOGIA	47
4.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	47
4.2	RECORTE TEMPORAL	50
4.3	INSTRUMENTOS E COLETA DE DADOS	50
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES	54
5.1	ANÁLISE DE EFICIÊNCIA ECONÔMICA.....	54
5.1.1	Análise de economicidade (<i>in-puts</i>).....	54
5.1.2	Análise de produtividade (<i>out-puts</i>).....	57
5.1.3	Resultados para eficiência econômica	58
5.2	ANÁLISE DE SÉRIES TEMPORAIS	62
5.2.1	Análise de intervenção	62
5.2.2	Análise de correlação	65
5.2.2.1	Análise de correlação: <i>r</i> de Pearson	69
5.3	ANÁLISE DE REGRESSÃO	70
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
	REFERÊNCIAS	80

APÊNDICE A – NÚMEROS ÍNDICES.....	89
APÊNDICE B – DADOS PARA REGRESSÃO MÚLTIPLA.....	91
APÊNDICE C – DADOS PARA CORRELAÇÕES.....	93
APÊNDICE D – CORRELAÇÃO DE SPEARMAN.....	96
APÊNDICE E – REGRESSÃO COM VARIÁVEL LOGARITIMIZADA	97
APÊNDICE F – SINTAXE SPSS	100
APÊNDICE G – PRODUTO.....	101
APÊNDICE H – LISTA DE DEPUTADOS	104

1 INTRODUÇÃO

Há vinte e dois anos, a Constituição brasileira incluiu no rol dos princípios que regem a administração pública, o princípio da eficiência (BRASIL, 1998), resultante de modificações sociais vividas ao longo dos anos. A sociedade passou a cobrar maior responsabilidade na lida com os recursos e a necessidade de constante melhoria dos serviços mostra-se evidente, afetando sistemas de trabalho que devem ser melhorados de forma a otimizar a aplicação de verbas públicas e permitir uma gestão com nível elevado de compromisso, ética e transparência, além de promover novas formas de participação e cidadania (BENZ; SICSÚ, 2009; MOTTA, 2013; OLIVEIRA, 2015; RAPOSO *et al*, 2016, PEREIRA *et al*, 2017).

Discussões em torno de eficiência também deram origem ao Programa de Eficiência do Gasto (Portaria Interministerial nº 244 de 06 de junho de 2012),¹ em que as grandes despesas da administração pública começaram a receber atenção especial em busca de otimização da qualidade do gasto público focando eliminação de desperdícios e melhoria contínua da gestão dos processos, objetivando a eficiência dos recursos e do atendimento aos usuários. As despesas com passagens aéreas não se apresentam como os maiores gastos de custeio em órgãos públicos, contudo, são itens de despesa com grande visibilidade perante a opinião pública (FERNANDES, 2019), bem como envolvem processos de licitação, contratos e estruturas nos órgãos voltadas para essas demandas. Além disso, a matéria abarca o cumprimento de normativos comuns às diversas entidades públicas, assim como decisões da burocracia – decisões de compras, decisões de negócios – feitas em nome da instituição (quase que diariamente).

Baseado nessas premissas, em 2007, é promulgado o Decreto nº 6.258, que tornou obrigatório, a partir de janeiro de 2009, o uso do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens² pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para concentrar e controlar toda a política de gastos com viagens no governo federal. As Universidades Federais estão inseridas nesse cenário de fomento de inovações que objetivam aumentar eficiência, transparência e *accountability* dos atos públicos.

¹ Já era desenvolvido no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) pelo menos desde 1998.

² O SCDP foi implantado no então Ministério do Planejamento em 2004 e tornou-se obrigatório por força do disposto no artigo 2º do Decreto n.º 6.258, de novembro de 2007.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A realização de compras de passagens aéreas na esfera governamental é um desafio aos gestores públicos, em razão da instabilidade nos preços, da falta de planejamento antecipado, da necessidade de pesquisas de preço a cada nova aquisição e ainda da existência de vários atores no processo de aquisição – companhias aéreas, agências de viagens e diversas instâncias de aprovação no âmbito institucional (LIMA; ARENAS; SOUZA, 2018; FERNANDES, 2005).

A compra de passagens aéreas era feita exclusivamente por intermédio de agência de viagem contratada pelo órgão – método de agenciamento – após conclusão do processo licitatório. Essa exclusividade perdurou por anos, até que entre 2014 e 2015, o SCDP foi integrado ao *e-commerce* das companhias aéreas, possibilitando que se comprassem passagens diretamente com as companhias, nos trechos domésticos. A política culminou com a retirada da agência de viagens da relação de compra em órgãos da administração pública federal, sendo um de seus objetivos principais a redução dos gastos com passagens em virtude da formalização do Acordo Corporativo de Desconto com as Cias aéreas. A inovação objetivou também aumentar a velocidade do processo de compra de passagens (além de melhorar a qualidade dos dados, por reduzir a necessidade de preenchimento manual das informações envolvidas na transação).

Sendo as políticas públicas tanto diretrizes estruturantes (de nível estratégico), como as diretrizes de nível intermediário e operacional (SECCHI, 2017) e destacando a intenção da Compra Direta em responder a um problema público, qual seja, como tornar a compra de passagens aéreas mais eficiente do ponto de vista do gasto público e da eficiência dos processos, esta pesquisa foi construída de forma a responder ao seguinte problema de investigação:

Após dois anos (2016 e 2017) comprando diretamente com as companhias aéreas, a implementação da compra direta reduziu os valores pagos em passagens aéreas na UFPE?

Ciente de que outros fatores podem ter interferido na composição dos preços ao longo do período analisado, para o estudo em tela a comparação de valores praticados pela UFPE antes e depois do início da compra direta na instituição foi feita com base tanto no estudo dos dados longitudinais relativos aos valores das transações quanto na correlação desses preços com as tarifas médias oficiais vigentes à época, divulgadas pela Agência Nacional de Aviação

Civil, em Anuários do Transporte Aéreo, documento que possui os números oficiais do transporte aéreo no Brasil.

Como hipótese de pesquisa, ou antecipação de resposta para o problema (MARTINS; THEÓPILO, 2009), assumimos que há diminuição do valor pago em passagens aéreas comprando diretamente com as companhias (Compra Direta), sem o intermédio da agência de viagens (agenciamento).

O estudo é confirmatório no intuito de corroborar com as análises de Miranda (2018) e Lima, Arenas e Souza (2018). Contudo utiliza-se de metodologia inovadora, combinando estatística descritiva e multivariada, para avaliação do resultado quanto à economicidade do método. Complementarmente, foi somada ao estudo de caso uma análise qualitativa com base em pesquisa bibliográfica e documental, bem como na vivência da pesquisadora, objetivando apontar se a Compra Direta atende aos parâmetros elencados por Fernandes (2005) para avaliação de um sistema de compras eletrônicas governamentais.

1.2 OBJETIVOS

Os objetivos que nortearam a pesquisa foram divididos conforme seu nível de abrangência. Assim, apresentam-se o objetivo geral e os específicos.

1.2.1 Objetivo Geral

Avaliar a política de Compra Direta de passagens aéreas na UFPE, no período de 2014 a 2017, sob o prisma de parâmetros para um sistema de compras eletrônicas, bem como do ponto de vista da eficiência na alocação de recursos financeiros.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para atingir o objetivo geral proposto, elencaram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Descrever as principais características institucionais do SCDP, bem como a política Compra Direta de passagens aéreas, o ciclo dessa política e sua implementação na UFPE;
- b) Analisar a Compra Direta sob o prisma dos parâmetros de um sistema de compras eletrônicas governamentais, conforme Fernandes (2005);

c) Realizar análises em séries históricas buscando comparar os valores gastos com passagens na UFPE, antes e depois da intervenção (de 2014 a 2017);

d) Utilizar técnicas estatísticas descritivas e multivariadas (correlação de Pearson e regressão múltipla) para identificar e avaliar o resultado advindo da implementação da política Compra Direta no que tange ao impacto da política nas tarifas;

e) Desenvolver como produto final um relatório a ser enviado à Câmara dos Deputados de forma a subsidiar a análise do Projeto de Lei 10.060/2018, que trata do uso do cartão corporativo e viabiliza a compra de passagens aéreas diretamente com as companhias pelos órgãos públicos.

1.3 JUSTIFICATIVA E CONTRIBUIÇÕES

Essa pesquisa se justifica por três principais motivos. Primeiro, salvo melhor juízo, representa o primeiro esforço sistemático em avaliar a Compra Direta de passagens aéreas com base em análise de dados primários. Além disso, a pesquisa é relevante no âmbito da discussão da análise de políticas públicas, pois pouco se estuda a respeito de políticas de gestão, ou utilizando a tipologia Lowi (1964), políticas do tipo regulatória, ou ainda, de baixo escalão (*street level politics*) na tipologia Gormley (1986, apud SECCHI, 2017; FERREIRINHA, 2016). Vê-se em maior quantidade estudos sobre políticas sociais (políticas de educação, saúde, segurança) e políticas fiscais (monetária, tributária, cambial), contudo, entende-se da importância de estudar os procedimentos e a burocracia em nível de política de gestão.

O estudo também volta sua atenção à responsividade da política pública, ou seja, até que ponto o sistema “assegura que as decisões dos burocratas correspondem às preferências da comunidade” (ROURKE, 1969 apud DENHARDT, 2012, p. 168). Entendendo que a sociedade clama por eficiência no uso de recursos públicos, torna-se emergente analisar se a política está retornando os objetivos que foram propostos em sua concepção, no que tange à economia financeira. A pesquisa resgata discussões em torno do conceito de eficiência na esfera pública.

A Compra Direta também é um instrumento que garante transparência e qualidade de dados, aproximando a sociedade da gestão exercida pelos seus representantes, através do acesso a informação, consolidando dessa forma, a cidadania (PACHECO; KERN; STEIL,

2007; PEREIRA *et al.*, 2017). Nesse contexto, é de grande relevância a garantia de instrumentos que promovam políticas de participação social.

Em terceiro lugar, sendo um dos objetivos do mestrado profissional, conforme bem pontuado pela CAPES, o de contribuir com o setor produtivo nacional no sentido de agregar um maior nível de produtividade a empresas e organizações inclusive as públicas, e a importância de o trabalho final do curso estar vinculado a problemas reais da área de atuação do profissional-aluno, os conhecimentos obtidos foram utilizados para identificar uma situação-problema pertencente ao ambiente de trabalho da pesquisadora. O acesso a informações permitiu a construção de uma base de dados original e de qualidade que não seria possível moldar apenas com as informações de domínio público (como as divulgadas pelo Painel de Viagens do Governo Federal), pois como será apresentado no decorrer do estudo, alguns desses dados necessitam de tratamento de consulta na origem (dados primários) para refletirem a realidade.

No mais, essa dissertação procura contribuir para a defesa de um instrumento de eficiência, transparência, qualidade de dados e gestão nas organizações públicas no que tange à utilização de recursos.

Compartilhando da crença de Rourke (1969, apud Denhardt, 2012, p. 168) de que a burocracia pública influencia de maneira substancial a política pública e que “a expertise do servidor treinado e experiente tem condições de influenciar os tomadores de decisão política”, propõe-se como produto da pesquisa um relatório a ser enviado para o Legislativo Federal de forma a subsidiar a análise do Projeto de Lei 10.060/2018, que viabiliza a Compra Direta de passagens aéreas de forma permanente.

O estudo contribuirá também com a apresentação de instrumentos metodológicos que podem ser aplicados em outras análises, nos campos de conhecimento afins ao da pesquisa, quais sejam: políticas públicas, administração pública, entre outros.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O estudo é composto por seis seções. A primeira seção é composta pela introdução, à qual esta subseção integra. Em seguida, a segunda seção contém o referencial teórico, onde são apresentados conceitos e abordagens teóricas sobre reforma do estado, a nova gestão pública e políticas públicas, situando a Compra Direta num cenário de inovação de processos

em busca da eficiência das políticas de compras e do gasto público, incluindo as contribuições teóricas com relação à avaliação de algumas dessas políticas.

Na terceira seção faremos considerações a respeito da implementação do SCDP e da Compra Direta de passagens aéreas na Universidade Federal de Pernambuco, *lócus* da pesquisa em tela. No estudo de caso, também analisaremos se a compra direta atende a administração pública como um sistema de compras eletrônicas governamentais.

Posteriormente, na quarta seção, apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da investigação empírica, contemplando o delineamento da pesquisa, bem como as formas de coleta e instrumentos para análise dos dados.

A análise dos dados, e os resultados alcançados são apresentados na quinta seção e, por fim, na sexta seção, apresentam-se as considerações finais, e sugestões para estudos futuros. As limitações da pesquisa também serão trazidas nessa seção.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico visa a proporcionar subsídios para a realização da pesquisa empírica realizada. Deste modo, esta seção contempla conceitos, abordagens e perspectivas acerca de políticas públicas e seu ciclo, em especial a fase da avaliação de políticas públicas. O foco da pesquisa está direcionado para políticas de gestão e a busca por eficiência. Refletiremos esse conceito para a esfera governamental, e contextualizaremos discussões que versam sobre a evolução da administração pública brasileira sob a perspectiva da reforma do Estado. Também serão retratados o SCDP e a Compra Direta de passagens aéreas e algumas de suas características institucionais.

2.1 REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O FOCO NA EFICIÊNCIA

Trazendo um breve histórico da administração pública, Bresser Pereira (1996), ao analisar sua evolução, explica que com o surgimento do capitalismo industrial e democracias parlamentares no século XIX tornou-se essencial uma clara separação entre o Estado e o mercado (ou entre os bens públicos e os privados).

Uma vez a administração patrimonialista revelando-se incompatível com o capitalismo, tornou-se necessário desenvolver um tipo de administração que partisse da clara distinção entre o público e o privado e também da separação entre o político e o administrador público (BRESSER PEREIRA, 1996).

Surgia, então, a administração burocrática moderna racional-legal.

Para Weber “uma racionalidade instrumental-legal se institui e modifica as relações na sociedade, fazendo com que a burocracia moderna se consolide como razão materializada desse processo histórico” (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 426).

Basicamente, a burocracia tem “a finalidade de organizar detalhadamente e de dirigir rigidamente as atividades das empresas com a maior eficiência possível. [...] Rapidamente, a forma burocrática de administração alastrou-se por todos os tipos de organizações humanas” (CHIAVENATO, 2004, p. 254).

No entanto, na análise de Bresser Pereira (1996), o pressuposto de eficiência em que a administração burocrática estava baseada, não se revelou real. Para o autor, ela se apresentava lenta, cara, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos; fato que não era grave ou essencial enquanto prevalecia um Estado pequeno, cujo principal ideólogo

era Adam Smith (1723-1790). O momento em que o problema da eficiência tornou-se essencial foi quando o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais e de papéis econômicos.

Ao final do século XX, com o *Welfare state* enfrentando uma crise cada vez mais profunda, motivada principalmente por convulsões sociais, econômicas e políticas, bem como com a consolidação do movimento em torno de uma nova administração pública, o Estado é fortemente questionado tanto com relação a suas funções quanto a real eficácia de suas ações de intervenção na realidade social (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Denhardt (2012), Pereira *et al* (2016) entre outros, trazem resumidamente o processo de transformação e ajustamento da administração pública a uma nova ordem político-administrativa, após o declínio do conceito de bem-estar social ao fim da década de 1970.

“A ineficiência, a falta de eficácia e de efetividade, representaram as principais causas da crise do Estado de Bem Estar, com a utilização de seu modelo burocrático, cujas práticas perduraram do início do século XX até meados dos anos 1980” (PEREIRA *et al*, 2016, p. 2). A reforma do aparato e da administração estatais com base em princípios que governam a lógica privada, em que a eficiência situava-se como meta primordial diante de restrições e escassez de recursos disponíveis aos governos foi como o movimento se mostrou na Inglaterra de Margaret Thatcher e nos Estados Unidos de Ronald Reagan.

Nos anos 1990, guiada pelos debates que envolviam a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina, bem como os ideários gerenciais que floresciam na Europa e Estados Unidos (PAES DE PAULA, 2005), a reforma administrativa brasileira ocorre com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, 1995 – 1999:

A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também da legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania.

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 5, 6).

A Administração Pública Gerencial é assim desenhada no referido Plano Diretor:

Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à

mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. (BRASIL, 1995, p. 15, 16).

É assim que as novas matrizes institucionais, com vistas a um maior desempenho institucional e mais produtividade gerencial passam a ser orientadas: por princípios que valorizam novos padrões de relacionamento entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, tais como descentralização e delegação, *accountability* (com a expansão dos controles sociais), inclusão social e competição política, flexibilidade decisória e eficiência fiscal (REZENDE, 2009).

Accountability é um tema central da teoria democrática contemporânea. Pressupõe diferenciação entre público e privado e assume que uma ordem política democrática é consolidada e legitimada “mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos [sendo] tarefa das instituições políticas construir mecanismos de prestação de contas à sociedade” (FILGUEIRAS, 2011, p. 67), no sentido de permitir o controle dos cidadãos sobre o Estado.

Como observa Przeworski, “[o] objetivo da reforma do Estado é construir instituições que deem poder ao aparelho de Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer” (PRZEWORSKI, 2007, p. 39).

Ainda dentro do processo de reforma do Estado e de construção de um modelo de gestão pública de forma a torná-lo mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos, identifica-se um projeto político de vertente gerencial relacionada ao ajuste estrutural e do gerencialismo, focalizando as questões administrativas (PAES DE PAULA, 2005).

No que tange à reforma da administração pública, o propósito foi de modernizar e viabilizar a transição de uma administração pública tida como burocrática para uma gerencial, mais flexível e eficiente, e dessa forma, aumentar a qualidade dos serviços prestados e das rotinas (CRISTO, 1998).

Nesse cenário de reformas conduzia-se também um amplo debate com relação à revisão da Lei nº 8.666/93. Um debate em torno da Nova Lei de Licitações, revisando procedimentos morosos, exigências formais, muitas desnecessárias, técnicas de difícil cumprimento (CRISTO, 1998), além de procedimentos rígidos e minuciosos que reduziam a discricionariedade do operador de compras (ROSILHO, 2011).

A informática também seria decisiva na busca da redução de custos e agilização de rotinas e procedimentos nas compras e contratações na administração federal, sendo o

objetivo maior das inovações o de proporcionar compras com maior rapidez e a preços mais competitivos. (CRISTO, 1998).

Passado o ciclo das reformas, os governos públicos se instrumentalizaram e hoje tem estruturas burocráticas sofisticadas para produzirem políticas públicas de forma mais eficiente e eficaz (DENHARDT, 2012).

Contudo, quase três décadas depois da elaboração do Plano Diretor de Reforma do Estado, conforme observa Matias-Pereira (2012), verifica-se que as mudanças gerenciais e os resultados obtidos ficaram abaixo das expectativas. Uma prática comum tem sido adotar inúmeras medidas pontuais com vistas a melhorar o desempenho do governo. São orientadas ações para reduzir a burocracia³ no serviço público, simplificar o atendimento ao cidadão, entre outras, que apenas amenizam o problema em áreas específicas do Estado.

Coelho (2012, p. 4) concorda quando salienta a “permanência sócio-cultural dos aspectos da administração pública patrimonialista no Brasil que caracterizam – enraizadamente – a práxis de gestão pública no país, desvirtuando a *res publica*”. Costa (2018) e Soares (2018) também concluem no mesmo sentido quando afirmam ainda ser comum a existência de fortes características clientelistas e patrimonialistas no Estado brasileiro até hoje.

Voltando a atenção para a gestão com foco em resultados, a ênfase recai sobre o uso eficaz da informação, o estabelecimento de indicadores de desempenho e, enfim, a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação do efeito dos serviços e políticas públicas, visando ao aumento de eficiência, efetividade e *accountability* da gestão pública (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2007). Simultaneamente, torna-se condição essencial para o aumento da autonomia processual dos gestores e da flexibilidade dos processos públicos (GOMES, 2009).

A busca por esses objetivos remete a uma ênfase nas chamadas políticas públicas de gestão, aquele conjunto de funções administrativas destinadas a zelar pelo uso racional dos recursos, como informação, mão de obra e matérias primas, por meio de políticas de planejamento e orçamento, logística e compras, gestão de pessoas, contabilidade de custos, sistemas de informação e estruturas organizacionais (GOMES, 2009).

A seguir, o texto propõe-se a caracterizar a Compra Direta sob aspectos conceituais na temática de políticas públicas e *policy cycle*. Em seguida, faremos menção a estudos realizados nas áreas de avaliação de políticas de gestão de recursos e avaliação dos sistemas

³ Aqui, foi utilizado o termo em seu sentido pejorativo.

de compras eletrônicas. Fechando o referencial teórico, traremos informações sobre políticas específicas como a criação do PEG (Programa de Eficiência do Gasto Público), do SCDP (Sistema de Concessão de Diárias e Passagens) e da Compra Direta de passagens aéreas.

2.2 A COMPRA DIRETA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Uma definição sucinta para o termo política pública (*policy*) é que “são uma resultante da atividade política (*politics*) e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo os bens públicos” (RUA, 2009, p. 19). O mesmo termo é definido por Secchi (2017, p.2) como sendo “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [e] possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público”. O mesmo autor ainda reflete que a essência conceitual de políticas públicas é o problema público. Em sua análise, o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder um problema público. Acrescenta que políticas públicas são tanto diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional, que também se configurem como respostas a problemas públicos (SECCHI, 2017).

Ainda no aspecto conceitual de políticas públicas, Araújo e Rodrigues (2017) complementam:

As políticas públicas, enquanto objeto de estudo, configuram, em primeiro lugar, processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão—local, regional, nacional e transnacional. Em segundo lugar, envolvem diferentes atores — governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais —, que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos (ARAUJO e RODRIGUES, 2017, p. 12).

Ao refletir sobre os tipos de política pública, a Compra Direta pode ser considerada como política de gestão ou política do tipo regulatória, que envolve a burocracia (LOWI 1964; 1972 apud SOUZA, 2006), ou ainda inserida como política de baixo escalão, na tipologia Gormley (1986) (*street level politics*), incluindo rotinas administrativas (FERREIRINHA, 2016; SECCHI, 2017). Cada tipo de política vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição ou gerar pontos ou grupos de vetos e de apoio (SOUZA, 2006).

Um dos modelos de análise das políticas públicas consiste na sua divisão em etapas, de forma a tornar mais didático o seu estudo. É o chamado ciclo de políticas públicas, ou um

esquema de visualização organizando as etapas de determinada política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Harold Lasswell⁴ (1956) propõe um ciclo em que a política pública se estrutura em sete fases: Inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

Araújo e Rodrigues (2017) e Sottani *et al* (2017) explicam as etapas de desenvolvimento do processo político proposto por Lasswell da seguinte maneira: *inteligência* ou *informação* entende-se como o processo de coleta, processamento e divulgação de informações que serão utilizadas nas ações posteriores; a *promoção* ou defesa de determinadas ideias seria a fase em que se incentiva a escolha de uma alternativa política entre as opções disponíveis; a *prescrição* entende-se como a formulação de medidas, normas e regras em que se determina a escolha da decisão política; a *invocação* envolve a justificação e especificação dos benefícios e das sanções; na fase de *aplicação* há a concretização das medidas; em seguida, no *término* ou *cessação* a política é finalizada e na fase da *avaliação* determina-se o sucesso ou insucesso das decisões, ou ainda, faz-se um mapeamento da efetividade da política aplicada.

Outros autores se inspiraram em Lasswell e também propuseram modelos de estudo de políticas públicas estruturados em ciclos, alguns com mais outros com menos etapas, alguns também com diferenciações nas tipologias de classificações das etapas. Contudo, há fases comuns a todas as propostas de divisões do ciclo político, conforme Frey (2000). São as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas.

O ciclo de políticas públicas tem sido utilizado como referencial para se estudar as políticas públicas em variados contextos, conforme afirma Muller apud Araújo e Rodrigues (2017, p. 20):

Apesar das críticas, o modelo das etapas tem sido o ponto de partida para a maioria das abordagens, metáforas e enquadramentos teóricos da análise das políticas públicas, porque permite relacionar de forma coerente todos os aspectos das mesmas [...] terá que ser usado com cautela, com a noção clara de que é apenas uma representação simplificada da realidade, cuja função é providenciar um enquadramento analítico facilitador da compreensão do processo político.

Para Raeder (2014, p. 126), é uma abordagem “elegante, no sentido de que é simples, abrangente, com alto poder de explicação e previsão, especialmente quando combinada com outras abordagens”.

⁴ Apesar da precedência de David Easton (1953, 1965) ao abordar as políticas públicas em etapas, foi Lasswell (1956) que teve o trabalho reconhecido como um modelo de processo político (*policy*) a partir de um conjunto de fases objetivas e estruturadas (COSTA, 2017; SOTTANI *et al*, 2017).

O ciclo elaborado por Secchi (2017) traz uma estrutura que considera as influências externas sofridas pelo Estado cada vez mais comuns em uma sociedade democrática e plural, que não foram levadas em consideração quando da proposição do modelo de ciclo político por Lasswell que confere demasiado destaque às decisões internas dos governos (RAEDER, 2014).

A seguir, a Figura 1 ilustra a relevância do modelo, quando o autor reconhece que a “formação da política acontece quando há interação entre os processos de formulação, implementação e avaliação da política” (MENICUCCI, apud RAEDER, 2014, p. 133):

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas.



Fonte: Elaboração própria a partir de Secchi (2017, p. 43).

No esquema apresentado, a fase da implementação sucede a tomada de decisão e antecede os primeiros esforços no sentido de uma avaliação do que foi proposto. Secchi (2017, p. 55) ainda caracteriza essa fase como “aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” e afirma que na fase da implementação “são produzidos os resultados concretos da política pública”.

Para Raeder (2014, p. 133) a implementação da política “é a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória, problemas que deverão ser tratados a partir dos critérios definidos na etapa anterior”.

Para finalizar o ciclo proposto por Secchi (2017) está a fase de avaliação, a qual o autor conceitua como exame do processo de implementação e do desempenho da política pública “com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do

problema que a gerou” (SECCHI, 2017, p. 63). Com relação à abordagem sequencial, Raeder (2014) conclui:

(...) vale reiterar que, apesar de a figura induzir a uma análise sequencial, as fases devem ser observadas como um recurso analítico para reconhecer os atores e os processos que permeiam os processos das políticas públicas, devendo-se evitar qualquer abordagem rígida acerca dessas etapas. (RAEDER, 2014, p. 128)

A fase de avaliação pode ocorrer em três diferentes etapas da implementação da política: antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*). Também é importante mencionar que os esforços de avaliação podem receber uma conotação jurídica ou legal, conotação técnica ou gerencial, ou conotação política⁵ (SUBIRATS, 1989).

O presente estudo está direcionado para a fase de avaliação da política, especificamente privilegiando aspectos técnicos gerenciais, focalizando suas atenções ao nível de menor utilização de recursos (economicidade), da produtividade e da eficiência econômica de um sistema de compra, baseando-se para tal, na comparação entre tais critérios, que são, conforme Secchi (2017, p. 63) “mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos”.

A Compra Direta, também considerada inovação procedimental (LIMA; ARENAS; SOUZA, 2018), inserida nos programas/ ações relacionados ao aperfeiçoamento da gestão pública e eficiência, como política pública foi constituída sobre as bases de decisão, elaboração, implementação e avaliação.

Propunha-se a responder um problema público, que podemos ilustrar da seguinte forma: Como comprar passagens aéreas de forma mais eficiente no tocante à agilidade do processo e da economicidade de recursos financeiros? Como eliminar desperdícios e redirecionar os recursos para serem mais bem aproveitados?

A política foi, então, implementada e esta pesquisa destacará a última fase do seu ciclo, qual seja, a avaliação da política e da correção de ação (*evaluation*), “na qual se apreciam os programas já implementados no que diz respeito aos seus impactos efetivos” (FREY, 2000, p. 531).

A seguir, serão trazidas contribuições teóricas no sentido de construir um panorama de avaliação de políticas de gestão baseadas no conceito da eficiência e em seguida traremos uma breve análise do ciclo da Compra Direta, abordando alguns aspectos relacionados à sua implementação dentro do contexto de busca por inovação e eficiência de gastos em que estava

⁵ No original: *En la Administración Pública resulta difícil establecer cuál es la solución o la política que resulta más apropiada en abstracto. Dependerá em muchos casos de la perspectiva o de la lógica con que se actúe. Podríamos distinguir entre una perspectiva más gerencial o técnica, una perspectiva política o una perspectiva más classicamente jurídica o legal.* (SUBIRATS, 1989, p. 140).

inserida e, finalmente, seguiremos para a avaliação de sua implementação na instituição foco da pesquisa.

2.3 AVALIANDO POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPRAS: uso eficiente do recurso

Não podemos falar em política de compras sem mencionar, mesmo que brevemente, a Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993)⁶. A Constituição é expressa ao estabelecer que a regra seja licitar, contudo, indica que a legislação especificará as exceções à regra da obrigatoriedade da licitação.

Licitações envolvem procedimentos administrativos por meio dos quais o poder público, garantindo atendimento dos princípios constitucionais de administração, bem como ao princípio da isonomia, visando à seleção da proposta mais vantajosa e objetivando promover o desenvolvimento nacional, busca escolher a melhor alternativa para celebrar um contrato pertinente a obras, serviços, compras, alienações e locações. (BRASIL, 1988; BRASIL, 1993).

Contudo, as modalidades de licitação previstas na referida lei são reconhecidas pelo excesso de rigidez e elevado controle burocrático, o que acaba por trazer prejuízos no que tange à eficiência das compras (ALMEIDA; SANO, 2018).

A legislação também prevê as exceções ao dever de licitar, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação. A realização de licitação está de antemão excluída ou dispensada nos casos em que a própria lei declarou como tal. São os casos elencados no artigo 24 da Lei 8.666/93.

Outra exceção encontra-se no artigo 25 da mesma lei, e dá-se pela inexigibilidade de licitar, que pode ocorrer quando a competição em torno do objeto que a Administração quer adquirir é inviável. Há nesses casos uma impossibilidade lógica, fática ou jurídica para o confronto licitatório. Pode-se dizer que a licitação é materialmente impossível. Esse instituto será retomado mais adiante, no decorrer da pesquisa.

As ideias da Nova Gestão Pública, rapidamente apresentadas na seção 2.1, entre outras questões também envolveram discussões em torno da lei de licitações, conforme mencionado, e uma nova modalidade de licitação foi instituída, em busca de maior eficiência no processo de compras.

⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm (acesso em 20/06/2020).

O Pregão (Lei nº 10.520/2002)⁷ e sua forma eletrônica foi regulamentada e posteriormente tornada obrigatória (Decretos nº 5.450/2005⁸ e nº 5.504/2005⁹). Nesse mesmo sentido, observaram-se modificações promovidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) no intuito de facilitar e simplificar os processos de execução das compras públicas resgatando o compartilhamento de compras (TERRA, 2018), culminando com a criação da Central de Compras disciplinada pelo Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017, responsável pelo desenvolvimento, proposição e implementação de modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo Federal (MIRANDA, 2018).

Seguindo o ciclo da política pública, chega-se à fase de avaliação. Avaliar, conforme Ferreira (2010) significa determinar a valia de algo, atribuir um valor. Garcia (2001, p. 31) define avaliação como “uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido”.

A análise do “Estado em ação” tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, suas condições de emergência, mecanismos de operação e prováveis impactos sobre a ordem social e econômica (ARRETCHE, 2003).

Ainda no que diz a respeito à reforma administrativa brasileira, Castro (2006) reflete que seu maior êxito se deu com a revisão do marco legal, tendo destaque a aprovação da Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998. Foi estabelecida, então, a adoção do Princípio da Eficiência na administração pública brasileira. O dispositivo também abriu caminho para a adoção de inúmeras inovações na seara pública.

A Ciência Administrativa trata dos tradicionais conceitos de eficiência e eficácia além de um mais recente, a efetividade.

Chiavenato ensina que toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da eficiência:

Eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. [...] A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (Chiavenato, 1994, p. 70).

⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm (acesso em 20/06/2020).

⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm (acesso em 20/06/2020).

⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm (acesso em 20/06/2020).

A eficiência preocupa-se essencialmente com os meios, não dando atenção aos fins. Ela se insere nas operações, com vista voltada para os aspectos internos da organização.

Bio (1996, p. 21), faz uma análise parecida, no que diz respeito aos conceitos. Para o autor “eficiência diz respeito a método, a modo certo de fazer as coisas”. Garantir o seu volume de produção com o menor dispêndio possível de recursos caracteriza uma empresa eficiente, ou seja, garantir o menor custo por unidade produzida.

Levando os conceitos para a esfera pública, Torres (2004) contribui com a discussão:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (Torres, 2004, p. 175).

Sob o prisma do Direito Administrativo, Meirelles (2002) e Moraes (2000) analisam os conceitos de forma semelhante, ao afirmarem que a atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição, rendimento funcional, de forma que os agentes devem manejar suas competências de maneira imparcial, neutra, transparente, sempre almejando a qualidade e adotando critérios para melhor utilização dos recursos públicos culminando com um atendimento satisfatório das necessidades da comunidade e de seus membros.

De posse dos entendimentos a respeito do parâmetro que será utilizado para a avaliação proposta no estudo, sigamos com a construção do referencial teórico.

Questões relativas ao uso eficiente de recursos públicos estão presentes nas discussões referentes às boas práticas de gestão fiscal durante as últimas décadas. Alguns acontecimentos nos últimos anos, entre os quais a globalização e o surgimento de leis que impuseram maior transparência na prestação das contas públicas – por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰ (LRF), em vigor desde 2000 no Brasil e a Lei de Acesso à Informação¹¹ – passaram a exigir do setor público uma política fiscal de melhor qualidade.

Não podemos deixar de levar em consideração, também, o cenário vislumbrado a partir da implementação do Novo Regime Fiscal¹², ou mais conhecido como “teto dos gastos

¹⁰ Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm (acesso em 20/06/2020).

¹¹ Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/12527.htm (acesso em 20/06/2020).

¹² Emenda Constitucional nº 95/2016. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm (acesso em 20/06/2020).

públicos”. O constante aumento das demandas da população e crises financeiras tornam o gasto eficiente quesito de suma importância nos governos atuais. (COSTA, 2017).

Dentro dessa discussão, alguns estudos vêm sendo feitos, objetivando avaliar políticas de gestão de compras governamentais.

A logística pública é um dos gargalos gerenciais encontrados no setor público brasileiro. O universo das compras governamentais é caracterizado pelo excesso de burocratização e grandes entraves nos procedimentos. Ainda conforme estudo de Mello, Hartmann e Lorenzi Jr. (2017) a logística é uma temática incipiente e necessita de mais atenção, sobretudo no setor público.

A literatura tem evidenciado uma evolução na área de compras nos últimos tempos, passando de uma atividade rotineira para uma função estratégica (BAILY *et al*, 2000). Terra (2018, p. 1) afirma que “apesar do processo de compra fazer parte da atividade-meio das organizações públicas, este também possui uma atuação finalística devido as suas funções plurais e seu valor estratégico”.

No cenário público, a gestão de compras apresenta maior complexidade, envolvendo o atendimento de requisitos legais e um conjunto de fatores característicos de um ambiente político-democrático (GOMES, 2009). É um ambiente fragmentado, heterogêneo e com multiplicidade de órgãos, unidades administrativas e instâncias decisórias (FERNANDES, 2005; COSTA, 2018).

Nesse sentido, o segmento público tem na inovação uma resposta viável aos desafios que se expõem; na busca por promover serviços de qualidade e tornar-se mais ágil e flexível em resposta à demanda pelos serviços públicos.

Inovações recentes no que tange às compras públicas estão relacionadas com os impactos das tecnologias eletrônicas e da Internet. Como exemplo temos a implementação do pregão eletrônico e a criação do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e seu portal na Internet, o Comprasnet.

Alguns autores se debruçaram sobre essas políticas avaliando os resultados de sua implementação na gestão dos recursos direcionados para compras em diversos órgãos e instituições, conforme apanhado observado no quadro a seguir:

Quadro 1 – Avaliação de políticas públicas de compras.

Autor (Ano)	Foco/ Metodologia
Fernandes (2005).	Identifica as transformações ocorridas na gestão de compras em conexão com a implantação do SIASG/ Comprasnet e sugere parâmetros para análise dos sistemas de compras na administração pública. Revisão bibliográfica.

Continua

Autor (Ano)	Foco/ Metodologia
Faria <i>et al</i> (2008).	Analizou a eficiência do Pregão Eletrônico para compras de materiais e contratação de serviços. Metodologia envolve análise descritiva e teste de igualdade de médias (teste t-pareado).
Silva (2010).	Pregão eletrônico contribui de forma efetiva para a desburocratização do certame licitatório. Estudo também comprova impacto socioeconômico resultante da modalidade no município de Sertânia/ PE. Metodologia utiliza análise documental e estatística descritiva.
Araújo; De Jesus (2013).	Investiga se o desconto obtido pelo critério do menor preço obrigatório em processos licitatórios por modalidade pregão, relacionam-se com custos de transação identificados ex-post às contratações. A metodologia envolve modelo de estimação <i>probit</i> .
Almeida; Sano (2018)	Aborda a questão dos prazos nos processos de compras. Adota como parâmetro o princípio da celeridade. Metodologia envolve entrevistas semiestruturadas e análise por subfases.
Gomes; Santos (2019).	A relação entre pregão eletrônico e os índices da economia. Estudo de caso na UNIPAMPA. Utilizaram-se de análise documental e regressão linear.

Fonte: Elaboração própria.

Fernandes (2005) apresenta alguns parâmetros de análise para sistemas de compras eletrônicas no ambiente da administração pública. O autor conclui que há modelos de análise que consideram o impacto dos projetos de governo eletrônico sobre a estrutura organizacional e sobre a gestão como um todo e acrescenta que modelos de avaliação focando sistemas de compras eletrônicas devem se basear em parâmetros que permitam avaliar a amplitude do sistema com relação às etapas que constituem o processo de compras, bem como a conveniência e segurança do acesso aos serviços e funções tanto pelos fornecedores, quanto pelos gerentes públicos. Propõe, então, os seguintes parâmetros analíticos (no estudo original, para análise do SIASG/ Comprasnet):

Abrangência: refere-se à abrangência do sistema em relação ao processo de compras, indicando em que amplitude o sistema incorpora todas as fases do processo de compras governamental;

Inserção: refere-se à inserção do sistema em relação à gestão da função “compras” como sistema único. É de utilização compulsória nas transações e está disseminado por todos os órgãos;

Transformação: refere-se à mudança em processos e estruturas, associada à implantação dos serviços que compõem o sistema. É entendido como redesenho do processo e/ou das estruturas organizacionais que o envolvem (FERNANDES, 2005, p. 200, 201).

Esses parâmetros foram utilizados também neste trabalho de forma a avaliar a Compra Direta como sistema de compras eletrônicas governamentais. A análise está apresentada na terceira seção deste estudo.

Podemos destacar também estudos que trazem o conceito de compras públicas inteligentes (TERRA, 2018), em que os governos ou a atuação governamental é direcionada

ao patamar de consumidores de bens e serviços, considerando, sobretudo a importante fatia de mercado que as compras governamentais significam. Silva e Barki (2012) estimaram movimentação de recursos em torno de 10 e 15% do PIB analisando as compras públicas no Brasil. Nesse sentido, avaliam-se as compras públicas como políticas em prol do desenvolvimento sustentável.

Continuemos com uma análise mais próxima da produção bibliográfica a respeito da política foco deste estudo.

2.4 O PEG, O SCDP E A COMPRA DIRETA

O Programa de Eficiência do Gasto – PEG e a implementação do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) e da Compra Direta podem ser citados como resultados da busca por eficiência na gestão dos processos e dos gastos na esfera Federal, levando em consideração propostas de inovação, busca por transparência e *accountability*, alguns dos aspectos perseguidos pela Nova Gestão Pública.

Debates em torno de eficiência deram origem ao Programa de Eficiência do Gasto¹³, em que as grandes despesas da administração pública começaram a receber atenção especial em busca de otimização da qualidade do gasto público focando eliminação de desperdícios e melhoria contínua da gestão dos processos, objetivando a eficiência dos recursos e do atendimento aos usuários.

As despesas com passagens aéreas não se apresentam como os maiores gastos de custeio em órgãos públicos, contudo, são itens de despesa com grande visibilidade perante a opinião pública (FERNANDES, 2019) e representam parcela significativa das despesas discricionárias de instituições.

Baseado nessas premissas, em 2007, é promulgado o Decreto n° 6.258, que tornou obrigatório, a partir de janeiro de 2009, o uso do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens¹⁴ pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para concentrar e controlar toda a política de gastos com viagens no governo federal. As

¹³ Desenvolvido no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MP e depois incluído no Projeto Esplanada Sustentável – PES, através da Portaria Interministerial n° 244 de 06 de junho de 2012. INDG (1998 apud MALENA *et al*, 2013) aponta critérios de seleção e priorização de despesas, inspirados no modelo desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, utilizados na implantação do Programa de Eficiência do Gasto – PEG.

¹⁴ O SCDP foi implantado no MP em 2004 e tornou-se obrigatório por força do disposto no artigo 2° do Decreto n.º 6.258, de novembro de 2007.

Universidades Federais estão inseridas nesse cenário de fomento de inovações que objetivam aumentar eficiência, transparência e *accountability* dos atos públicos.

O SCDP surgiu da necessidade de padronizar a concessão de diárias e passagens, bem como de automatizar o processo. Integra as atividades de concessão, registro, acompanhamento, gestão e controle das diárias e passagens, decorrentes de viagens realizadas no interesse da administração, em território nacional ou estrangeiro. O SCDP está vinculado à observância da legislação correspondente e permite a emissão de arquivos de informações referentes ao controle de diárias e passagens.

A compra de passagens aéreas era feita exclusivamente por intermédio de agência de viagem contratada pelo órgão, o chamado método de agenciamento. Essas agências são contratadas após a conclusão do rito licitatório, realizado em todos os órgãos da administração pública que demandam esse tipo de serviço, o que significa um número considerável de certames licitatórios objetivando a contratação de um serviço comum.

Miranda (2018) faz uma análise da evolução de como essas disputas eram operacionalizadas dentro das licitações. Historicamente, o critério era de maiores descontos (quando as agências de viagem repassavam apenas parte desse desconto aos órgãos, retendo a outra parte para fazer face as suas despesas). Em 2001 o critério foi alterado para incentivos na busca de melhores tarifas (mas houve suspeita de fraudes na operacionalização do procedimento). Em 2005, tentou-se o critério único de maior desconto sobre o volume de vendas, contudo o mercado evoluiu e as companhias aéreas decidiram não mais pagar comissionamento às agências de viagem, em virtude principalmente do aumento significativo de aquisição de passagens aéreas diretamente por meio da internet.

Essa sistemática de remuneração também foi alterada para as compras governamentais em meados de 2012, inviabilizando o modelo licitatório baseado no critério de maior desconto sobre o volume de vendas. Ainda em 2012, é editada uma instrução normativa pelo então MPOG, deixando a definição da metodologia a ser aplicada no reequilíbrio dos contratos a critério de cada órgão. A mesma IN SLTI/MPOG nº 07/2012 em seu artigo 2º estabeleceu novo critério para as novas licitações a serem realizadas, tendo em vista o novo cenário de fim de comissionamento e inviabilidade de oferecimento de descontos: o menor preço da taxa de agenciamento, valor que seria cobrado à parte da tarifa da passagem e da taxa de embarque, como forma de remuneração da agência de viagem.

Ocorre que, logo após a divulgação das novas regras, iniciou-se um processo de redução progressiva dos valores oferecidos pelas agências de viagem a título de taxa de agenciamento, que culminou com empresas vencendo licitações a R\$ 0,00 (zero

centavos) ou a R\$ 0,001 (um décimo de centavo), acarretando sérias dúvidas quanto à lisura dos procedimentos por elas adotados (MIRANDA, 2018, p. 4).

Esse ainda é o atual critério de julgamento das propostas nas licitações de serviços de agenciamento. Analisando os preços dos serviços atualmente contratados obtidas junto ao Painel de Preços¹⁵ (instrumento de apoio aos gestores públicos na realização de pesquisas de mercado, análise e comparação de preços de referência na aquisição de bens e contratação de serviços gerais para a Administração Pública), constatam-se os valores pagos a título de taxa de agenciamento (por bilhete emitido), seguramente insuficientes para fazer face às despesas administrativas, de pessoal, tributárias entre outras das agências de viagens.

Quadro 2 – Valor unitário para serviço de agenciamento por licitação.

Pregão	Item	Quantidade Ofertada	Valor Unitário	Fornecedor	UASG - Unidade Gestora
00021/2019	PRESTACAO DE SERVICOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	1.356	0,0001	UATUMA Turismo e eventos EIRELI	158152 - INST.FED.DE EDUC.CIENC.E TEC.DE RORAIMA
00003/2019	PRESTACAO DE SERVICOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	1.374	0,0001	PORTAL Turismo e serviços EIRELI	158009 - INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ
00043/2019	PRESTACAO DE SERVICOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	220	0,0001	FACTO Turismo - EIRELI	153061 - MEC/UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
00006/2019	PRESTACAO DE SERVICOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	1.590	0,0001	ECOS Turismo LTDA	154503 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
00043/2019	PRESTACAO DE SERVICOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	1.600	0,0001	FACTO Turismo - EIRELI	153061 - MEC/UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
00083/2018	PRESTACAO DE SERVICOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	390	0,0001	MONEY Turismo EIRELI	153028 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS
00008/2019	PRESTACAO DE SERVICOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	275	0,0001	WEBTRIP Agência de viagens e turismo EIRELI	158128 - INST.FED. DE EDUC., CIENCIA E TEC. DO MARANHÃO
00015/2019	PRESTACAO DE SERVICOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	1.638	0,0001	AGENCIA AEROTUR LTDA	158484 - INST FED.EDUC.CIENC. TEC.RJ/CAMP. PARACAMBI

Continua

¹⁵ <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br/>

Pregão	Item	Quantidade Ofertada	Valor Unitário	Fornecedor	UASG - Unidade Gestora
00007/2019	PRESTACAO DE SERVICOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	8.120	0,0001	MONEY TURISMO EIRELI	158155 - INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO R.G.DO NORTE
00005/2019	PRESTACAO DE SERVICOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	1.692	0,0001	DF TURISMO E EVENTOS LTDA	155440 - CAMPUS TEFÉ IFECT DO AMAZONAS
00015/2019	PRESTACAO DE SERVICOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	572	0,0001	DESTINO CERTO TURISMO - EIRELI	158484 - INST FED.EDUC.CIENC. TEC.RJ/CAMP. PARACAMBI
00005/2019	PRESTACAO DE SERVICOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	821	0,0001	DF TURISMO E EVENTOS LTDA	155440 - CAMPUS TEFÉ IFECT DO AMAZONAS
00035/2018	PRESTACAO DE SERVICOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	3.210	0,0001	L. A. VIAGENS E TURISMO LTDA	158126 - INST.FED.SUL R.GRANDENSE

Fonte: Painel de Preços.

Apesar de atender a todas as regras da licitação, investigações no âmbito da execução dos contratos de agenciamento de viagens constataram que eram recorrentes as ocorrências de superfaturamento e não repasse de descontos aos órgãos contratantes¹⁶.

Como bem pontuam Lima, Arenas e Souza (2018), a aquisição de passagens aéreas por agenciamento nem sempre garantia o melhor preço ou a proposta mais vantajosa, seja por entraves no processo ou pelo fato de a agência não apresentar os melhores preços no momento do envio das cotações. Além disso, havia ainda cobrança de taxa de agenciamento pelo serviço prestado, onerando ainda mais a aquisição.

Essa intermediação gerava algumas dificuldades, já que envolvia vários atores, no qual havia a solicitação de cotação e reserva era realizada via e-mail à agência contratada, que possuía um prazo para responder a solicitação, dependendo do dia e hora, o retorno ocorria no próximo dia útil. Além disso, o processo de aquisição envolvia aprovações do proponente, que é o chefe imediato do solicitante da viagem; da Autoridade Superior, o responsável por aprovar as viagens de acordo com o estabelecido no Decreto 7.689/2012¹⁷; do ordenador de despesas, responsável pela autorização das despesas de viagem diárias e passagens.

A reserva do trecho depois de confirmada era assegurada apenas por 24h e ainda tinha companhias que não davam essa garantia, por vezes as aprovações no sistema pelo proponente, autoridade superior e ordenador de despesas extrapolavam esse

¹⁶ Tratam-se de investigações no âmbito da Operação Mark Up da CGU. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/08/cgu-aponta-fraudes-em-compras-de-passagens-aereas-para-orgaos-publicos> (acesso em 20/06/2020).

¹⁷ Foi revogado pelo Decreto nº 10.193 de 27 de dezembro de 2019, que manteve as instâncias de aprovação para realização de gastos com passagens aéreas.

prazo e se perdia a reserva, contratando muitas das vezes a um valor superior. (LIMA; ARENAS; SOUZA, 2018, p. 1225, 1226).

Essa exclusividade perdurou por anos, até que entre 2014 e 2015, o SCDP é integrado ao *e-commerce* das companhias aéreas, possibilitando que se comprem passagens diretamente com as cias, nos trechos domésticos.

Abrindo parêntese para uma breve análise com relação à legalidade da compra direta, temos que o fornecimento de passagens aéreas é uma atividade que se caracteriza no âmbito das hipóteses de inexigibilidade de licitação, pois o objeto da prestação do serviço torna inviável a competição, conforme abordado na seção anterior.

Desta feita, o credenciamento de fornecedores (de companhias aéreas) foi a alternativa encontrada para atender ao princípio legal. Por meio do credenciamento, “a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam aos requisitos estabelecidos” (JACOBY, 2013, p. 540). Uma vez que a todos foi assegurada a contratação, a competição foi inviabilizada. (MPOG, 2014b).

As quatro grandes companhias de transporte aéreo submeteram-se ao credenciamento, tornando-se aptas a atender a administração pública federal diretamente nas demandas de compras de passagens.

Avianca, Azul, GOL e Latam forneciam passagens aéreas diretamente por meio do buscador eletrônico do SCDP. Posteriormente, também foi credenciada a MAP, companhia de menor porte que realiza voos na região norte do país.

Costa (2017) elenca algumas ações desenvolvidas pelo então Ministério do Planejamento (MPOG) para a implementação da Compra Direta:

1) Atualização do sistema SCDP; 2) Credenciamento de cias aéreas¹⁸; 3) Contrato junto ao Banco do Brasil para gestão do cartão de pagamento¹⁹; 4) Alteração da legislação²⁰ para viabilizar o pagamento via cartão de crédito (retenção dos tributos passaria a ser feita pela Cia aérea em vez do órgão comprador) (COSTA, 2017, p. 9).

Além disso, foi preciso envolvimento da burocracia nos órgãos para adesão ao programa mediante contrato firmado com o Banco do Brasil para operacionalização do Cartão de Pagamento do Governo Federal Passagem Aérea, de uso exclusivo para pagamento das despesas relativas à aquisição direta de passagens aéreas.

¹⁸ Edital de Credenciamento nº 01/2014-CENTRAL/MP

¹⁹ Contrato Administrativo nº 01/2014

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCentral/credenciamento/cartao/Contrato-Administrativo-n.-01.2014.pdf>

²⁰ Lei nº 13.043 de 13 de novembro de 2014.

A Compra Direta culminou com a retirada da agência de viagens da relação de compra em órgãos da administração pública federal, sendo um de seus objetivos principais a redução dos gastos com passagens em virtude da formalização do Acordo Corporativo de Desconto com as Cias aéreas. A inovação objetivou também aumentar a velocidade do processo de compra de passagens (além de melhorar a qualidade dos dados, por reduzir a necessidade de preenchimento manual das informações envolvidas na transação).

A necessidade de construção de um novo modelo que garanta ao governo a condução da dinâmica do mercado ao mesmo tempo em que utilize o poder de compra para assegurar benefícios, racionalizar os gastos, bem como trazer melhoria da gestão dos contratos advindos desse objeto, norteou a nova modelagem de aquisições de passagens aéreas.

Com a contratação direta desses serviços, sem a intermediação das agências de viagens e turismo, as atividades relativas aos serviços de cotação, emissão e cancelamento de bilhetes passarão a ser executadas diretamente por servidores da Administração, não se vislumbrando impactos significativos nas atividades do dia a dia.

Em face da formalização de Acordo Corporativo de Desconto com as companhias aéreas, que garante aos Órgãos Beneficiários o valor da tarifa com desconto e a disponibilidade de assento, por até 72 (setenta e duas) horas, contadas do momento da efetivação da reserva, teremos um menor desembolso por parte da Administração Pública Federal, bem como a redução de retrabalho quanto às reservas que perdem o prazo de validade em função do processo de aprovação da viagem. (BRASIL, MPOG, 2015, p. 4)

A Compra Direta foi garantida até 31 de dezembro de 2017, data determinada pelo artigo 59 da Lei nº 13.043/ 2014, que previa a dispensa da retenção dos tributos federais na fonte quando do pagamento efetuado por órgãos ou entidades da administração pública federal, mediante a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, no caso de compra de passagens diretamente das companhias prestadoras de serviços de transporte aéreo.

Durante esse período, as corporações ligadas às agências de viagens reagiram. A Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal (ABAV-DF) representou ao TCU contra a medida, procurando inviabilizar a política de compra direta. Os ministros do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1.545/2017 - TCU-Plenário²¹ decidiram que não ficaram demonstradas irregularidades, ilegalidades ou desrespeito aos princípios constitucionais. Também não foi identificado, na compra direta de passagens aéreas, potencial para desequilibrar um setor da economia nacional, uma vez que não eliminava nenhum agente econômico e não retirava as agências de viagens do mercado.

Pressman e Wildavsky (1973) já preconizavam:

²¹ <https://portal.tcu.gov.br/data/files/05/17/8B/EE/1476D510F57566D52A2818A8/tc%20019.891-2014-5%20ac1545-17.pdf> (acesso em 20/06/2020).

Até os programas que pareciam razoavelmente precisos e diretos tinham muitos interesses distintos e concorrentes que representavam pontos de vista amplamente divergentes sobre muitos tópicos diferentes, mesmo que inter-relacionados. Em diversos pontos esses interesses minavam o processo de implementação (PRESSMAN E WILDAVSKY, 1973, apud DENHARDT, 2012, p. 187).

Com o fim da vigência da Lei nº 13.043/ 2014, a política de compra voltou a ser baseada no modelo antigo, com intermédio da agência de viagem, contudo, havia órgãos que não possuíam contrato vigente e sofreram paralização dos serviços de emissão de passagens, tendo que recorrer a contratações emergenciais por dispensa de licitação, entre outros fatores que certamente prejudicaram o funcionamento desses órgãos (COSTA, 2017).

Em 1º de março de 2018 foi publicada a Medida Provisória nº 822/2018 possibilitando a compra diretamente com as companhias durante a vigência do dispositivo legal. A política foi retomada, contudo, a MP perdeu a eficácia em junho do mesmo ano, e os órgãos se viram, novamente, obrigados a comprar via agência.

Em 2019, de forma semelhante, foi publicada a Medida Provisória nº 877/2019, viabilizando a compra direta entre 25 de março e 23 de julho de 2019, período da vigência da MP.

Consta em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 10.060/2018, que viabiliza a Compra Direta de forma perene, pois dispensa a retenção dos tributos na fonte sobre os pagamentos efetuados com a utilização do cartão de pagamento do governo federal. Este estudo pretende oferecer subsídios para a análise dos Deputados na votação desse PL.

O fato é que a Compra Direta de passagens aéreas está contextualizada com a emergência do comércio eletrônico e sua aplicação à administração pública, conectando-se com o projeto de transformação digital do governo e com o conceito de compras públicas inteligentes (TERRA, 2018), em que os governos ou a atuação governamental é direcionada ao patamar de consumidores de bens e serviços, considerando, sobretudo a importante fatia de mercado que as compras governamentais significam.

Desta feita, este estudo propõe-se a analisar o resultado de uma política de compra de passagens aéreas colocada como obrigatória a partir da publicação da Instrução Normativa SLTI MPOG nº 03/2015 e que teve seu ciclo interrompido pela perda de vigência da legislação que a viabilizava.

Prosseguiremos para o estudo de caso em que traremos breves aspectos a respeito da implementação da compra direta de passagens aéreas na UFPE e a avaliação da política como um sistema de compras eletrônicas governamental.

3 COMPRA DIRETA: avaliando o sistema de compras eletrônicas na UFPE

Nesta seção traremos algumas considerações a respeito do lócus do estudo, da implementação da compra direta na UFPE além de analisar a política sob os parâmetros de Fernandes (2005) para um sistema governamental de compras eletrônicas.

3.1 A COMPRA DIRETA NA UFPE

Conforme Relatório de Gestão (UFPE, 2020), a Universidade Federal de Pernambuco é uma instituição pública de ensino superior, pesquisa e extensão. Sendo assim, suas competências são executadas por intermédio de políticas públicas para atender às necessidades dos beneficiários diretos e indiretos.

Sua administração é exercida pela Reitoria em conjunto com o Conselho Universitário, Conselho de Administração, Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, Conselho Fiscal e Conselho Social.

A Reitoria é o órgão que coordena, planeja e supervisiona as atividades da instituição. É constituída pelo Gabinete do Reitor e por oito Pró-Reitorias: para Assuntos Acadêmicos (PROACAD), para Assuntos de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPEAQ), de Extensão e Cultura (PROEXC), Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN), Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (PROGEPE), Gestão Administrativa (PROGEST), de Assuntos Estudantis (PROAES) e de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação (PROCIT).

Na UFPE, a gestão setorial do sistema SCDP encontra-se em dois setores: O primeiro é a Seção de Serviço de Orçamento de Pessoal (SSOP), ligada a Diretoria de Contabilidade e Finanças da PROPLAN. Essa seção é responsável pelo gerenciamento e execução de todo o orçamento da UFPE destinado à aquisição de passagens aéreas e pagamento de diárias, inclusive os créditos recebidos por meio de convênios e termos de execução descentralizada²² (exceto o PROAP, TED firmado com a CAPES).

Na SSOP há quatro servidores técnicos administrativos designados a exercerem o perfil de solicitante de passagem no SCDP.

²² Termo de Execução Descentralizada – TED – Instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática. Conforme <http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/termo-de-execucao-descentralizada>

Conforme a IN SLTI MPOG nº 03/2015, solicitante de passagem é o servidor formalmente designado pela autoridade competente, no âmbito de cada unidade, responsável por realizar os procedimentos administrativos de pesquisa e reserva dos trechos e autorização de emissão da passagem.

O segundo setor que realiza a gestão setorial do sistema é a Divisão de Contabilidade e Convênios (DCC) da PROPESQ, que trata das demandas de viagens relativas aos programas de pós-graduação que recebem recursos mediante convênio com a CAPES (PROAP). Neste setor, há dois servidores técnicos administrativos designados para comprarem passagens aéreas para a instituição.

Voltando alguns anos, a partir da publicação da legislação que obrigava a utilização do SCDP e analisando os Relatórios de Gestão da UFPE, podemos observar recomendações dos órgãos de controle no sentido de orientar a instituição a implementar o SCDP, para gerenciamento das viagens a serviço do órgão.

Até 2013, o SCDP não era utilizado de forma integral na UFPE. É o que se conclui da leitura das recomendações da CGU, presentes nas prestações de contas relativas aos exercícios de 2008 e 2013.

Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU nº 224884/2008 constatou: “(...) foi identificado que a UFPE não utilizou, no exercício sob análise [qual seja, 2008], o sistema SCDP consoante orientação ministerial, fato objeto de constatação do anexo deste relatório”. (CGU, 2009, p. 11)

Respondendo ao plano de providências da CGU, as diligências informadas pela UFPE indicavam que o SCDP seria gradativamente implementado no decorrer do exercício de 2010 naquela instituição:

Informamos que já efetuado a inclusão de todos os usuários do SCDP desta UFPE em seus respectivos perfis, bem como foi solicitado ao SERPRO os certificados digitais das autoridades; estamos aguardando a liberação dos mesmos para a instalação do software e treinamento dos usuários. Inicialmente, será implantado o SCDP – Produção para a Reitoria (Administração Central), com previsão de inclusão, gradativa, dos demais departamentos desta UFPE, durante o decorrer do exercício de 2010. (UFPE, 2010, p. 120)

Denhardt (2012, p. 186) observa que “as repartições burocráticas encarregadas de executar as políticas particulares, às vezes, simplesmente falham”.

O Relatório de Gestão de 2013 trouxe mais uma vez indicação de que o SCDP não estava sendo utilizado integralmente, contudo, esse posicionamento dependia da realização de análises da CGU programadas para o primeiro trimestre de 2014.

Descrição da Recomendação Nº OS: 224884 - Nº Constatação: 006 - Nº Recomendação: 001 Cumpra o cronograma de ações com vistas a implementação do

sistema SCDP incluindo treinamento dos servidores para sua utilização com a finalidade de atender as determinações do Decreto n. 6.258/2007, especificamente quanto ao artigo 12-A, parágrafo único. (UFPE, 2014, 332).

Justificativa para o seu não Cumprimento O posicionamento acerca do efetivo cumprimento dessa recomendação depende da realização de análises e/ou exames em futuras ações de controle da CGU, as quais já estão programadas para o primeiro trimestre de 2014. Desta forma, a recomendação permanecerá registrada no Sistema Monitor Web como “reiterada pela não implementação plena” até que seja possível a execução das referidas ações. (UFPE, 2014, 332).

Em 2014 a UFPE integraliza a implementação do SCDP “inclusive com oferta de treinamento na própria instituição para duas turmas de vinte servidores”, conforme RG 2014 (UFPE, 2015, p. 232). Até esse momento, a compra de passagens aéreas é feita exclusivamente com a intermediação de agência de viagens contratada pela instituição para realizar o fornecimento das passagens.

A sistemática do agenciamento envolve retrabalhos e está fadada a erros de informação, ou falhas inerentes a tarefas de caráter eminentemente repetitivo, visto que o processo é praticamente todo manual, é o que se depreende da leitura de Lima, Arenas e Souza (2018) e de sondagens realizadas in loco.

O procedimento de inserção dos dados na tela Reservar Passagem, por exemplo, envolve:

- Digitação de dados da passagem reservada – trecho a trecho – como valor da reserva, taxa de embarque, companhia;
- Informações do voo, como número do voo, data e local de saída e chegada;
- Valor de cotações realizadas (maior e menor valores);
- Anexar pesquisas de preço realizadas ou enviadas pela agência;
- Conferência dos preços nos sites das companhias;
- Envio do processo eletrônico para a agência confirmar a reserva e emitir o bilhete.
- Aguardar o retorno do processo pela agência com o bilhete emitido anexado.

O que resulta em má qualidade dos dados, pois conforme a pesquisa demonstrará, há situações em que a data de emissão do bilhete está informada em período posterior ao trecho de retorno do proposto, gerando inconsistências numa possível análise de eficiência com relação ao trâmite do processo.

Por conta do tempo que a agência leva para atender à solicitação de cotação, e pela necessidade de agilidade no atendimento da demanda (interesse do agente público – interesse da administração), muitos gestores decidem por pedir a agência contratada acesso direto ao sistema de *selfbooking*, e as etapas da cotação e reserva passam a ser feitas pelos próprios

servidores designados na instituição. A agência, então, procederia com a emissão e envio dos e-tickets, muitas vezes não dando baixa na emissão pelo sistema, o que ocasionava as distorções mencionadas acima, com relação à discrepância entre a data da compra da passagem e a data da viagem.

Há o risco, ainda, de a agência não anexar o bilhete emitido à PCDP, impossibilitando conferência posterior dos dados da compra com as informações registradas no processo.

A seguir, a tela do SCDP em que se informam os dados de cotação e reserva, de forma a ilustrar a quantidade de informações preenchidas a cada reserva de passagem aérea:

Figura 2 – Tela Reservar Passagem - Agenciamento

DADOS DA SOLICITAÇÃO

Agência:*
selecione

Tipo de Bilhete:
Bilhete Eletrônico

Tipo de Solicitação:
Novo Bilhete

MENOR TARIFA

MAIOR TARIFA

Companhia:*
-- selecione --

Tarifa (R\$):*

Companhia:*
-- selecione --

Tarifa (R\$):*

COMPANHIA SELECIONADA

Companhia:*
selecione

Total da Tarifa:
R\$ 0,00

Total da Tarifa de Embarque:
R\$ 0,00

Taxa de Serviço (R\$):

Trajeto:

Origem	Destino	Período	Transporte	Início do trabalho, evento ou missão
São Paulo (SP)	Recife (PE)	02/12/2019 a 03/12/2019	Aéreo (Econômica)	02/12/2019 13:00
Nº do Voo:* Local de Embarque: Data de Saída:* 02/12/2019 Hora de Saída:* Tarifa (R\$):* Local de Desembarque: Data de Chegada:* 02/12/2019 Hora de Chegada:* Tarifa de Embarque (R\$):* Família Tarifária: Classe Tarifária: Empenho Sugerido: 153098152332019NE800078				
Recife (PE)	São Paulo (SP)	03/12/2019 a 03/12/2019	Aéreo (Econômica)	---
Nº do Voo:* Local de Embarque: Data de Saída:* 03/12/2019 Hora de Saída:* Tarifa (R\$):* Local de Desembarque: Data de Chegada:* 03/12/2019 Hora de Chegada:* Tarifa de Embarque (R\$):* Família Tarifária: Classe Tarifária: Empenho Sugerido: 153098152332019NE800078				

Fonte: SCDP (Versão 6.7.16).

Se a reserva não for concluída com essas características, ou melhor, se o bilhete de passagem não for emitido pela agência com essas características, a PCDP é devolvida e o formulário deve ser preenchido novamente com os novos dados da nova cotação e na nova reserva. Gerando ineficiência de processo e recursos.

Essas informações registradas manualmente constituem a base de dados para emissão dos relatórios no Painel de Viagens²³, desenvolvido pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia disponibilizando informações sobre afastamentos a serviço (viagens) realizados através do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) do Governo Federal e do VIAJAR, sistema de controle de diárias e passagens do Banco Central do Brasil com o objetivo de promover o monitoramento e controle dos gastos relativos às diárias e as passagens e dar transparência em relação aos afastamentos.

Algumas problemáticas envolvendo o método de agenciamento, ou seja, com relação aos critérios de licitação, ineficiências de processos e recursos, falta de qualidade de dados entre outros anteriormente apresentados no desenvolvimento do estudo, estariam próximas de serem solucionadas, pois no início de 2015 com a integração do SCDP ao *e-commerce* das companhias aéreas a UFPE poderia comprar passagens nacionais diretamente das empresas, sem o intermédio da agência de viagem.

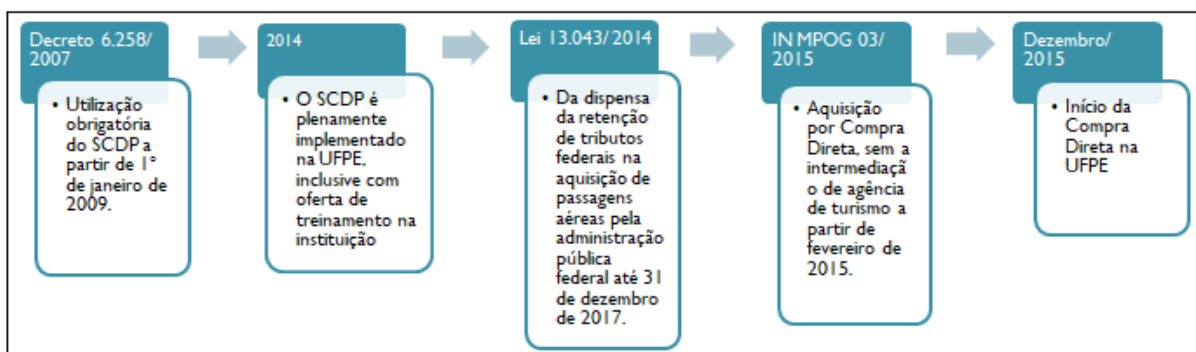
“Por alguma razão – recursos limitados, estruturas organizacionais inadequadas, comunicações ineficazes, ou coordenação precária” razões colocadas por Denhardt (2012, p. 186) para a falha na implementação de políticas, a Compra Direta não é iniciada de imediato na UFPE, apesar de estar indicado no artigo 3º da IN SLTI/ MPOG nº 03 de 11 de fevereiro de 2015 que “a aquisição de passagens aéreas será realizada diretamente das companhias aéreas credenciadas, sem intermediação de agência de turismo” relegando o agenciamento para os casos excepcionais, emergenciais devidamente justificados, de inoperância do SCDP, ou nos trechos não operados pelas companhias credenciadas.

Fazendo consulta no Painel de Viagens, constata-se que a primeira emissão por Compra Direta na UFPE foi realizada em dezembro de 2015, por esse motivo, o período escolhido para avaliar o resultado da política foram os anos de 2014 a 2017, pois será possível comparar as aquisições realizadas pela UFPE utilizando os dois métodos.

Resumindo os principais fatos relacionados até aqui podemos ilustrá-los na seguinte linha do tempo:

²³ <http://paineldeviagens.economia.gov.br/>

Figura 3 – Linha do tempo.



Fonte: Elaboração própria.

Concluindo a etapa de implementação da política na UFPE e seguindo o proposto no ciclo de políticas (SECCHI, 2017), passemos para a fase de avaliação, abordando alguns parâmetros trazidos na teoria e aplicados ao estudo em tela. Primeiramente, traremos uma análise qualitativa e seguiremos com a avaliação dos resultados na quinta seção, sob outros aspectos.

3.2 INSERÇÃO, ABRANGÊNCIA E TRANSFORMAÇÃO DA COMPRA DIRETA

Este estudo de caso juntamente com levantamento bibliográfico propõe uma avaliação qualitativa com base nos parâmetros elencados por Fernandes (2005), quais sejam, abrangência, inserção e transformação, já descritos na seção 2.3, se a Compra Direta atende a administração pública (no caso, a UFPE) como sistema de compras eletrônicas de passagens aéreas.

Fernandes (2005, p. 199) ainda elenca componentes e funcionalidades relacionadas à preparação da compra e divulgação, à seleção de proposta dos fornecedores, à realização da compra propriamente dita e ainda ao controle interno e público sobre as transações.

Dentro do SCDP, na funcionalidade de reservar passagem todas as companhias credenciadas apresentavam as opções de voos disponíveis para o trecho e data indicados para a realização da viagem.

O solicitante de passagem tinha, então, todas as propostas com seus respectivos preços (tarifas) e fazia a escolha de acordo com os critérios estabelecidos na IN SLTI/ MPOG nº 03/2015. Segue um extrato da tela para ilustrar como as tarifas são apresentadas. Funciona exatamente como a cotação instantânea para particulares, em sites diversos, que por uma

simples pesquisa na *internet* informam locais de partida e chegada, bem como data de realização da viagem e chegam à obtenção da proposta mais vantajosa.

Figura 4 – Tela Reservar passagem: Compra Direta.

SELEÇÃO DE PASSAGENS

Rio de Janeiro (RJ) / Recife (PE) Concluir

Data:
14/06/2020

Data Hora de Missão:
15/06/2020 08:00

Valor do Agenciamento:
R\$ 0,00

Companhia	Direto	1 parada	2 ou mais paradas
	196,90	331,90	331,90
	377,90	520,90	---
	---	319,00	319,00

* Houve problemas na pesquisa de passagens, total ou parcial, para o(s) seguinte(s) fornecedor(es): [Azul]

Ordenar por: Menor preço Paradas: Todas

↳ Tarifa: R\$ 198,90

☐  **4127** Bagagem:  Classe Tarifária: T Família Tarifária: Azul

13:00 Rio de Janeiro (RJ) direto **15:55** Recife (PE)
 Galeão - Antônio Carlos Jobim International → Aeroporto Internacional do Recife /
 Airport / RJ, Brasil **2h55m** Guararapes - Gilberto Freyre / PE, Brasil

Tarifa de Embarque R\$ 31,85
 Tarifa R\$ 198,90
 Total R\$ 230,75

** Esta opção de voo não está com o desconto do acordo.

☐  **4462** Bagagem:  Classe Tarifária: T Família Tarifária: Azul

22:00 Rio de Janeiro (RJ) direto **00:55 (+1)** Recife (PE)
 Galeão - Antônio Carlos Jobim International → Aeroporto Internacional do Recife /
 Airport / RJ, Brasil **2h55m** Guararapes - Gilberto Freyre / PE, Brasil

Tarifa de Embarque R\$ 31,85
 Tarifa R\$ 198,90
 Total R\$ 198,90

[...]

↳ Tarifa: R\$ 319,00

☐  **3194** Bagagem:  Classe Tarifária: G,G Família Tarifária: LIGHT

04:05 Rio de Janeiro (RJ) 1 parada **15:50** Recife (PE)
 Galeão - Antônio Carlos Jobim International → Aeroporto Internacional do Recife /
 Airport / RJ, Brasil **11h45m** Guararapes - Gilberto Freyre / PE, Brasil

Tarifa de Embarque R\$ 31,85
 Tarifa R\$ 319,00
 Total R\$ 350,85

* Este bilhete tem troca de voo. Clique sobre o número de "Paradas" para ver detalhes.
 ** Esta opção de voo não está com o desconto do acordo.

☐  **3814** Bagagem:  Classe Tarifária: N,N Família Tarifária: LIGHT

05:55 Rio de Janeiro (RJ) 1 parada **11:10** Recife (PE)
 Galeão - Antônio Carlos Jobim International → Aeroporto Internacional do Recife /
 Airport / RJ, Brasil **5h15m** Guararapes - Gilberto Freyre / PE, Brasil

Tarifa de Embarque R\$ 31,85
 Tarifa R\$ 319,00
 Total R\$ 350,85

* Este bilhete tem troca de voo. Clique sobre o número de "Paradas" para ver detalhes.
 ** Esta opção de voo não está com o desconto do acordo.

Fonte: SCDP (Versão 6.7.16).

Após a efetivação da reserva, a PCDP seguia para a aprovação da despesa (ordenador de despesa), com todas as cotações automaticamente anexadas ao processo eletrônico,

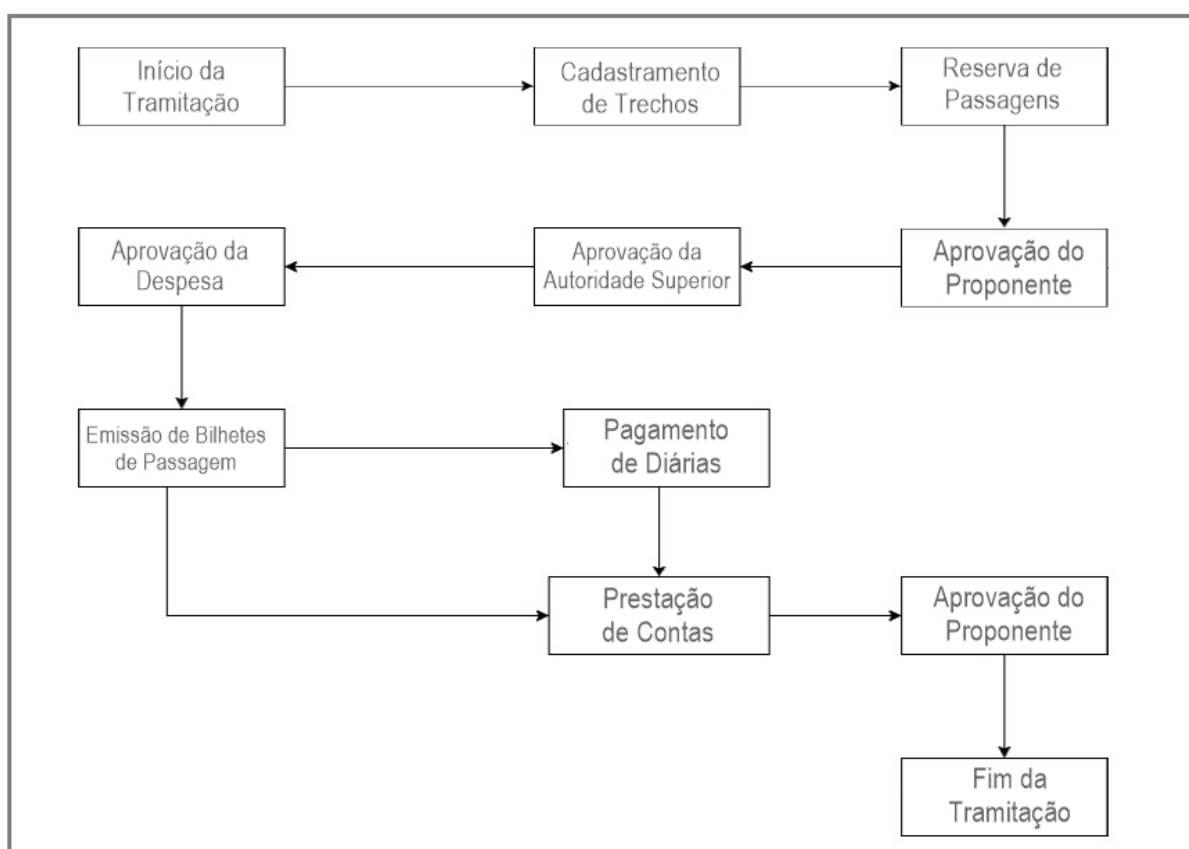
informando todas as opções para o trecho e data indicados, com suas respectivas tarifas. O ordenador de despesa tinha acesso às informações da viagem, da reserva, das cotações de preços e acesso a justificativas que porventura indicassem a necessidade da escolha de uma opção com tarifa maior que a mais baixa.

Aprovando-se a despesa, a PCDP já seguia para emissão do bilhete de passagem. O próprio sistema da companhia integrado ao SCDP recebia a ordem de emissão *online* e acessava o cartão de crédito previamente cadastrado na unidade para pagamento da compra.

O cartão de crédito é cadastrado uma única vez, desde seu desbloqueio no banco até o fim da validade desse dispositivo, não havendo a necessidade de informar os dados a cada compra.

Não havendo problema com o cartão de crédito, a emissão das passagens é finalizada e a PCDP segue para o pagamento das diárias, também online, pois o sistema é também integrado ao SIAFI²⁴.

Figura 5 – Fluxograma de viagem no SCDP.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Lima, Arenas e Souza (2018).

²⁴ SIAFI – É o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. <http://www.stn.fazenda.gov.br/SIAFI>

Ao final do período de lançamento das compras no cartão, é emitida a fatura pelo Banco do Brasil. O SCDP gera relatório de faturamento por empenhos para auxiliar a liquidação das despesas nos respectivos empenhos que foram indicados para a compra das passagens.

“O pagamento eletrônico trará ganhos operacionais consideráveis, além de controle, facilidades operacionais e pontualidade no pagamento” (MPOG, 2014a, 4), uma vez que não haveria a retenção dos tributos federais no momento da liquidação, o que agiliza muito os trabalhos envolvidos nesse processo. O recolhimento dos tributos deveria ser realizado pelas próprias companhias aéreas (conforme art. 59 Lei nº 13.043 de 13 de novembro de 2014).

Uma dificuldade que surge nesse momento é a existência de empenhos que utilizarão recurso financeiro de outras fontes financiadoras que não são as ordinárias da instituição para o pagamento das despesas.

É o caso dos recursos recebidos por meio dos TED's celebrados entre a instituição e outros órgãos e entidades públicas. Se no momento do pagamento da fatura, o concedente não houver enviado o recurso financeiro (transação online no SIAFI), o pagamento não poderá ser realizado em sua totalidade, obrigando a instituição a arcar com a parcela do recurso relativa ao convênio.

Essa questão prejudica a Compra Direta no parâmetro que se refere à inserção, uma vez que pode inviabilizar a inclusão de alguns convênios com fontes de recursos diversas às que a instituição gerencia em sua normalidade, e que precisam garantir o envio do recurso para pagamento da fatura em tempo hábil para não impedir a quitação da fatura em sua totalidade.

Para além dessa questão, todos os recursos de passagens aéreas podem ser gerenciados no SCDP e as compras podem ser realizadas por compra direta, garantindo a inserção do sistema de compra.

Lembremos também que ela foi proposta como de utilização obrigatória a partir da IN SLTI/ MPOG nº 03/ 2015 e foi disseminada por praticamente todos os órgãos. Pelo menos, todos eles tiveram plenas condições de implementar o sistema de compra direta. O que também contribui diretamente para a unicidade do sistema é o credenciamento de companhias que comercializam passagens aéreas entre todos os pontos do território nacional.

Quanto à abrangência em relação às fases do processo de compras de passagens aéreas (identificação, cotação, reserva, emissão, comprovante de emissão, faturamento e pagamento) a compra direta atende a administração pública como um instrumento de compra eletrônica,

pois incorpora a contento todas essas fases, garantindo qualidade de dados e eficiência do processo.

Uma fase que ainda precisa ser concluída na compra direta é com relação à remarcação dos bilhetes emitidos. Nesse método ainda não é possível essa transação, permitindo ao gestor apenas a possibilidade de cancelamento e reembolso do bilhete cancelado, cujo valor vem lançado como crédito na fatura do cartão. Sendo assim, a abrangência do sistema não é total, contudo, como pôde ser observado, falta uma pequena parcela para que esse parâmetro seja plenamente atendido.

Quanto ao parâmetro da transformação, foram identificados ganhos com relação ao tempo despendido no processo de compra, pois em vez de digitar todos os dados das opções cotadas e da escolhida, o sistema apresenta as opções e disponibiliza a escolha apenas com uma indicação por parte do solicitante de passagem. Com relação a erro e retrabalho, também foram identificadas mudanças, que impactam de forma positiva na qualidade e na confiabilidade da informação.

Riscos envolvidos nos processos de faturamento (como cobrança em duplicidade) e de pagamento (com relação a erros na retenção de tributos) foram mitigados, uma vez que controles humanos e precários foram substituídos por controles automatizados.

A transparência e controle são fortalecidos uma vez que não há perda de informações, já que todas as pesquisas são automaticamente salvas, não dependendo de acessos externos (anexar documentos como cotações e bilhetes emitidos). Além disso, todas as tarifas disponíveis são apresentadas, não havendo seleção de tarifas mais vantajosas para a agência. Não houve aumento de serviço devido à retirada da agência de viagem do processo de compra, conforme já havia sido vislumbrado no momento da concepção da política.

Esses aspectos proporcionam maior agilidade nos trâmites administrativos, empregando um menor tempo e dispondo de menos pessoas para realizar a mesma atividade, o que implica em maior eficiência. Deste modo, essa eficiência se traduz em melhor desempenho, com celeridade, qualidade no serviço prestado e o consequente alcance de resultados organizacionais melhores. [...]

Ademais, o SCDP é integrado ainda ao Portal da Transparência sendo a fonte de onde os dados são extraídos diretamente para consulta da sociedade, bem como, órgãos de controle para fins de fiscalização e prestação de contas ao público. (LIMA; ARENAS; SOUZA, 2018 p. 1230).

A compra direta também viabilizou que a Central de Compras do Ministério de Planejamento procedesse com a contratação de uma única agência de viagens para atendimento das demandas de emissão das passagens aéreas que não fossem fornecidas via compra direta (aproximadamente 4% da demanda total), ou por inoperância do SCDP para

atendimento de todos os órgãos e instituições, retirando de sua alçada a realização de licitações próprias para a contratação desse mesmo serviço comum (MPOG, 2014a).

Aqui, também podemos perceber a operacionalização do conceito de Terra (2018) de compras públicas inteligentes.

Observa-se que o credenciamento das companhias disponíveis no mercado, estimula a competitividade, aumentando o poder de barganha do poder público. E as compras realizadas de forma conjunta através de uma Central possibilitam a concentração do volume de compras de toda a administração pública federal que proporciona maior capacidade de negociação. (LIMA; ARENAS; SOUZA, 2018 p. 1231).

Desta feita, é possível dizer que os parâmetros inserção e abrangência podem ser bem avaliados com poucas ressalvas e o parâmetro transformação é bem atendido pela Compra Direta.

Segue um ilustrativo das integrações disponíveis para o SCDP que possibilitam que a compra direta seja um sistema adequado a compras eletrônicas governamentais, atendendo aos parâmetros colocados por Fernandes (2005).

Figura 6 – Integrações do SCDP.



Fonte: Site compras governamentais²⁵

Seguindo com o estudo, passemos à seção que trata da metodologia utilizada para construção da pesquisa.

²⁵ <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/diarias-e-passagens>

4 METODOLOGIA

Esta seção do trabalho descreve as principais características do desenho de pesquisa realizado, buscando dar transparência ao estudo e procedimentos metodológicos, assim como garantir a replicabilidade dos resultados obtidos (KING, 1997; ROCHA *et al*, 2014; SANTOS; KIENER; CASTINERA, 2015). O Quadro a seguir, sumariza as informações de interesse:

Quadro 3 – Desenho de pesquisa.

Variáveis de interesse:	Dependente: Valor médio unitário da passagem praticada na UFPE (mensal) Independentes: Tratamento (1 para Compra Direta; 0 para Agenciamento); Tarifa Aérea Média Doméstica Real ANAC (mensal); Antecedência em dias entre data de viagem e data da compra (média mensal).
Técnicas:	Estatística descritiva; Análise de intervenção – séries temporais; Análise de correlação (r de Pearson); Regressão múltipla.
Fontes:	SCDP, Painel de Viagens, ANAC, Tesouro Gerencial.
Softwares:	Excel, SPSS e Minitab 18.

Fonte: Elaboração própria.

Tal qual Lima, Arenas e Souza (2018) fizeram ao analisar a eficiência econômica da Compra Direta na Universidade Federal de Rondônia (UNIR), este estudo propõe-se a ratificar ou confirmar o resultado em outra universidade federal, valendo-se em parte, do método utilizado naquela pesquisa, contudo, incrementando a análise estatística descritiva, utilizando outras técnicas e propondo uma contraprova no intuito de ratificar as conclusões.

4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa em tela, quanto à natureza é descritiva, pois os procedimentos metodológicos a serem seguidos envolvem a observação, registro, análise, classificação e interpretação dos dados (fatos) sem que o pesquisador interfira neles (SANTOS; KIENER; CASTINERA, 2015).

Quanto ao tipo de pesquisa, ou indicativo dos meios técnicos da investigação (GIL, 2011), este estudo tem como características metodológicas pelo menos três:

- 1) Ela é aplicada, pois aspectos específicos da realidade são pesquisados e seus resultados destinam-se a aplicação prática uma vez que compara dois

instrumentos de compra de passagens e defende a utilização do mais eficiente no dia-a-dia da instituição pesquisada.

- 2) Ela é um levantamento, pois utiliza-se de arquivos (processos eletrônicos) buscando informações diretamente neles. Os dados são tabulados e analisados estatisticamente.
- 3) Ela é um estudo de caso, pois delimita-se uma unidade-caso. “Estuda-se com profundidade diversos aspectos característicos de determinado objeto, sujeito de pesquisa restrito” (SANTOS; KIENER; CASTINERA, 2015, p. 100), que pode ser pessoa, família, produto, empresa, órgão público, comunidade ou mesmo país (VERGARA, 2010). Yin (2005), quando aborda o lugar de destaque que os estudos de caso tem na pesquisa de avaliação, traz como uma das aplicações a de “descrever uma intervenção e o contexto na vida real em que ela ocorre” e ainda a possibilidade de “ilustrar certos tópicos dentro de uma avaliação” (YIN, 2005, p. 34).

A coleta do material de pesquisa foi feita basicamente em documentos, pois utilizei fontes de informações que ainda não haviam recebido organização ou tratamento analítico. Toda a documentação pesquisada é em formato eletrônico. Os processos são eletrônicos e os documentos são anexos digitalizados.

A análise documental buscou fontes de informação nos materiais de divulgação e orientação da Compra Direta publicados pelo Ministério do Planejamento, nos Relatórios de Gestão da UFPE, nos relatórios emitidos no Tesouro Gerencial, nos processos eletrônicos de solicitação de diárias e passagens (PCDP) e em informações obtidas por meio de consulta aos setores na UFPE.

Para a pesquisa quantitativa ainda procurei utilizar os relatórios extraídos do Painel de Viagens (disponibilizados em formato de planilha eletrônica), contudo algumas informações claramente destoavam da realidade. Conforme pode ser observado na tabela a seguir, a data de emissão de algumas passagens está informada como tendo sido feita em dia posterior ao da ocorrência da viagem:

Tabela 1 – Data de emissão X Data de início da viagem (extrato de dados de 2015).

Cidade de Origem	Cidade Destino	Nome Agência	Ordem do Trecho	Número da PCDP	Data Emissão Bilhete	Data Início da Viagem	Valor Bilhete
RECIFE	BRASÍLIA	HARABELLO	1	000517/15	19/02/2015	24/02/2015	R\$1.624,80
RECIFE	BRASÍLIA	HARABELLO	1	004084/15	10/12/2015	16/04/2015	R\$1.217,90
RECIFE	BRASÍLIA	HARABELLO	1	001454/15	19/05/2015	23/04/2015	R\$494,80
RECIFE	BRASÍLIA	HARABELLO	1	001907/15	06/08/2015	27/05/2015	R\$1.299,60

Continua

Cidade de Origem	Cidade Destino	Nome Agência	Ordem do Trecho	Número da PCDP	Data Emissão Bilhete	Data Início da Viagem	Valor Bilhete
RECIFE	BRASÍLIA	HARABELLO	1	003225/15	24/09/2015	23/09/2015	R\$1.489,90
RECIFE	BRASÍLIA	HARABELLO	1	003716/15	11/11/2015	10/12/2015	R\$1.094,90
RECIFE	BRASÍLIA	HARABELLO	2	001071/15	07/04/2015	06/04/2015	R\$2.845,90

Fonte: Dados da pesquisa – a partir de Painel de Viagens (valores nominais).

Percebendo a impossibilidade de tal informação estar representando fidedignamente o que ocorreu, optei por coletar os dados primários processo por processo nos casos em que a passagem fora comprada por agenciamento, pois os dados secundários não inspiravam confiabilidade. Sendo assim, os instrumentos de coleta de material são basicamente a observação direta e o registro bibliográfico e documental.

Como em qualquer pesquisa, utilizei-me de coleta bibliográfica de material focando em livros, periódicos, entre os quais artigos científicos e reportagens, de forma a construir meu referencial teórico. Também fiz coleta observacional de campo, pois os documentos foram acessados nos processos eletrônicos da instituição no sistema SCDP.

Os dados primários foram coletados nos processos eletrônicos (SCDP), nos bilhetes emitidos e nas faturas emitidas pelas agências de viagem contratada, salvas em arquivo digital no endereço eletrônico do setor competente por receber as faturas e formalizar os processos de pagamento. Essa segunda fonte de dados primários foi consultada nas vezes em que não constava o bilhete emitido anexado ao processo eletrônico, fato que apenas ocorreu por falha humana em alguns processos quando o método de compra de passagem foi o agenciamento, uma vez que exige a inserção manual de informações e documentos no processo, como o bilhete emitido, por exemplo.

Os dados secundários foram coletados em planilhas eletrônicas elaboradas no portal Painel de Viagens, nos relatórios extraídos do SCDP e nos anuários do transporte aéreo divulgados no site da ANAC.

Foram analisadas as Propostas de Concessão de Diárias e Passagens (PCDP) no âmbito da UFPE no período de 2014 a 2017. A partir das PCDP's com emissão de passagens aéreas em voos domésticos filtradas no SCDP e Painel de Viagens, foram analisados um a um os processos que tiveram emissões nos trechos (ida ou volta) Recife – Brasília, Recife – São Paulo, Recife – Rio de Janeiro, Brasília – Recife, São Paulo – Recife, e Rio de Janeiro – Recife, os trechos mais utilizados na UFPE, conforme consultas realizadas no painel de viagens.

De posse dos valores praticados pela UFPE na compra de suas passagens, as análises estatísticas foram realizadas para fundamentação das conclusões.

Quanto aos procedimentos técnicos a pesquisa é quantitativa, pois envolve prioritariamente uma abordagem matemática e estatística para solucionar a questão de estudo que tem conotação valorativa. Serão utilizadas as técnicas de estatística descritiva e análise de séries temporais, envolvendo correlação de Pearson e regressão múltipla.

4.2 RECORTE TEMPORAL

O período de estudo foi delimitado entre 2014 e 2017 por alguns motivos:

- Antes de 2014 o sistema SCDP tinha outra versão e os dados com passagens não eram registrados em sua totalidade, pois o sistema ainda estava em fase de implementação na UFPE. Optamos por não utilizar os dados anteriores a 2014.
- Para analisar a economicidade da compra direta, precisávamos de períodos utilizando os dois métodos de compra, para efeito de comparabilidade. Na UFPE a primeira compra direta foi realizada em dezembro de 2015. Temos então dados de emissão por agência de viagens em 2014 e 2015 e por compra direta em 2016 e 2017.
- Os dados de tarifa média oficial da ANAC por pares de regiões foram divulgados até 2017. Em 2018 não há mais esse parâmetro para realizar a correlação com os preços praticados na instituição.
- Além desse aspecto, no ano de 2018 não houve um método de compra que tenha sido primordialmente utilizado. No início do ano, as compras foram intermediadas por agência. Em 1º de março de 2018 foi adotada a Medida Provisória nº 822 que perdeu a vigência no final de junho do mesmo ano. A partir de julho, o agenciamento foi retomado. Por esse motivo, optamos em não incluir esse ano na análise.

4.3 INSTRUMENTOS E COLETA DE DADOS

Para tabulação dos dados, utilizei o Excel e para análise das séries e demais procedimentos estatísticos, utilizei o Minitab 18 (licença de teste) e SPSS.

Os dados foram primeiramente organizados a partir de planilhas extraídas do Painel de Viagens e conferidos no SCDP²⁶. A conferência se deu da seguinte maneira:

- a) Para passagens com emissão por agenciamento, cada processo foi analisado, pois o valor dos bilhetes e a data da emissão foram obtidos dos documentos anexados (uma vez que os dados do Painel de Viagens não inspiravam confiabilidade).
- b) Para passagens emitidas por compra direta, os dados foram conferidos no relatório de bilhetes de passagens emitido no SCDP. Esse relatório não é passível de extração em planilha eletrônica, o que dificulta a obtenção dos dados.

Essa conferência foi necessária, uma vez que as informações referentes à companhia aérea não constam como filtro no Painel de Viagens e os valores no relatório extraído totalizam as compras de ida e volta para a PCDP. Como na maioria dos casos, cada PCDP envolve passagens de ida e volta, sendo poucos os casos em que se tem apenas ida ou volta comprada pela instituição, foi preciso desagregar os valores de ida e volta, buscando essa informação na fonte (em cada processo no SCDP).

Além disso, passagens emitidas em conjunto como ida e volta pela mesma companhia, assumem um valor total para o bilhete de ida e volta. Nesses casos, atribuímos a cada trecho o valor da metade do total.

Outra dificuldade que se apresentou foi a falta de qualidade da informação no próprio processo quando o método de compra é o agenciamento, pois os dados são introduzidos manualmente pelos servidores designados e pelos operadores nas empresas contratadas, o que ocasiona perda de qualidade dos dados, pois muitos deles são incluídos com erro ou em data que não reflete o que de fato ocorreu. Esse aspecto será tratado nas considerações como um ponto negativo para o agenciamento no que tange a eficiência dos processos e a qualidade dos dados e que foi corrigido pela compra direta, a partir da automatização de muitos dos procedimentos que anteriormente ensejavam em erros e retrabalhos.

Ademais, o formato da base de dados construída será proposto ao gestor central do sistema SCDP como padrão para extração de dados do SCDP em planilha Excel, uma vez que os formulários não são passíveis de extração ou exportação em formato de planilha eletrônica, dificultando muito a coleta dos dados para análises.

Segue um informativo do universo da pesquisa e algumas informações adicionais:

²⁶ A autorização para coleta de dados no SCDP para realização da pesquisa em tela consta do Processo administrativo nº 23076.020235/2020-26.

Tabela 2 – Panorama de processos analisados.

Ano	Processos totais	Processos analisados	Percentual
2014	1.812	545	30
2015	1.548	324	21
2016	1.087	372	34
2017	1.320	497	38

Fonte: Elaboração da autora

Na coluna processos totais da tabela estão indicados os quantitativos de todos os processos que envolvem meio de transporte aéreo para os deslocamentos realizados no interesse da instituição nos anos indicados.

Na coluna processos analisados constam apenas os quantitativos de processos envolvendo as compras nos trechos escolhidos para compor a amostra.

Na última coluna, está indicado o percentual entre a quantidade de processos analisados relacionando com a quantidade total de processos envolvendo viagens com transporte aéreo.

Cidades registradas nas PCDP's como Olinda, Caruaru e Vitória de Santo Antão também foram consideradas como Recife, pois, a origem e destino para efeito da passagem aérea é a cidade do Recife.

Todas as emissões realizadas em 2014 foram feitas pela agência de viagens contratada pela UFPE, conforme relatório do SCDP. Dos trechos comprados em 2015, duas passagens de Recife para Brasília e três de Brasília para Recife foram emitidos por compra direta e serão excluídos do ano 2015 para a análise quantitativa deste estudo em que se pretende avaliar a eficiência econômica. Para a análise de intervenção, esses trechos serão reincluídos na amostra, uma vez que explicitam o início da operação na UFPE. Traremos essa informação novamente em momento oportuno.

Em 2016, quando a UFPE já comprava diretamente das cias, foram excluídos uma compra de Recife para Brasília e um trecho relativo ao respectivo retorno, ambos adquiridos pela agência de viagem, provavelmente por instabilidade no sistema SCDP.

Em 2017 ocorreu o mesmo para um trecho entre o Recife e o Rio de Janeiro e o respectivo retorno.

A partir dos dados coletados informando trecho da viagem, data de emissão do bilhete, data de início da viagem, valor da tarifa, método de compra entre outros, foram realizados os estudos e análises que fundamentaram as conclusões.

A construção do banco de dados²⁷ obedeceu a seguinte disposição de informações²⁸:

- Cidade de origem;
- Cidade de destino;
- Nome da agência;
- Ordem do trecho;
- Data de início da viagem;
- Data fim da viagem;
- Número da PCDP;
- Data de emissão do bilhete;
- Tarifa praticada;
- Taxa de embarque;
- Valor da passagem;
- Companhia aérea.

Todas as emissões realizadas nos trechos e períodos especificados na pesquisa foram elencadas (3.458 observações) e deram origem às amostras que representam os valores médios mensais, perfazendo um N igual a 48 (quarenta e oito) observações, sendo elas relacionadas ao período de janeiro de 2014 a dezembro de 2017.

Reitero que esse tamanho de amostra foi definido tendo em vista que os dados para as correlações deveriam ter o valor das médias mensais refletindo as observações para construção das séries temporais.

As estatísticas envolvendo as análises de adequabilidade das amostras para as variáveis de interesse serão apresentadas nas seções 5.2 e 5.3.

Passemos à análise dos dados, elencando os três formatos que propusemos para informar e discutir os resultados advindos da implementação da política na UFPE.

²⁷ Consta compartilhado em drive eletrônico o banco de dados construído para a pesquisa: <https://drive.google.com/file/d/1icSuea9O--BUbb2Brn7jMXAnVfCqWT6X/view?usp=sharing>

²⁸ Os itens estão descritos conforme constam no Painel de Viagens. Se a compra foi feita por Compra Direta, no campo “nome da agência” consta a informação SCDP.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES

Apresentaremos nesta sessão a análise dos dados de forma a fundamentar a construção das conclusões da pesquisa no que tange à análise de eficiência econômica da Compra Direta na UFPE. Para isso, o capítulo foi dividido de acordo com as técnicas escolhidas para realizarmos as avaliações.

Cada subseção trará breves considerações a respeito da técnica utilizada e seguirá com a discussão dos resultados.

5.1 ANÁLISE DE EFICIÊNCIA ECONÔMICA

Para essa primeira análise, a política será avaliada mediante a definição de alguns critérios, ou ainda, mediante a comparação entre alguns critérios. “Critérios são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos” (SECCHI, 2017, p. 63). O mesmo autor elenca alguns critérios utilizados para avaliações. Esta pesquisa toma como base para a avaliação da Compra Direta três desses mecanismos: a Economicidade, que refere-se ao nível de utilização dos recursos (*in-puts*), a Produtividade, que refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo (*out-puts*) e a Eficiência econômica, que trata da relação de *out-puts* (produtividade) e *in-puts* (recursos utilizados) (SECCHI, 2017).

5.1.1 Análise de economicidade (*in-puts*)

Para avaliar a economicidade, serão comparados os valores gastos nos períodos em que se comprou por agenciamento e por compra direta.

Os valores foram deflacionados utilizando o indexador IPCA por se tratar do índice oficial de inflação no Brasil.

Além do índice geral, o IPCA é reportado pelo IBGE em quatro níveis de agregação: grupos, subgrupos, itens e subitens. O grupo é o nível de agregação mais elevado, constituído de nove categorias: alimentação e bebidas, habitação, artigos de residência, vestuário, transportes, saúde e cuidados pessoais, despesas pessoais, educação e comunicação. (MARTINEZ; CERQUEIRA, 2013, p. 412)

Traremos também uma segunda série, com os valores deflacionados utilizando especificamente os índices divulgados para o grupo TRANSPORTES do IPCA, mais próximo ao setor que estamos trabalhando, refletindo como um fator de correção mais apropriado para o setor de transportes, pois considera variações de preços de insumos que estão diretamente ligados ao setor.

Os valores foram deflacionados utilizando como referência o mês de dezembro de 2017. Seguem em apêndice os números índices utilizados obtidos no portal do IBGE²⁹. Foram considerados os números índices divulgados para IPCA geral e IPCA-Transportes de janeiro de 2014 a dezembro de 2017.

Seguem os valores gastos para compra nos trechos indicados:

Tabela 3 – Valores gastos por ano nos trechos REC BSB (ida e volta) 2014 - 2017

Ano	Valor total (IPCA)	Valor total (IPCA – Transp.)
2014	561.449,36	552.651,10
2015	235.494,82	235.534,21
2016	174.264,83	176.795,40
2017	213.274,64	216.618,31

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Gráfico 1 – Valores gastos por ano nos trechos REC BSB (ida e volta) 2014 - 2017

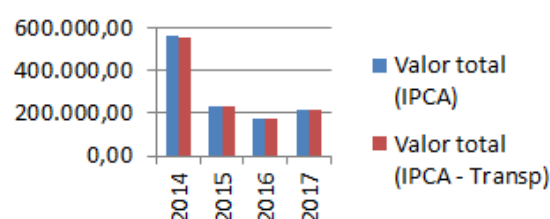


Tabela 4 – Valores gastos por ano nos trechos REC RIO (ida e volta) 2014 - 2017

Ano	Valor total (IPCA)	Valor total (IPCA - Transp)
2014	257.556,69	253.664,22
2015	81.206,13	80.991,33
2016	93.226,54	94.657,17
2017	90.283,34	91.566,56

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Gráfico 2 – Valores gastos por ano nos trechos REC RIO (ida e volta) 2014 - 2017

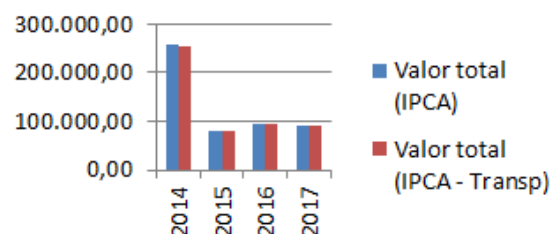


Tabela 5 – Valores gastos por ano nos trechos REC SAO (ida e volta) 2014 - 2017

Ano	Valor total (IPCA)	Valor total (IPCA – Transp.)
2014	222.459,78	219.068,41
2015	112.903,66	112.602,82
2016	147.619,77	149.041,34
2017	174.232,85	176.944,12

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Gráfico 3 – Valores gastos por ano para compra de REC SAO (ida e volta) 2014 - 2017



²⁹<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=downloads> – Em Downloads – Numeros_Indices – Numind_INPC_IPCA – ipca_NumIndGRUPOS.zip

Percebe-se para os três trechos analisados uma diminuição de recursos gastos entre 2014 e 2015. Contudo, apenas essa análise isolada não pode ensejar conclusões com relação a redução no valor da passagem.

O período do estudo é permeado pela constância do baixo nível da atividade econômica, o que impedia a recuperação da arrecadação federal. Consequentemente, o período também foi marcado por medidas de ajuste fiscal e contingenciamentos das despesas da União, por meio de Decretos e outros dispositivos legais, sendo de grande repercussão a aprovação da PEC 55/2016 (PEC do teto dos gastos públicos).

Outro aspecto que pode ser destacado é o fato de haver um maior controle na execução de restos a pagar facilitado, de certa forma, pela implementação do SCDP e da compra direta.

A tabela a seguir traz uma visão objetiva com relação aos gastos com passagens aéreas na instituição (voos domésticos) entre 2014 e 2017:

Tabela 6 – Despesas empenhadas e pagas na UFPE (passagens aéreas nacionais) – em R\$.

Ano	Despesas Empenhadas	Despesas Pagas	Restos a Pagar (RAP) Pagos (processados e não processados)	Pagamentos Totais (Exercício e RAP)
2014	4.194.596,26	2.691.213,29	1.517.724,57	4.208.937,86
2015	1.213.323,79	920.746,00	1.059.579,39	1.980.325,38
2016	1.588.469,65	874.191,07	141.199,77	1.015.390,84
2017	2.086.125,62	724.374,90	439.721,30	1.164.096,20

Fonte: Elaboração da autora a partir de Tesouro Gerencial. Dados corrigidos IPCA (Dez 17).

Como pode ser observado, em 2014 há um grande volume de pagamentos envolvendo recursos inscritos em restos a pagar. Em 2015 esse valor ainda é alto. Contudo, em 2016 há uma grande queda, ocasionada por dois aspectos:

1) O SCDP permite a utilização de recursos inscritos em restos a pagar apenas de empenhos do ano imediatamente anterior ao corrente³⁰.

2) Com a implementação da compra direta, os recursos empenhados para a agência de viagens contratada à época foram transferidos para as compras diretamente com as companhias aéreas (os recursos foram remanejados para empenhos para o Banco do Brasil, operador do cartão de pagamento). Sendo assim, todos os recursos inscritos em restos a pagar antes de 2016 não puderam ser utilizados, pois não foi possível realizar o remanejamento dos créditos, operação que só pode ser feita com recursos orçamentários do exercício em curso.

Sendo assim, passemos à análise do segundo critério para juntamente com essa primeira mensuração, chegarmos a conclusões melhor fundamentadas.

³⁰ Um estudo interessante para entender a problemática dos restos a pagar pode ser encontrado em Aquino e Azevedo (2017) que consideram o estoque de restos a pagar como fraqueza para a regulação do ciclo financeiro, aumento do passivo financeiro, perda da credibilidade do orçamento e menor transparência.

5.1.2 Análise de produtividade (*out-puts*)

Para evidenciar a produtividade entre os dois métodos serão comparadas as quantidades de bilhetes emitidos ou de passagens compradas, sendo considerado como unidade de medida a emissão de um trecho apenas, por exemplo: Recife – Brasília refere-se a uma unidade de passagem comprada. Serão descritas as quantidades de passagens compradas para cada período e em cada trecho analisados. Estão identificados, também, os métodos de compra utilizados no período avaliado.

Conforme explicitado na seção 3.3, só foram contabilizados os trechos efetivamente adquiridos pelo método indicado. Não foram incluídas as situações de exceção (emissões utilizando o método não prioritário no período).

Seguem os quantitativos de passagens emitidas por trecho:

Tabela 7 – Quantitativo de emissões anuais para REC BSB e BSB REC (2014 – 2017).

Ano	Trecho	Quantidade	Método
2014	Recife - Brasília	261	Agência
2014	Brasília - Recife	265	Agência
2015	Recife - Brasília	163	Agência
2015	Brasília - Recife	158	Agência
2016	Recife - Brasília	138	Compra direta
2016	Brasília - Recife	134	Compra direta
2017	Recife - Brasília	185	Compra direta
2017	Brasília - Recife	197	Compra direta

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Tabela 8 – Quantitativo de emissões anuais para REC RIO e RIO REC (2014 – 2017).

Ano	Trecho	Quantidade	Método
2014	Recife – Rio de Janeiro	140	Agência
2014	Rio de Janeiro – Recife	142	Agência
2015	Recife – Rio de Janeiro	67	Agência
2015	Rio de Janeiro – Recife	67	Agência
2016	Recife – Rio de Janeiro	93	Compra direta
2016	Rio de Janeiro – Recife	91	Compra direta
2017	Recife – Rio de Janeiro	97	Compra direta
2017	Rio de Janeiro – Recife	101	Compra direta

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Tabela 9 – Quantitativo de emissões anuais para REC SAO e SAO REC (2014 – 2017).

Ano	Trecho	Quantidade	Método
2014	Recife – São Paulo	137	Agência
2014	São Paulo - Recife	131	Agência
2015	Recife – São Paulo	87	Agência
2015	São Paulo - Recife	89	Agência
2016	Recife – São Paulo	153	Compra direta
2016	São Paulo - Recife	156	Compra direta
2017	Recife – São Paulo	197	Compra direta
2017	São Paulo - Recife	200	Compra direta

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Para todos os trechos elencados, observa-se uma diminuição do volume de compra entre 2014 e 2015. Em seguida, o número de bilhetes emitidos volta a apresentar um crescimento e em 2016 e 2017 as passagens adquiridas envolvendo a cidade de São Paulo ultrapassam o patamar de compras no ano de 2014. Superam inclusive o número de bilhetes envolvendo Brasília como origem e destino. Poderíamos sugerir como causa um número maior de viagens motivadas por outros assuntos que não reuniões institucionais, uma vez que esses eventos ocorrem com maior frequência na capital federal. Essas viagens podem estar relacionadas a eventos científicos, e de capacitação e qualificação dos servidores da universidade, entre outros, inclusive a vinda de convidados para participação em atividades de pós-graduação (principalmente bancas de defesas).

A análise a seguir dará uma dimensão mais exata no que tange à eficiência dos recursos, pois apresentará o valor médio anual para os trechos estudados.

5.1.3 Resultados para eficiência econômica

Por último, para avaliar a eficiência, serão comparados os dois parâmetros anteriores (recursos utilizados e produtividade) nos dois métodos de compra: agenciamento e compra direta.

Foram feitas as relações entre os valores, dividindo o valor anual gasto no trecho pelo quantitativo de bilhetes emitidos (considerando os trechos de ida somados aos de volta), obtendo o valor médio unitário da compra dos trechos analisados no período estudado. Obtivemos os seguintes resultados:

Tabela 10 – Valor médio para compra de REC BSB e BSB REC

Ano	Valor médio unitário (IPCA)	Valor médio unitário (IPCA – Transp.)	Método
2014	1.067,39	1.050,67	Agência
2015	733,63	733,75	Agência
2016	640,68	649,98	Compra direta
2017	558,31	567,06	Compra direta

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Tabela 11 – Valor médio para compra de REC RIO e RIO REC

Ano	Valor médio unitário (IPCA)	Valor médio unitário (IPCA – Transp.)	Método
2014	913,32	899,52	Agência
2015	606,02	604,41	Agência
2016	506,67	514,44	Compra direta
2017	455,98	462,46	Compra direta

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Tabela 12 – Valor médio para compra de REC SAO e SAO REC

Ano	Valor médio unitário (IPCA)	Valor médio unitário (IPCA – Transp.)	Método
2014	830,07	817,42	Agência
2015	641,50	639,79	Agência
2016	477,73	482,33	Compra direta
2017	438,87	445,70	Compra direta

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Para todos os trechos analisados pode-se perceber uma redução do valor médio unitário por passagem adquirida, contudo, a redução não pode ser atribuída totalmente à implementação da compra direta na UFPE (efetivamente, para efeito dessa análise, a partir de 2016), pois entre 2014 e 2015 verifica-se também uma redução dos preços das passagens em todos os trechos observados.

Essa análise descritiva foi utilizada também em Lima, Arenas e Souza (2018), contudo, não identificamos na metodologia apresentada naquela pesquisa, se os valores consideraram a correção da inflação no período estudado. Também não concordamos na inclusão das taxas de embarque (taxas aeroportuárias) na análise em questão, uma vez que esses valores não são definidos pela agência de viagem, ou pela companhia aérea, devendo

compor a análise de economicidade, a nosso ver, exclusivamente as tarifas praticadas na compra das passagens.

Analizando o valor médio unitário por companhia aérea, constatamos que não há uma empresa que se apresenta sempre como a opção mais barata para determinado trecho, confirmando a necessidade de haver uma maior quantidade de empresas no mercado para favorecer a competitividade e melhores preços.

Tabela 13 – Valor médio realizado na compra de REC BSB e BSB REC por Companhia aérea

Cia	LATAM		GOL		AZUL		AVIANCA	
Ano	(IPCA)	(IPCA - Transp.)	(IPCA)	(IPCA - Transp.)	(IPCA)	(IPCA - Transp.)	(IPCA)	(IPCA - Transp.)
2014	1.165,80	1.147,03	985,58	972,60	1.421,41	1.379,16	858,97	845,79
2015	741,53	741,58	784,91	784,11	...	...	633,85	635,55
2016	694,72	705,08	607,51	614,56	469,28	474,59	603,46	614,41
2017	554,46	562,92	565,99	574,91	693,15	706,63	537,74	546,24

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa

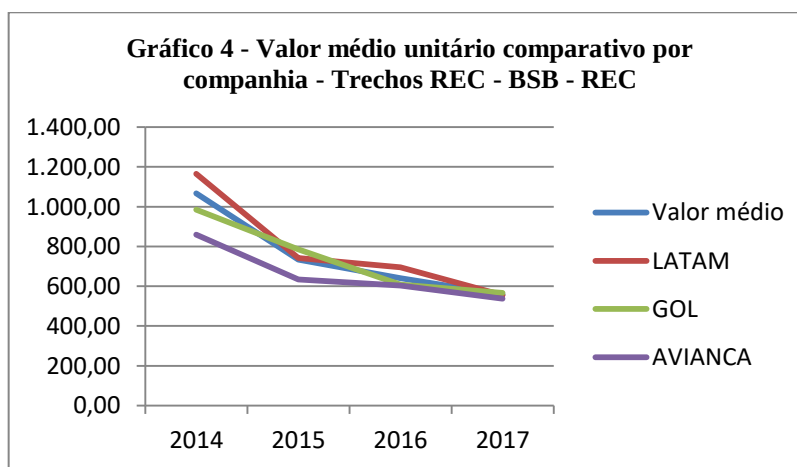
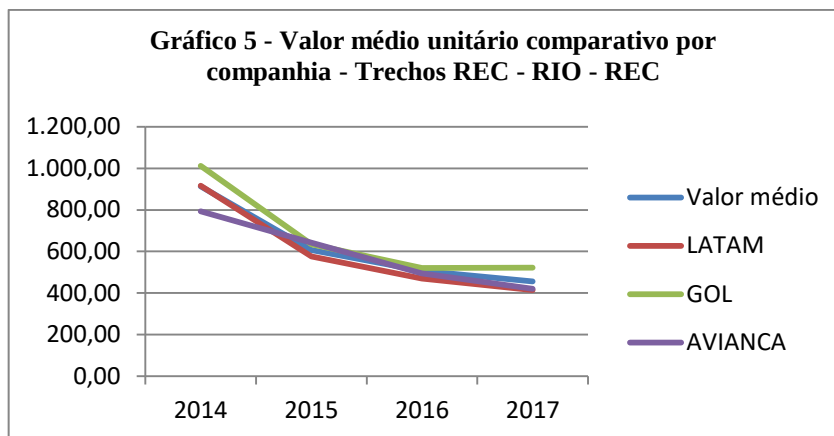


Tabela 14 – Valor médio realizado na compra de REC RIO e RIO REC por Companhia aérea

Cia	LATAM		GOL		AZUL		AVIANCA	
Ano	(IPCA)	(IPCA - Transp.)	(IPCA)	(IPCA - Transp.)	(IPCA)	(IPCA - Transp.)	(IPCA)	(IPCA - Transp.)
2014	917,1	904,53	1011,53	994,37	1205,97	1.176,82	792,78	781,51
2015	576,47	574,4	634,45	632,18	344,77	343,52	641,49	642,02
2016	469,01	475,96	519,89	526,82	694,05	703,9	494,95	504,35
2017	414,07	421,87	522,27	528,82	518,44	522,36	420,36	425,86

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa

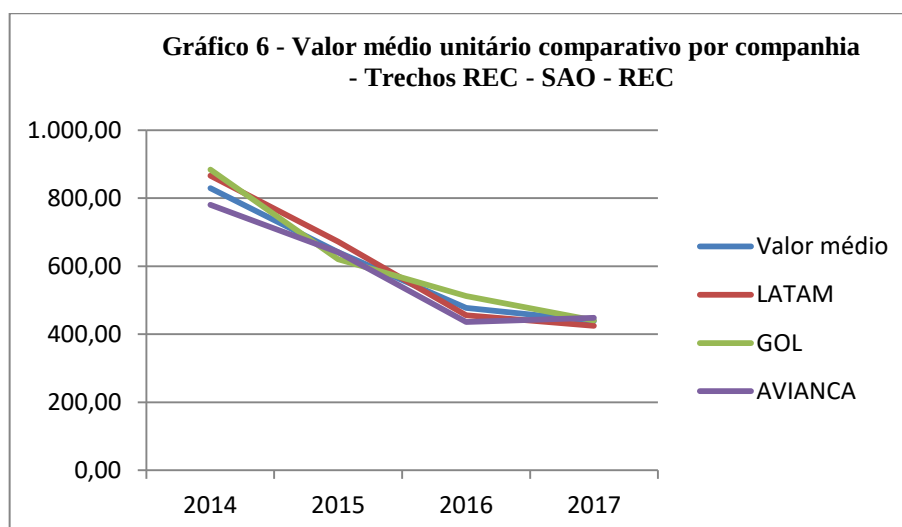


Em 2015 houve apenas uma emissão no trecho Recife – Rio de Janeiro pela companhia Azul e não houve nenhuma emissão pela Cia Azul para o trecho Recife – Brasília. Por essa razão, optamos por não incluir nos gráficos comparativos os dados relativos à Cia. Azul.

Tabela 15 – Valor médio realizado na compra de REC SAO e SAO REC por Companhia aérea

Cia	LATAM		GOL		AZUL		AVIANCA	
Ano	(IPCA)	(IPCA - Transp.)	(IPCA)	(IPCA - Transp.)	(IPCA)	(IPCA - Transp.)	(IPCA)	(IPCA - Transp.)
2014	866,45	854,19	884,09	870,25	781,83	769,40	780,76	768,75
2015	672,53	670,47	620,35	619,23	638,43	632,08	641,46	640,04
2016	455,96	458,03	512,43	516,85	526,06	536,56	435,74	440,64
2017	424,45	430,84	441,05	448,31	428,97	435,25	448,21	454,87

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa



Esses comparativos também permitem uma visualização de como a Cia. Avianca, que teve suas atividades encerradas em maio de 2019, apresentava preços competitivos para os voos na região.

Conforme os resultados apresentados, constatamos redução gradativa do valor médio anual dos bilhetes emitidos em todos os trechos analisados. Entre 2014 e 2015 houve redução de 31% para o trecho envolvendo Brasília, 34% e 23% respectivamente para os trechos envolvendo Rio de Janeiro e São Paulo. Entre 2015 e 2016, as reduções percentuais por trecho foram de 13%, 16% e 26%, respectivamente. Por último, entre 2016 e 2017, as tarifas médias tiveram redução de 13%, 10% e 8%.

Essa análise confirma os resultados obtidos por Lima, Arenas e Souza (2018), contudo, atribuir à Compra Direta as reduções, ainda não pode ser ratificado, pois entendemos que as tarifas já vinham numa tendência de queda.

Sendo assim, continuaremos com a análise da evolução dos preços envolvendo outras estatísticas, de forma a complementar a análise proposta.

5.2 ANÁLISE DE SÉRIES TEMPORAIS

Uma série temporal é qualquer conjunto de observações ordenadas no tempo (MORETTIN; TOLOI, 2004). Para os autores, um dos objetivos da análise de séries temporais é descrever o comportamento da série: verificar a existência de tendência e, em especial, para este estudo, verificar se houve quebra estrutural em um momento específico, qual seja, o da implementação da política pública. Ao analisar o comportamento da série, então, estaremos buscando por alteração especificamente no tempo em que a política foi implementada.

5.2.1 Análise de intervenção

A metodologia utilizou a *análise de intervenção*:

Por uma intervenção entendemos a ocorrência de algum tipo de evento em dado instante de tempo T, conhecido a priori. Tal ocorrência pode manifestar-se por um intervalo de tempo subsequente e que afeta temporariamente ou permanentemente a série em estudo. A análise de intervenção tem por objetivo avaliar o impacto de tal evento no comportamento da série. (MORETTIN; TOLOI, 2004, p. 283).

Essa metodologia vem sendo utilizada em estudos de análise de políticas públicas, muitos deles na área de saúde pública³¹.

³¹ Podemos citar Andrade e Antunes, 2019, disponível em <https://doi.org/10.1590/0102-311X00250218> e

Não é intuito deste estudo realizar uma análise aprofundada, levantando aspectos teóricos tanto estatísticos quanto matemáticos mais detalhados. No entanto, resgatamos o conceito de séries temporais para uma observação mais visual dos dados, valendo-nos especialmente da facilidade na execução dos cálculos e gráficos proporcionada pelos softwares de análise estatística.

“A análise de séries temporais contempla essa preocupação em derivar conhecimentos sobre movimentação recente das medidas de interesse [...], prever resultados e reconhecer fatores que interferem sobre elas” (ANTUNES; CARDOSO, 2015, p. 566). Os autores ainda reconhecem que a aplicabilidade desse recurso é indicada a diversas finalidades e campos do conhecimento.

Realizamos, então, a análise na série temporal de valores médios mensais deflacionados, visando a observar o comportamento da série em termos de evolução dos preços e buscando comparação mais real, já que foram trabalhados dados de períodos de tempo diferentes.

Buscamos por quebras estruturais na série correspondendo ao período de implantação da política na instituição (séries temporais interrompidas). Consideraremos para essa análise o mês de dezembro de 2015 como de efetivo início da compra direta na UFPE, uma vez que já a partir desse mês foram compradas passagens utilizando apenas o novo modelo.

Para os dados ausentes realizamos o procedimento de obter a média entre o valor antecedente e o subsequente. Nessa série apenas a observação nº 13 ou, seja, a relativa ao mês de janeiro de 2015 não possuía dado atribuído. O Apêndice B traz os dados utilizados.

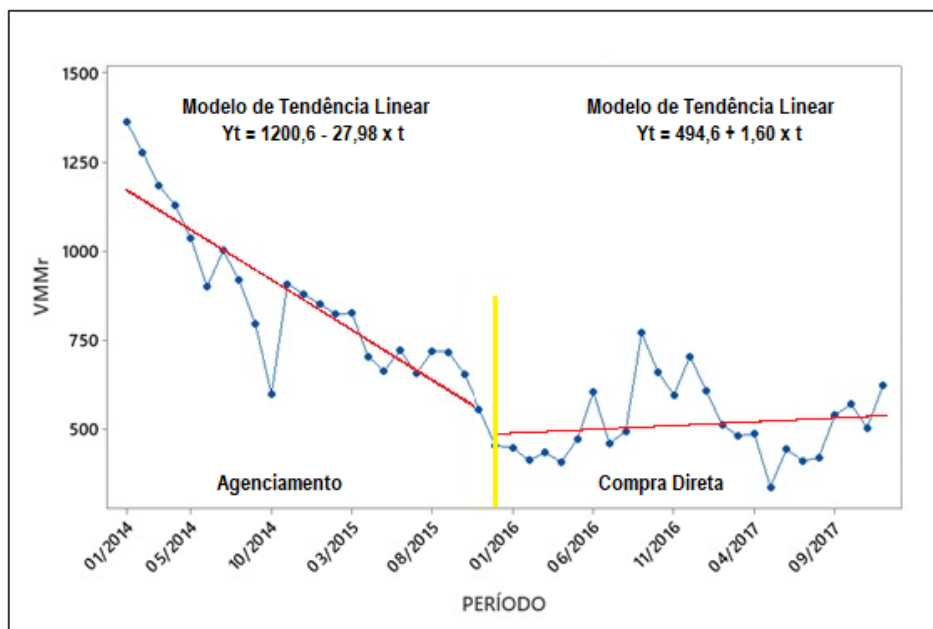
Para a quantidade de pontos da série temos 23 observações antes da intervenção e 24 depois da implementação da compra direta.

A ideia é avaliar se quando ocorre uma intervenção, há impacto imediato (mudança de nível) e/ ou impacto progressivo (mudança de tendência) nos valores da série. Para fins práticos, vamos chamar de “degrau” à mudança de nível (impacto imediato) e de “rampa” à mudança de tendência (impacto progressivo), termos que correspondem a mudanças perceptíveis nas representações gráficas das séries temporais. (ANTUNES; CARDOSO, 2015, p. 574)

Utilizando o software Minitab 18, conseguimos estimar a reta que indica a tendência da série de valores. Para essa série, foram consideradas todas as emissões nos trechos estudados, chegando a um valor médio mensal (corrigido pelo IPCA) para o período estudado. Essa variável será identificada como VMMr.

Seguem os gráficos de análise de tendência, decompondo o eixo relativo ao período em dois, quais sejam, antes e depois da intervenção, representada pela barra vertical amarela:

Figura 7 – Análise de Tendência para VMMr (antes e após a intervenção).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Observam-se na figura, alguns comportamentos para os coeficientes “a” e para as retas³², que nos ajudam a tomar algumas conclusões:

- 1) O coeficiente “a” no primeiro gráfico é negativo, indicando uma tendência decrescente, resultado já identificado na análise anterior, quando se observou uma redução nos VMMr para todos os trechos.
- 2) O coeficiente “a” no segundo gráfico é positivo e muito próximo de 1, indicando uma tendência levemente crescente, contudo dentro de um intervalo de preços inferior ao do gráfico anterior.

Dessa análise, observamos uma mudança na tendência a partir da implementação da Compra Direta de passagens aéreas na UFPE, possibilitando concluir que a intervenção causou efeito na variável de interesse, qual seja, o valor médio da tarifa praticada na instituição.

Não podemos interpretar essa mudança de tendência como resultado negativo para a compra direta, uma vez que os preços não permaneceriam caindo "eternamente". Pelo

³² Apesar de poder não ser o mais indicado, o Modelo de Tendência Linear permite uma interpretação intuitiva.

contrário. O que se vê é uma acomodação dos preços e manutenção de estabilidade na vigência da nova política de compras.

Percebemos também que houve uma mudança perceptível no nível dos preços praticados, que a partir da implementação da compra direta, passou a oscilar num intervalo mais baixo que o anterior.

Outra interpretação que também poderia caber para a tendência de queda nos preços praticados pela agência de viagens seria uma maior preocupação de essas empresas praticarem valores mais próximos ao da realidade do mercado a partir de maior acesso dos clientes a informações resultado de uma maior facilidade de acesso a internet e aos preços realmente praticados pelas companhias aéreas.

5.2.2 Análise de correlação

Para garantir resultados mais sólidos, o desenho de pesquisa ainda propõe uma análise complementar, correlacionando a série histórica de valores de tarifas praticadas na UFPE no período compreendido entre 2014 e 2017 com os valores da tarifa oficial vigente à época estabelecida pela ANAC.

No âmbito do transporte aéreo, a regulação³³ é feita por meio da ANAC. Salgado e Oliveira (2012) fazem algumas considerações a respeito da regulação do provimento da informação:

A "Regulação do Provimento da Informação" diz respeito aos esforços institucionais (sistemas, procedimentos, atos, etc.), bem como o arcabouço de regulamentos desenvolvidos pelo regulador com vistas a obrigar os entes regulados a submeterem informações à plena capacidade de observação sobre seus mercados, produtos, práticas e condições comerciais no tocante a consumidores, fornecedores e sistemas produtivos. A redução das assimetrias de informação regulador-regulados ou consumidor-regulados faz-se por meio da imposição de procedimentos de revelação de informação (*mandatory disclosure*), ou de coleta e/ou encaminhamento ao regulador da informação referente aos mesmos. O provimento da informação dos regulados é uma forma primária de garantir a transparência regulatória, uma vez que a autoridade responsável pelo setor obtém acesso às práticas de mercado e de produção das empresas participantes. (SALGADO; OLIVEIRA, 2012, 205).

A ANAC, através da Resolução nº 140/2010, passou a acompanhar as tarifas aéreas de todas as linhas domésticas, sendo tal registro relativo aos dados das tarifas aéreas comercializadas de todas as linhas domésticas regulares de passageiros, propiciando o completo acompanhamento dos preços praticados no mercado nacional.

Nesse acompanhamento são contemplados os dados das tarifas comercializadas de todos os bilhetes de passagem vendidos ao público adulto em geral – atualmente, cerca de 40

³³ As agências reguladoras são instituições responsáveis pela regulação econômica, que justifica-se tendo em vista a identificação de falhas de mercado no que tange a informação (da parte dos agentes econômicos).

milhões ao ano – correspondentes a todas as linhas aéreas domésticas regulares de passageiros – atualmente, cerca de oito mil pares de origens e destinos, conforme informações da própria ANAC em seu sítio eletrônico.

O valor registrado deve corresponder exclusivamente aos serviços de transporte aéreo, sendo vedado considerar em sua composição outros valores discriminados no bilhete de passagem, tais como os relativos aos serviços opcionais ofertados pelo transportador, dissociáveis da prestação do serviço de transporte aéreo, assim como os relativos ao pagamento das taxas governamentais, impostos, tarifas aeroportuárias ou qualquer outro valor que apresente característica de repasse a entes governamentais.

Tendo como base a perspectiva de que comprando passagens diretamente com as companhias aéreas há maior transparência com relação ao preço que está sendo cobrado e por outro lado, comprando por intermédio da agência de viagens pode ser embutido no preço alguma cobrança extra ou além da tarifa, ou ainda, não repassados os descontos devidos, objetivamos com essa análise verificar a correlação entre os preços praticados na UFPE utilizando a agência e por compra direta com as tarifas oficiais divulgadas pela ANAC para os pares de regiões.

Trabalhamos os conceitos de correlação, ou associação linear entre variáveis. Em termos estatísticos, duas variáveis se associam quando elas guardam semelhanças na distribuição de seus escores (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JUNIOR, 2009).

Um relacionamento correlacional não pode ser considerado como se sugerisse causalidade (DANCEY; REIDY, 2008). Falcão (2012, p. 10) acrescenta que “a correlação entre duas variáveis num contexto de séries temporais mede o grau de concordância relativamente ao sentido da evolução dos valores assumidos por cada variável ao longo do tempo”.

A princípio, a proposta era utilizar a função de correlação cruzada (*cross correlation*), contudo, os dados ou as séries a serem correlacionadas não estavam situadas em diferentes períodos de tempo. Optamos, então, por realizar uma análise mais intuitiva.

A correlação cruzada seria indicada para analisar, por exemplo, a correlação entre o investimento de uma empresa em propaganda e suas vendas num período “k” à frente. Ou trazendo para o campo das políticas públicas, poderíamos estudar a relação entre as saídas semanais de carros “fumacê” e o número de casos de dengue em determinada região, considerando um período “k” à frente.

As séries foram, então, correlacionadas utilizando o coeficiente de correlação de Pearson.

O coeficiente de correlação de Pearson (r) indica o grau de relação entre duas variáveis. O seu valor situa-se no intervalo entre -1 e 1.

O sinal indica direção positiva ou negativa do relacionamento e o valor sugere a força da relação entre as variáveis. Uma correlação perfeita (-1 ou 1) indica que o escore de uma variável pode ser determinado exatamente ao se saber o escore da outra. No outro oposto, uma correlação de valor zero indica que não há relação linear entre as variáveis. (FIGUEIREDO FILHO e SILVA JUNIOR, 2009, p. 119)

Buscaremos por correspondências (maiores ou menores) entre as tarifas oficiais divulgadas pela ANAC e as tarifas praticadas na UFPE, comprando por intermédio de agências de viagem e diretamente com a companhia aérea.

Os valores utilizados na construção das séries serão as tarifas reais médias mensais (corrigidas pelo IPCA) por trecho estudado.

Para os meses em que não houve emissão de passagem no trecho estudado (dados ausentes³⁴) optamos por preencher as lacunas utilizando a média entre o valor anterior e o seguinte. Obtivemos uma série histórica de valores médios mensais para o período de janeiro de 2014 a dezembro de 2017, perfazendo 48 observações para cada trecho estudado.

Os trechos obedecerão a seguinte lógica de comparação:

Quadro 4 – Lógica de comparação utilizada na pesquisa.

Tarifa UFPE		Tarifa ANAC (par de regiões)
Recife - Brasília	<i>Será correlacionado com</i>	Centro-Oeste/ Nordeste/ Centro Oeste
Brasília - Recife		
Recife – Rio de Janeiro		Nordeste/ Sudeste/ Nordeste
Rio de Janeiro – Recife		Nordeste/ Sudeste/ Nordeste
Recife – São Paulo		Nordeste/ Sudeste/ Nordeste
São Paulo - Recife		Nordeste/ Sudeste/ Nordeste

Fonte: Elaboração da autora

As correlações serão feitas entre as tarifas no período em que a UFPE comprou por agenciamento (N = 23 observações) e no período após a implementação da política (N = 25 observações).

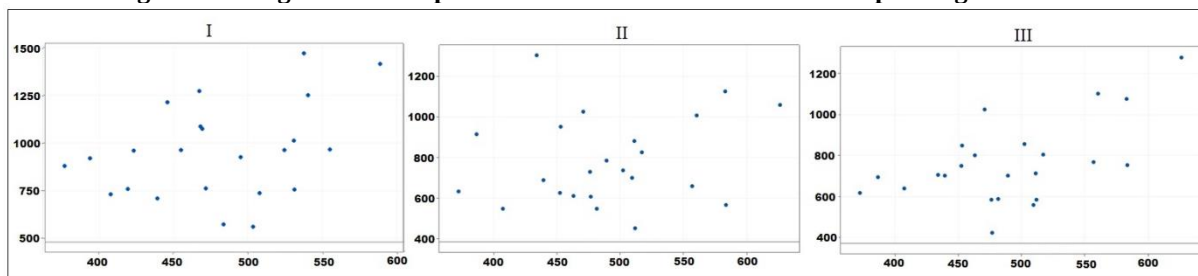
Em seguida, serão apresentados os diagramas de dispersão, os coeficientes de correlação, os gráficos das séries temporais, para uma visualização intuitiva da relação entre as variáveis e as conclusões para a análise realizada.

³⁴ Os dados ausentes preenchidos pela pesquisadora estão destacados em tipografia diferente (itálico) nas planilhas de dados da pesquisa, disponibilizadas no Apêndice C.

5.2.2.1 Análise de correlação: r de Pearson

Para o período anterior à implementação da compra direta, ou seja, o período em que a UFPE comprava com intermediação da agência de viagens, seguem os resultados:

Figura 8 – Diagramas de dispersão – Tarifa UFPE x Tarifa ANAC para Agenciamento.



Fonte: Dados da pesquisa

Os coeficientes podem ser visualizados a seguir:

Tabela 16 – r de Pearson e p -valor para Agenciamento (N = 23).

Diagrama	V_1	r	p -valor	V_2
I	TANAC CO - NE	0,361	0,091	TMM REC - BSB - REC
II	TANAC NE - SE	0,179	0,413	TMM REC - RIO - REC
III	TANAC NE - SE	0,560**	0,005	TMM REC - SÃO - REC

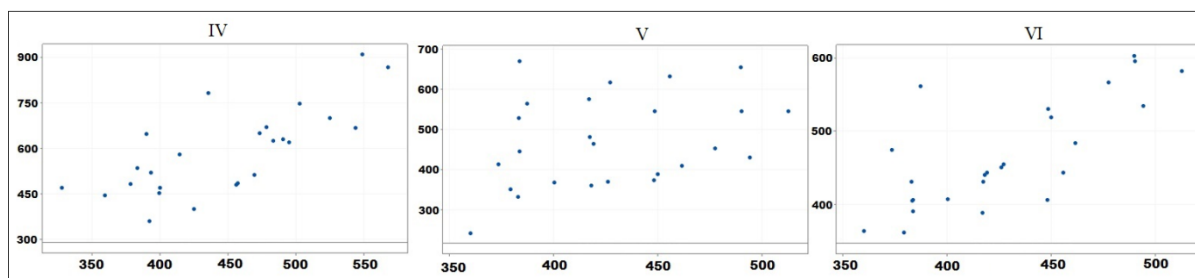
Fonte: Dados da pesquisa

Como pode ser observado, o coeficiente de correlação entre as tarifas praticadas na UFPE e as tarifas divulgadas pela ANAC no período em que a instituição comprava por agenciamento é muito baixo, além de não ser estatisticamente significativo (p -valor acima de 0,05).

Isso acontece para os trechos Recife – Brasília – Recife e Recife – Rio de Janeiro – Recife. Ao que parece a agência podia estar cobrando valores além da tarifa para as passagens mais compradas dentro do universo da pesquisa (conforme já descrito nos resultados da Seção 5.1.2), uma vez que os valores não possuem correlação.

Excepcionalmente, para esta análise, os trechos Recife – São Paulo – Recife há correlação entre as tarifas praticadas pela agência de viagens e as tarifas oficiais divulgadas pela ANAC, indicando que os preços praticados pela agência variavam mais proximamente à variação da tarifa oficial.

Para o período posterior à implementação da Compra Direta, seguem os resultados:

Figura 9 – Diagramas de dispersão – Tarifa UFPE x Tarifa ANAC para Compra Direta

Fonte: Dados da pesquisa

Os coeficientes são apresentados logo abaixo:

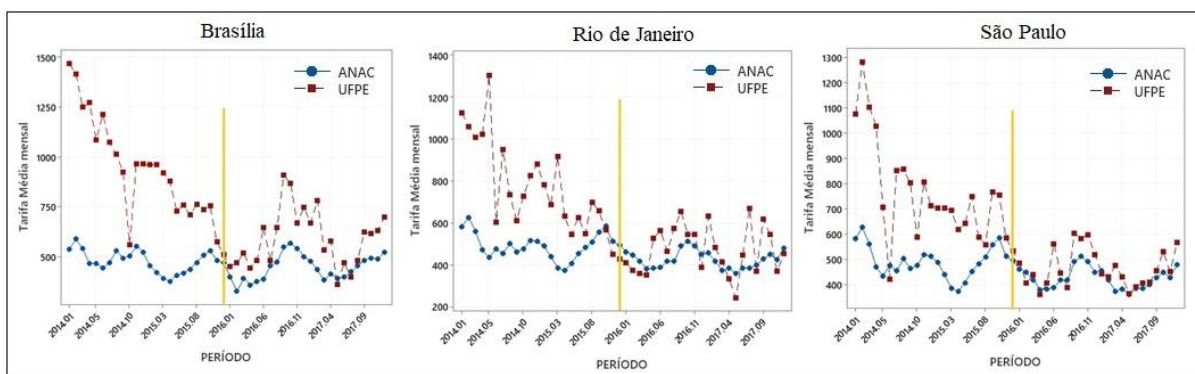
Tabela 17 – r de Pearson e p -valor para Compra Direta (N = 25).

Diagrama	V_1	r	p -valor	V_2
IV	TANAC CO - NE	0,744**	0,000	TMM REC - BSB - REC
V	TANAC NE - SE	0,326	0,112	TMM REC - RIO - REC
VI	TANAC NE - SE	0,753**	0,000	TMM REC - SÃO - REC

Fonte: Dados da pesquisa

Da mesma forma, analisando os coeficientes de correlação entre as tarifas praticadas na UFPE e as tarifas oficiais divulgadas pela ANAC na vigência da Compra Direta, podemos observar fortes correlações nos trechos Recife – Brasília – Recife e Recife – São Paulo – Recife. Esses resultados sugerem que comprando diretamente com as companhias aéreas as tarifas praticadas na instituição variavam mais proximamente às tarifas oficiais. A exceção acontece com os trechos que envolvem a cidade do Rio de Janeiro.

Para concluirmos essa análise de correlação, trouxemos as séries dos valores num mesmo gráfico:

Figura 10 – Correlação nas séries temporais antes e depois da intervenção.

Fonte: Dados da pesquisa

Podemos perceber visualmente como as tarifas praticadas na UFPE além de uma correlação maior com as tarifas oficiais se aproximavam mais em valores a partir da

implementação da compra direta na instituição, percebendo-se também uma oscilação de valores de compras num patamar inferior ao anteriormente praticado. O momento da intervenção está representado nos gráficos pela linha vertical no período 2015.12 (correspondente a dezembro de 2015).

Trazemos a partir dessa análise, evidências estatísticas para as colocações de Lima, Arenas e Souza (2018), quando os autores preconizam que a aquisição de passagens aéreas por agenciamento nem sempre garantia o melhor preço ou a proposta mais vantajosa, seja por entraves no processo ou pelo fato de a agência não apresentar os melhores preços no momento do envio das cotações.

No Apêndice D, constam os resultados dos testes de normalidade das amostras e os valores dos coeficientes de Spearman³⁵ de forma a confirmar os resultados obtidos, tendo em vista que poderíamos ser questionados com relação ao fato de os dados não apresentarem distribuição normal ou violarem outros pressupostos colocados para utilização de correlação bivariada entre duas variáveis paramétricas.

5.3 ANÁLISE DE REGRESSÃO

No decorrer da pesquisa, percebemos que os dados coletados permitiam uma análise de regressão, objetivando aproximar um modelo para procurar entender, dentre as variáveis disponíveis, aquelas que tinham maior impacto sobre o preço da passagem aérea adquirida na UFPE.

A regressão é uma técnica estatística que permite apurarmos a causalidade entre os fenômenos, ou ainda analisar a relação entre eles.

Neste ponto do estudo, testaremos as hipóteses de pesquisa, quais sejam:

- H_0 – Não há relação entre a implementação da Compra Direta e o valor pago em passagens aéreas na UFPE.
- H_a – Há diminuição do valor pago em passagens aéreas comprando diretamente com as companhias (Compra Direta), sem o intermédio da agência de viagens (agenciamento).

³⁵ Preferimos trazer as análises baseadas no coeficiente de Pearson, uma vez que os testes de normalidade para as amostras não foi conclusivo, além do fato de essa correlação ser mais fácil de comunicar.

Conforme Miranda (2018) e Lima, Arenas e Souza (2018), esperamos uma redução nos preços praticados na UFPE motivada pela implementação da compra direta na instituição.

Não é possível sugerir causalidade a partir de análises de correlação, conforme foi indicado. Para essa análise, utiliza-se a técnica de regressão:

O objetivo da análise de regressão múltipla é usar as variáveis independentes cujos valores são conhecidos para prever os valores da variável dependente selecionada pelo pesquisador, [ou ainda] prever as mudanças na variável dependente como resposta a mudanças nas variáveis independentes. (HAIR *et al*, 2009, p. 155, 33).

Para a análise proposta, utilizaremos duas variáveis explicativas, quais sejam, a política de compra e a antecedência na emissão.

A antecedência de emissão é calculada pela diferença em dias entre a data da viagem e a data da compra da passagem (emissão), apresentando-se como uma variável quantitativa contínua (uma vez que utilizamos a média mensal em dias). Por acreditarmos que essa variável interfere no preço da passagem, e também tendo sido colocada como um objetivo a ser alcançado pela compra direta através da celeridade nos processos, ela foi incluída no modelo. Espera-se que o modelo evidencie que quanto maior a antecedência, menor o valor gasto na compra da passagem.

A política de compra é uma variável categórica e será codificada dicotomicamente, devendo assumir o valor 0 (zero) quando agenciamento e 1 (um) quando a compra for diretamente com a companhia aérea.

Por fim, conforme Lima, Arenas e Souza (2018), reiteramos que a variável dependente, ou variável resposta será o valor médio das passagens praticadas na UFPE.

Para esta análise, utilizamos amostras de 48 observações para as variáveis escolhidas. Conforme já informado, cada observação refere-se à média mensal dos valores obtidos para cada variável numérica.

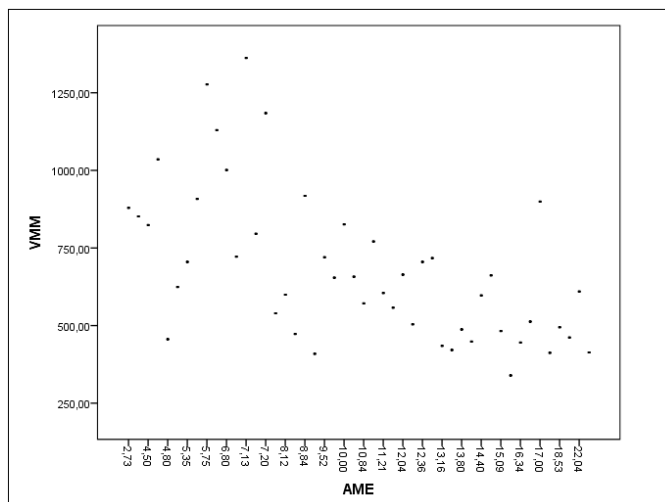
Com relação ao tamanho da amostra, a pesquisa referencia-se em Hair *et al* (2009), que sugerem para cada VI a preocupação de o pesquisador ter ao menos cinco casos disponíveis, e em Stevens (1996, apud Figueiredo *et al*, 2010), que define uma proporção de quinze observações por variável para produzir estimativas confiáveis. Concluímos que teoricamente não há limitação metodológica nesse tamanho de N.

As variáveis receberão as seguintes identificações a partir deste momento:

- VD → VMM (Valor médio mensal: quantitativa contínua);
- VI₁ → Tratamento (Política de compra: categórica dicotômica - *dummy*);
- VI₂ → AME (Antecedência média da emissão: quantitativa contínua).

Segue o diagrama de dispersão entre as variáveis quantitativas, indicando que podemos, com algum esforço, perceber uma relação linear entre as variáveis.

Gráfico 7 – Diagrama de dispersão VMM x AME



Fonte: Dados da pesquisa

Realizamos, ainda, o teste de normalidade das amostras e obtivemos os seguintes resultados:

Tabela 18 – Testes de normalidade das amostras (p-valor).

Variável	Kolmogorov-Smirnov	Shapiro-Wilk
VMM	0,066	0,003
AME	0,2	0,237
Tratamento	-	-

Fonte: Dados da pesquisa

Em virtude de a amostra para VMM não possuir distribuição normal (pois retornou p-valor menor que 0,05) algumas técnicas estatísticas destinadas a amostras normais são contraindicadas sob pena de enviesamento dos parâmetros e da inferência dos testes.

Tivemos duas opções para prosseguir com a análise: transformar os dados a fim de sua normalização³⁶ ou optar por estratégias de análise de dados para distribuições especiais.

Há técnicas de regressão que são mais sensíveis a violações de pressupostos. A regressão linear é uma técnica mais robusta e resiste melhor à violação de pressupostos. Por isso, foi escolhida para a análise em tela.

Continuemos com a verificação de atendimento aos pressupostos para utilização da regressão linear.

³⁶ Em virtude da não normalidade dos dados para a amostra de VD, serão apresentados no Apêndice E os resultados da regressão após normalização da amostra por transformação logarítmica. Trouxemos as análises utilizando os valores naturais, pois, conforme poderá ser verificado, os resultados não foram significativamente afetados, apesar da não normalidade dos dados.

Verificando a matriz de correlação, podemos observar que as variáveis também atendem ao pressuposto de ausência de multicolinearidade, ou seja, não há uma alta correlação entre as variáveis independentes³⁷.

Tabela 19 - Matriz de correlações entre as variáveis.

		VMM	Tratamento	AME	TANAC
VMM	r	1	-0,729**	-0,564**	0,624**
	Sig. (2-tailed)		0,000	0,000	0,000
	N	48	48	48	48
Tratamento	r	-0,729**	1	0,518**	-0,409**
	Sig. (2-tailed)	0,000		0,000	0,004
	N	48	48	48	48
AME	r	-0,564**	0,518**	1	-0,400**
	Sig. (2-tailed)	0,000	0,000		0,005
	N	48	48	48	48
TANAC	r	0,624**	-0,409**	-0,400**	1
	Sig. (2-tailed)	0,000	0,004	0,005	
	N	48	48	48	48

** . Correlação é significativa ao nível de 0,01.

Fonte: Dados da pesquisa

Do exame da tabela concluímos que há correlação entre a VD e as VI elencadas para o modelo (em destaque). Esses coeficientes apontam que as variáveis podem ser importantes para explicar a variação da VD. Percebem-se também sinais negativos para os coeficientes de Pearson, sugerindo uma relação inversa entre as variáveis, o que já foi colocado como expectativa de resultado para a análise em questão. Verificamos também que a variável TANAC (tarifa ANAC) possui uma correlação significativamente forte com a VD, contudo, optamos em não incluí-la na análise por não identificarmos indícios de que essa variável interfira no valor de passagem praticado na instituição.

Observando as saídas para a força de explicação do modelo, obtivemos resultados que indicam que um primeiro modelo, incluindo apenas a variável Tratamento possui um melhor ajuste que um modelo sem nenhum previsor ($R = 0,729$; $R^2 = 0,531$; $R^2_{aj} = 0,521$; $F = 52,074$; $\text{Sig } F = 0,000$).

Realizamos modelos de regressão hierárquicos, considerando para o segundo modelo incluir além da VI Tratamento, também a VI AME. Obtivemos os seguintes resultados: $R = 0,761$; $R^2 = 0,579$; $R^2_{aj} = 0,560$; $F = 5,104$; $\text{Sig } F = 0,029$, indicando que o modelo incluindo

³⁷ Uma regra de ouro bastante utilizada é $r \geq 0,90$ para considerar uma correlação excessiva (FIGUEIREDO *et al*, 2011), indicando presença de multicolinearidade.

as duas variáveis apresenta um ajuste melhor que o modelo incluindo apenas a variável Tratamento³⁸.

Uma estatística também analisada foi o coeficiente de Durbin Watson³⁹, um teste que explicita a independência entre os resíduos ao longo do tempo. Um valor próximo a zero nessa estatística indica uma autocorrelação positiva para os dados. O resultado obtido nessa análise foi de 0,354, sugerindo que estamos rompendo com uma das principais premissas da análise de regressão linear simples: a independência dos resíduos (ANTUNES; CARDOSO, 2015), recomendando-se que a regressão linear, apesar da robustez da técnica, necessita de ajustes para se adequar à natureza dos dados em tela⁴⁰.

A autocorrelação, no nosso caso é serial, pois as observações têm influência umas sobre as outras no decorrer do tempo. Esse aspecto também foi identificado quando observamos a componente de tendência na série.

Consideramos, então, utilizar modelos de regressão para séries temporais.

Ajustamos os dados para o modelo de estimação Prais-Winsten⁴¹ e obtivemos os seguintes resultados:

Tabela 20 – Sumário do modelo com ajuste Prais-Winsten.

Estatística	Resultado
R	0,590
R ²	0,349
R ² Ajustado	0,304
Durbin-Watson	1,787

Fonte: Dados da pesquisa

Os coeficientes da regressão são os que seguem:

³⁸ Mantive essas conclusões para a análise do R², apesar da grande controvérsia atual quanto à utilidade do coeficiente de determinação (FIGUEIREDO et al, 2011) e de estar sendo instigada após a leitura de King (1986) a não dar demasiada importância a essa estatística: “R² is often called the coefficient of determination. The result (or cause) of this unfortunate terminology is that the R statistic is sometimes interpreted as a measure of the influence of X on Y. Others consider it to be a measure of the fit between the statistical model and the true model. A high R is considered to be proof that the correct model has been specified or that the theory being tested is correct. A higher R² in one model is taken to mean that that model is better. All these interpretations are wrong. R² is a measure of the spread of points around a regression line, and it is a poor measure of even that. [...] Worse, however, is that there is no statistical theory behind the R' statistic. Thus, R' is not an estimator because there exists no relevant population parameter”. (KING, 1986, p. 675, 676). Devendo o foco da análise ser a magnitude dos coeficientes e não a produção de um R² maior (KING, 1986; FIGUEIREDO et al, 2011).

³⁹ Essa medida varia de 0 (indicando máxima autocorrelação positiva) a 4 (máxima autocorrelação negativa); valores próximos de 2 indicam ausência de autocorrelação serial. (ANTUNES; CARDOSO, 2015, p. 573).

⁴⁰ Seguem os coeficientes de regressão sem o ajuste para autocorrelação: Constante = 969,95 (p-valor = 0,000); Tratamento = -286,089 (p-valor = 0,000); AME = -12,666 (p-valor = 0,029).

⁴¹ O modelo de Prais-Winsten é um dos procedimentos de análise de regressão linear generalizada especialmente delineado para tratar de séries temporais, além de ser o mais utilizado e facilmente executado no SPSS (ANTUNES; CARDOSO, 2015). Sintaxe utilizada no SPSS para ajuste de Prais-Winsten consta do apêndice F.

Tabela 21 – Coeficientes de regressão.

	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro padrão	Beta		
AME	-10,226	2,959	-0,421	-3,455	0,001
Tratamento	-266,696	76,381	-0,425	-3,492	0,001
(Constante)	960,700	72,514		13,249	0,000

Utilizando estimação de Prais-Winsten.

Fonte: Dados da pesquisa

Os coeficientes são estatisticamente significantes e diferentes de zero.

A equação de regressão tem a seguinte representação para o modelo em tela:

$$Y = 960,70 - 266,70 \times \text{Tratamento} - 10,23 \times \text{AME} + \varepsilon$$

Os resultados sugerem que a adoção da política de compra direta na UFPE implicou numa redução média de R\$ 266,70 por passagem comprada nessa instituição, mantendo a antecedência média de emissão constante.

Considerando que em 2016 foram adquiridas 765 passagens nos trechos elencados para este estudo, podemos concluir que foram economizados em média, R\$ 204.025,00 no ano com essas passagens. Em 2017, foram economizados, em média, R\$ 260.565,00 considerando apenas as 977 passagens compradas envolvendo Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro.

Vale salientar que esses resultados envolvem apenas 34% e 38% dos processos que envolveram viagens realizadas por meio de transporte aéreo na instituição em 2016 e 2017, respectivamente. Ou seja, o potencial de economia ainda pode ter sido maior, se replicássemos as análises considerando todos os processos.

Fazendo uma reflexão inversa, os resultados indicam que em 2015 foram gastos R\$ 168.287,00 a mais nas 631 passagens envolvendo esses destinos (e origens), somente pelo fato de a compra direta não ter sido implementada desde o início desse ano na UFPE.

Ao que parece, uma maior antecipação na compra também tem resultados de economia no valor das passagens adquiridas, conforme coeficiente para AME. Cada dia de antecedência da emissão em relação ao dia da viagem reduz o valor da tarifa, em média, em R\$ 10,00.

Contudo, apesar de estatisticamente significativas (p-valor inferior a 0,05), essas variáveis não são, sozinhas, suficientes para explicar o fenômeno. Outros fatores explicam a variação dos preços de passagens na UFPE entre 2014 e 2017. É o que se conclui da análise do coeficiente de determinação ajustado. O R^2 ajustado sugere que 30% da variação na

variável dependente pode ser explicada pela variação nas demais variáveis independentes incluídas no modelo⁴².

De posse desses resultados, a pesquisa indica que a Compra Direta de passagens aéreas é uma política que resultou em ganhos financeiros para a UFPE no período em que foi vigente na instituição, rejeitando-se, dessa forma, a hipótese nula da pesquisa em tela.

Essas são as conclusões obtidas a partir dos dados analisados.

⁴² O R^2 ajustado sugere o percentual da variação na variável dependente explicada pela variação nas demais variáveis independentes. (FIGUEIREDO *et al*, 2011).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Refletindo sobre algumas análises trazidas a respeito da reforma administrativa brasileira, como em Bresser Pereira (1996), Rezende (2009), Cristo (1998), bem como sobre aspectos de busca de eficiência através de mecanismos que garantam a produção de bens e serviços com o menor dispêndio possível (BIO, 1996; TORRES, 2004), observaram-se modificações promovidas pelo governo no sentido de simplificar os processos de execução das compras públicas através da instituição de nova modalidade de licitação e do resgate do compartilhamento de compras (TERRA, 2018).

Nesse cenário de novos padrões de relacionamento entre o Estado e o mercado, com a preocupação de promover instrumentos de *accountability*, flexibilidade, eficiência das rotinas, situamos o Estado-ação e suas atividades no intuito de construir diretrizes em áreas de níveis intermediários e operacionais, entre as quais, as políticas públicas de gestão (GOMES, 2009; BRESSER PEREIRA; SPINK, 2007; SECCHI, 2017), em que se enquadra a política de compra direta de passagens aéreas, tema foco do nosso estudo.

A compra direta também se enquadra nos ambientes relacionados à desburocratização (Brasil Eficiente⁴³) quando promove a simplificação administrativa e a modernização da gestão pública e apoia a gestão favorecendo uma política orçamentária e financeira mais responsáveis de melhoria da eficiência dos gastos diante do cenário vislumbrado a partir da implementação do novo regime fiscal.

Os resultados das análises estatísticas sugerem uma redução média de R\$ 266,70 por passagem comprada após a adoção da compra direta na UFPE. No agregado, a economia estimada é de R\$ 204.025,00 considerando as 765 passagens compradas em 2016 nos trechos estudados e de R\$ 260.565,00 considerando as 977 passagens compradas em 2017. Temos indicações de valores consideráveis de economia para os anos em que foi vigente na instituição, ratificando os resultados obtidos por Lima, Arenas e Souza (2018) e Miranda (2018), esses, porém, utilizando-se de outras metodologias.

Os resultados também sugerem que há uma maior aproximação entre os preços praticados na instituição e as tarifas oficiais que serviram como um parâmetro de comparação, na vigência da compra direta, indicando que poderiam estar ocorrendo práticas de sobrepreço nas transações intermediadas pela agência de viagens contratada pela UFPE.

A discussão foi construída no sentido de atestar que a compra direta é uma alternativa viável ao agenciamento, e sua contribuição se dá nos campos da eficiência dos processos,

⁴³ Decreto de 7 de março de 2017.

dando mais agilidade e transparência às transações envolvendo compras de passagens aéreas, uma vez que com o processo automatizado de pesquisa de voos disponíveis, preço, reserva, emissão, cancelamento e reembolsos, as atividades operacionais são racionalizadas e simplificadas.

Ela também atende aos parâmetros de um sistema de compras eletrônicas governamental, de acordo com Fernandes (2009), sendo o da transformação plenamente atendido, tendo sido identificados ganhos com relação ao tempo despendido nos processos de compra e pagamento, bem como o fortalecimento da transparência, controle e qualidade dos dados.

Já os parâmetros de inserção e abrangência precisam ser desenvolvidos em aspectos pontuais relativos à etapa de remarcação dos bilhetes de passagens que ainda não teve sua operacionalização implementada via SCDP e ao tratamento quanto a créditos recebidos por TED's em fontes de recursos não usualmente movimentadas pela instituição.

Além disso, a compra direta contribui com a segurança e qualidade das informações que são acessadas pelos portais de domínio público, como o portal da transparência e o painel de viagens, pois os dados apresentados refletem as situações conforme ocorreram, uma vez que não estão sujeitas a erro humano de registro, como pode acontecer quando as passagens são compradas por intermédio da agência de viagens.

No entanto, a conclusão que esta pesquisa deseja enfatizar e promover ampla divulgação diz respeito à redução dos valores gastos com passagens aéreas na instituição, sendo, comprovadamente, a compra direta de passagens aéreas, um instrumento de eficiência de recursos financeiros, conforme resultados apresentados neste estudo.

A fim de permitir análises mais conclusivas, sugere-se o ajuste de modelos com a inclusão de mais variáveis para que esses possam expressar uma melhor análise da possível influência de outros fenômenos sobre o preço das passagens praticadas.

Como limitações à pesquisa, podemos elencar a indisponibilidade de dados para expandir o período de análise, principalmente com relação à correlação, uma vez que a ANAC só divulgou as tarifas médias por pares de região até o fim de 2017.

Também indicamos como limitação, o fato de nossos modelos estatísticos não captarem efeitos de outros fenômenos que porventura tenham concorrido com a intervenção, ou seja, outras variáveis que também podem ter influenciado os preços das passagens no período. Variação cambial, crescimento (recessão) econômico, entre outros fenômenos não

foram considerados, o que corrobora com a necessidade de cautela na interpretação dos resultados.

Como sugestões para estudos futuros, utilizando o aporte metodológico construído na realização desta pesquisa, podemos analisar os resultados da implementação de outras políticas públicas na nossa instituição ou em outros cenários.

Podem ser realizados estudos de caso em outras instituições, também, utilizando a mesma metodologia, de forma a obtermos perspectivas comparadas.

Como produto aplicado dessa dissertação, consta do apêndice G, relatório que foi enviado aos líderes dos partidos na Câmara dos Deputados e ao relator do Projeto de Lei nº 10.060/2018, com os principais resultados da pesquisa de forma a subsidiar a análise do referido projeto.

Nossas últimas palavras são no sentido de defender a importância dos resultados da pesquisa que foram construídos de forma honesta, responsável e com a maior transparência possível, ao apresentar os passos utilizados no tratamento e interpretação dos dados, no intuito de contribuir com a defesa de um instrumento de eficiência, de transparência e de qualidade dos dados.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. A. M.; SANO H. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro 52(1): 89-106, jan. - fev. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n1/1982-3134-rap-52-01-89.pdf> Acesso em 26 fev. 2020.
- ANTUNES, J. L. F.; CARDOSO, M. R. A. Uso da análise de series temporais em estudos epidemiológicos. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, 24(3): 565-576, jul-set 2015. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ress/v24n3/2237-9622-ress-24-03-00565.pdf> Acesso em 25 abr. 2020.
- AQUINO, A. C. B; AZEVEDO, R. R. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 580-595, ago. 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000400580&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 11 abr. 2020.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas** [Online], n.º 83, 2017, pp. 11-35. Disponível em: <http://spp.revues.org/2662> Acesso em: 24 set. 2018.
- ARAÚJO, P. M. C.; DE JESUS, R. G. Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37, 2013, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Anpad, 2013. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/326077158_Processo_licitatorio_tipo_menor_preco_e_eficiencia_em_compras_publicas_um_estudo_de_caso Acesso em 26 fev. 2020.
- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100001> Acesso em 24 set. 2019.
- BARROS, A. J. S e LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- BAILY, P. et al. Compras: Princípios e Administração. São Paulo: Atlas, 2000.
- BENZ, P. A e SICSÚ, A. B. Eficiência nas Organizações Públicas e Gestão do Conhecimento: Otimizando Sistemas. Em AGUIAR, Sylvana Maria Brandão de Aguiar (org.). **Gestão Pública: práticas e desafios**. Recife: Bagaço, 2009.
- BÍBLIA SAGRADA. Português. Tradução de João Ferreira de Almeida. Revista e atualizada no Brasil. 2 ed. Barueri - SP: Sociedade Bíblica do Brasil, 1999.
- BIO, Sérgio Rodrigues. Sistemas de Informação: um enfoque gerencial. São Paulo: Atlas, 1996.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 20 fev. 2020.

_____, **Decreto nº 6.258 de 19 de novembro de 2007**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6258.htm Acesso em:
 25 mar. 2018.

_____, **Lei nº 8.666 de 12 de junho de 1993**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em 20 fev. 2020.

_____, **Lei nº 13.043 de 13 de novembro de 2014**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13043.htm Acesso em 21 nov.
 2019.

_____, **Ministério da Administração Federal e da 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:
 25 mar. 2018.

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, **Guia de orientação – Adesão à compra direta**. Brasília, DF, 2014 (a). Disponível em: <https://docplayer.com.br/1626267-Adesao-ao-modelo-de-compra-direta-de-passagens-aereas.html> Acesso em: 31 mar. 2020.

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, **Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 07 de 24 de agosto de 2012**. Disponível em:
http://www.lex.com.br/legis_23647246_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_7_DE_24_DE_AGOSTO_DE_2012.aspx Acesso em: 21 nov. 2019.

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, **Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015**. Disponível em:
<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/297-instrucao-normativa-n-3-de-11-de-fevereiro-de-2015> Acesso em: 25 mar. 2018.

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, **Portaria Interministerial nº 244 de 06 de junho de 2012**. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/projeto_esplanada_portaria_n244.pdf Acesso em: 25 mar. 2018.

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, **Projeto Básico para Prestação de Serviços**. Edital de Credenciamento nº 01/2014 CENTRAL/ MP. Brasília, DF, 2014 (b). Disponível em
https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCentral/credenciamento/Projeto_Basico---Republicacao.pdf Acesso em: 21 nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. 47 (1): 7-29, 1996. Disponível em:
<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>
 Acesso em 19 mar. 2018.

_____, Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro v. 51 n. 1 p. 147 – 156, jan. – fev. 2017. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2017/314-RAP-Ref-GerencialLegitimacao.pdf>
Acesso em: 31 mai. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. Anais 30º Encontro da ANPAD. Setembro, 2006. Salvador. Disponível em:
<https://biblioteca.isced.ac.mz/bitstream/123456789/172/1/ARTIGO%20-%20enanpad2006-apsa-1840.pdf> Acesso em 13 fev. 2020.

CHIAVENATO, I. Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. Introdução à Teoria Geral da Administração. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

COELHO, F. S. Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. In: BRASILIENSE, J. M.; DANTAS, H. (Orgs.) *Parceria Público Privado Social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e a Fundação Vale, 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU nº 224884/2008. Disponível em <https://auditoria.cgu.gov.br/download/5136.pdf> Acesso em 20 nov. 2019.

COSTA, L. M. S. A Compra Direta sob o prisma do *Policy Cycle*. **Revista Espaço Público**, Recife v.2, 2017. Disponível em:
<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspUBLICAS/article/view/238599> Acesso em: 25 jun. 2019.

COSTA, F. L. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. **Revista Do Serviço Público**, v. 69, p. 31 - 52. 14 de dezembro de 2018. Disponível em <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3582> Acesso em 20 fev. 2020.

CRISTO, C. **Os Avanços da Reforma na Administração Pública: 1995-97. Relatório preparado por Ciro Cristo, assessor do Ministro Bresser-Pereira, em 1998**. Brasília, DF, Disponível em:
<http://bresserpereira.sitepessoal.com/Documents/MARE/Implementation/CiroCristo.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2020.

DANCEY, C. P; REIDY, J. **Estatística Sem Matemática para Psicologia: Usando SPSS para Windows**. 3ª Ed. Porto Alegre: Artmed/ Bookman, 2008.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FALCÃO, A. J. T. **Detecção de Correlação e Causalidade em Séries Temporais não Categóricas**. Dissertação de Mestrado Universidade Nova de Lisboa. Junho/ 2012. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/7814/1/Falcao_2012.pdf Acesso em: 13 abr. 2020.

FARIA, E. R. et al. Estudo comparativo de redução de custos e tempo nas modalidades de licitação por pregão eletrônico e presencial. In: CONGRESSO USP DE CONTADORIA E CONTABILIDADE, 8, São Paulo 2008. Disponível em: <http://www.congressoeac.locaweb.com.br/artigos82008/595.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

FARIA, J. H; MENEGETTI, K. K. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-439, Out. 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902011000500002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 fev. 2020.

FERNANDES, C. C. C. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/ Comprasnet. **Revista Do Serviço Público**, 56(2), p. 195-216. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i2.225> Acesso em: 12 abr. 2019.

_____. Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente Administração Pública e Gestão Social, vol. 11, núm. 4, 2019 **APGS - Administração Pública e Gestão Social** Universidade Federal de Viçosa, Brasil Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/7262/pdf> Acesso em: 04 nov. 2019.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio - Dicionário da Língua Portuguesa**. 8. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.

FERREIRINHA, I. M. N. **Planejamento Governamental**. Indaial: UNIASSELVI, 2016. Disponível em <https://www.passeidireto.com/arquivo/66840460/planejamento-governamental>. Acesso em 13 nov. 2019.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JUNIOR, J. A. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). **Revista Política Hoje**, Vol. 18, n. 1, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/viewFile/3852/3156> Acesso em: 13 ago. 2019.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. O Que Fazer e o Que Não Fazer Com a Regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 20, n. 1, set. 2011. ISSN 0104-7094. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3808> Acesso em: 13 set. 2019.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 jun. 2020.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf> Acesso em: 28 fev. 2019.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **IPEA - Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/72/82> Acesso em: 25 fev. 2019.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. São Paulo: EAESP/FGV, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4652/72050100745.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 20 mar. 2019.

GOMES, T. E. O; SANTOS, F. F. Aquisições na administração pública: influências do uso do pregão eletrônico nos índices da economia. **ForScience: revista científica do IFMG** v. 7, n. 1 (2019). Disponível em <http://www.forscience.ifmg.edu.br/forscience/index.php/forscience/article/view/544> Acesso em: 04 mar. 2020.

HAIR Jr., J.F.; BLACK, W.C.; BABIN, B.J.; ANDERSON, R.E. & TATHAM, R.L. **Análise multivariada de dados**. 6.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

KING, G. Replication, Replication. **PS: Political Science & Politics**, v. 28, n. 3, p. 444-452, 1995. Disponível em <https://gking.harvard.edu/files/abs/replication-abs.shtml> Acesso em: 09 nov. 2019.

_____. "How Not to Lie With Statistics: Avoiding Common Mistakes in Quantitative Political Science." **American Journal of Political Science**, vol 30: 666-687. 1986 Disponível em <https://gking.harvard.edu/files/abs/mist-abs.shtml> Acesso em 25 abr. 2020.

JACOBY, J. U. **Contratação Direta sem Licitação**. 9. Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2013.

LIMA, A. M. S.; ARENAS, M. V. S.; SOUZA, V. B. P. Inovação no serviço público federal para aquisição de passagens aéreas: tecnologia, eficiência e legalidade. **Brazilian Journal of Development**. Vol. 4, N. 4 2018. Disponível em: <http://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/175> Acesso em: 20 jun. 2019.

MALENA, D.C.C.Q.; BATISTA FILHO, J.A.; OLIVEIRA, J.H de; CASTRO, D.T. Análise situacional da eficiência do gasto público com despesas administrativas no governo do Estado do Tocantins. **Anais do Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, 2013. Disponível em <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/179-AN%C3%81LISE-SITUACIONAL-DA-EFICI%C3%8ANCIA-DO-GASTO-P%C3%9ABLICO-COM-DESPESAS-ADMINISTRATIVAS-NO-GOVERNO-DO-ESTADO-DO-TOCANTINS.pdf> Acesso em 20 fev. 2020.

MARTINS, G.A.; THEÓPHILO, C.R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINEZ, T. S.; CERQUEIRA, V. S. Estrutura da inflação brasileira: determinantes e desagregação do IPCA. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 2 (48), p. 409-456, ago.

2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182013000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 mar. 2020

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, J.; HARTMANN, L. e LORENZI JR, D. Logística aplicada à administração: Uma discussão com foco no setor público. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales** Mai, 2017 Disponível em <http://www.eumed.net/rev/caribe/2017/05/logistica-setor-publico.html> Acesso em: 16 fev. 2020.

MIRANDA, H. S. **Compra direta de passagens aéreas**. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3460> Acesso em: 20 jun. 2019.

MORAES, A. **Reforma Administrativa**: Emenda Constitucional nº 19/98. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MORETTIN, P. A. e TOLOI, C. M. C. **Análise de Séries Temporais**. São Paulo: ABE-Projeto Fisher e Editora Edgard Blucher, 2004.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Rev. adm. empres.**, São Paulo , v. 53, n. 1, p. 82-90, Feb. 2013 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 nov. 2019.

OLIVEIRA, I. G. S. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. *Revista Ciências Administrativas*, v. 21, n. 1, p. 131-162, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rca/article/view/3636> Acesso em: 10 out. 2019.

OLIVEIRA, L. M. **Pregão Eletrônico: vantagens e desvantagens a gestão de compras governamentais**. TCC UNB Brasília: 2009. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1196/1/2009_LilianMartinsOliveira.pdf Acesso em: 12 abr. 2019

PACHECO, R. C. D. S.; KERN, V. M.; STEIL, A. V. Aplicações de arquitetura conceitual em plataformas e-gov: da gestão da informação pública à construção da sociedade do conhecimento. **Ponto de Acesso**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 71-87, 2007. Disponível em <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaici/article/view/1394/883> Acesso em: 13 nov. 2019.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan./mar., 2005. Disponível em https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100005.pdf Acesso em: 08 nov. 2019.

ROCHA, E. C. et al. A importância da Replicabilidade na Ciência Política: o Caso do SIGOBR. **Revista Política Hoje**, [S. l.], v. 22, n. 2, 2014, Disponível em

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3770/3074> Acesso em 03 nov. 2019.

PEREIRA F. N. et al. Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. **Revista Espacios**. Vol. 38 (Nº 07) Ano 2017. Pág. 6. Disponível em <https://www.revistaespacios.com/a17v38n07/a17v38n07p06.pdf> Acesso em: 28 fev. 2019.

PRZEWORSKI, A. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. Em: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas**. 3. Ed. Curitiba: IBPEX, 2011.

RAEDER, S. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, Vol. VII, n. 13, p. 121-146, jan/jun 2014. Disponível em <file:///C:/Users/Lu%C3%ADsa/Downloads/856-2909-1-PB.pdf> Acesso em: 03 dez. 2019,

RAPOSO, M. H.; FREITAS, M. S.; SILVA FILHO, M. T.; FERNANDES, M.S.B.; SILVA, R.L. A importância do planejamento de compras para a gestão estratégica de suprimentos. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9, 2016, Brasília/DF. Anais... Brasília: 2016. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-44-03.pdf> Acesso em: 10 out. 2019.

REZENDE, F. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009, p. 344-365. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n21/14.pdf> Acesso em: 27 mai. 2019.

ROSILHO, A. J. Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. Dissertação (mestrado em direito) — Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8824> Acesso em 26 fev. 2020.

RUA, M. G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/carlospolicarpo/6-politicas-publicas-16048335> Acesso em: 20 jun. 2019.

SALGADO, L. H e OLIVEIRA, A. V. M. Assimetrias de informação e o provimento obrigatório de dados de firmas reguladas: estudo de caso do transporte aéreo. *Journal of Transport Literature* 2012, vol.6, n.3, pp.204-238. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2238-10312012000300012&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em: 20 ago. 2019.

SANTANA, Paulo R. Sistema eletrônico de compras governamentais: o desempenho do Siasg-Comprasnet e sua influência para o futuro das compras governamentais. 2013. Disponível em: <http://www.negociospublicos.com.br/congresso2013/anexos/Artigo-TCC-PauloRSantana.pdf> Acesso em: 26 nov. 2019

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º Edição. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, L. C. B. Impacto socioeconômico do pregão eletrônico no município de Sertânia - PE. Em AGUIAR, Sylvana Maria Brandão de Aguiar (org.). **Gestão Pública: práticas e desafios**. Recife: Bagaço, 2009.

SILVA, R. C.; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 2, p. 157-175, 2012. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/93> Acesso em 26 fev. 2020.

SOARES, A. R. **O processo de compras na Universidade Federal Rural de Pernambuco - o desafio na fase do planejamento de compras**. Dissertação MGP UFPE Recife: 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/34396> Acesso em: 12 out. 2019.

SOTTANI, N. et al. **Ciclo de Políticas Públicas como método de análise de políticas educacionais: uma pesquisa bibliométrica acerca do tema**. Congresso de Administração, Sociedade e Inovação. Petrópolis, 2017. Disponível em: <https://even3.blob.core.windows.net/anais/61560.pdf> Acesso em: 04 out. 2019.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. 16: 20-45, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso em: 13 mar. 2019.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración pública**. Madri, Instituto Nacional de Administración Pública. Disponível em: <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politiclas-Publicas/QL-J7mu21IL.pdf.pdf> Acesso em 09 nov. 2019.

TERRA, A. C. P. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais**. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Maio/2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166> . Acesso em 27 fev. 2020.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v. 42, nº 3, p. 529-550, maio/jun. 2008 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf> Acesso em: 29 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, Relatório de Gestão 2009. Recife, 2010. Disponível em https://www3.ufpe.br/proplan/images/relatorios/rg_2009_ufpe.pdf Acesso em: 20 nov. 2019.

_____, Relatório de Gestão 2013. Recife, 2014. Disponível em <file:///C:/Users/Lu%C3%ADsa/Desktop/MPPP%20PROJETO%20E%20DISSERTA%C3%87%C3%83O/DADOS%20PENDRIVE/RG/RG%202013%20-%20UFPE%20-%20TCU.pdf> Acesso em: 20/11/2019.

_____, Relatório de Gestão 2014. Recife, 2015. Disponível em file:///C:/Users/Lu%C3%ADsa/Downloads/idSisdoc_8838254v1-21%20-%20RelatorioGestao.pdf Acesso em: 20/11/2019.

_____, Relatório de Gestão 2019. Recife, 2020. Disponível em <https://www.ufpe.br/documents/38954/0/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+Parcial+2019+Reduzida.pdf/d0728f29-77c7-4619-8e69-addc3b23185e> Acesso em: 11 mar. 2020.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

APÊNDICE A – NÚMEROS ÍNDICES

Tabela 22 – Números Índices.

Data	IPCA - geral - índice (dez. 1993 = 100)	Variação do índice de referência (DEZ/17)	IPCA - transporte - índice (dez. 1993 = 100)	Variação do índice de referência IPCA Transporte (DEZ/17)
2014.01	3.836,37	1,281539580	3.792,37	1,240691177
2014.02	3.862,84	1,272757867	3.790,47	1,241313083
2014.03	3.898,38	1,261154633	3.842,78	1,224415657
2014.04	3.924,50	1,252760861	3.855,08	1,220509043
2014.05	3.942,55	1,247025402	3.837,73	1,226026844
2014.06	3.958,32	1,242057236	3.851,93	1,221507141
2014.07	3.958,72	1,241931736	3.814,18	1,233596736
2014.08	3.968,62	1,238833650	3.826,77	1,229538227
2014.09	3.991,24	1,231812670	3.850,88	1,221840203
2014.10	4.008,00	1,226661677	3.865,90	1,217093044
2014.11	4.028,44	1,220437688	3.882,52	1,211883004
2014.12	4.059,86	1,210992497	3.936,10	1,195386296
2015.01	4.110,20	1,196160771	4.008,13	1,173904040
2015.02	4.160,34	1,181744761	4.096,31	1,148633770
2015.03	4.215,26	1,166347983	4.115,15	1,143375090
2015.04	4.245,19	1,158124842	4.119,68	1,142117834
2015.05	4.276,60	1,149618856	4.107,73	1,145440426
2015.06	4.310,39	1,140606766	4.136,48	1,137479209
2015.07	4.337,11	1,133579734	4.142,68	1,135776840
2015.08	4.346,65	1,131091760	4.131,49	1,138853053
2015.09	4.370,12	1,125017162	4.160,82	1,130825174
2015.10	4.405,95	1,115868314	4.232,39	1,111702844
2015.11	4.450,45	1,104710760	4.278,10	1,099824689
2015.12	4.493,17	1,094207430	4.336,28	1,085068307
2016.01	4.550,23	1,080486041	4.413,03	1,066197148
2016.02	4.591,18	1,070848889	4.440,39	1,059627645
2016.03	4.610,92	1,066264433	4.447,49	1,057936049
2016.04	4.639,05	1,059798881	4.448,82	1,057619773
2016.05	4.675,23	1,051597462	4.423,02	1,063788995
2016.06	4.691,59	1,047930446	4.399,58	1,069456630
2016.07	4.715,99	1,042508572	4.417,18	1,065195441
2016.08	4.736,74	1,037941707	4.429,11	1,062326291
2016.09	4.740,53	1,037111884	4.424,68	1,063389895
2016.10	4.752,86	1,034421380	4.457,87	1,055472681
2016.11	4.761,42	1,032561715	4.470,35	1,052526089
2016.12	4.775,70	1,029474213	4.519,97	1,040971511

Data	IPCA - geral - índice (dez. 1993 = 100)	Variação do índice de referência (DEZ/17)	IPCA - transporte - índice (dez. 1993 = 100)	Variação do índice de referência IPCA Transporte (DEZ/17)
2017.01	4.793,85	1,025576520	4.554,77	1,033018133
2017.02	4.809,67	1,022203186	4.565,70	1,030545152
2017.03	4.821,69	1,019654934	4.526,43	1,039485864
2017.04	4.828,44	1,018229490	4.523,71	1,040110882
2017.05	4.843,41	1,015082349	4.504,71	1,044497870
2017.06	4.832,27	1,017422454	4.481,29	1,049956597
2017.07	4.843,87	1,014985951	4.496,53	1,046398000
2017.08	4.853,07	1,013061835	4.565,33	1,030628673
2017.09	4.860,83	1,011444548	4.601,40	1,022549659
2017.10	4.881,25	1,007213316	4.623,95	1,017562906
2017.11	4.894,92	1,004400480	4.647,99	1,012299940
2017.12	4.916,46	1,000000000	4.705,16	1,000000000

Fonte: IPEA

APÊNDICE B – DADOS PARA REGRESSÃO MÚLTIPLA

Tabela 23 – Dados para análise de intervenção e regressão múltipla:

		VD	VI	VI	
		VMMr	AME	Método	TMANAC
OBS	PERÍODO	Valor médio mensal (IPCA)	Antecedência média emissão	Tratamento (Agenc = 0; CD = 1)	Tarifa média ANAC (IPCA)
1	2014.01	1362,09	7,13	0	560,26
2	2014.02	1277,1	5,75	0	607,71
3	2014.03	1184,49	7,2	0	550,44
4	2014.04	1129,57	6,52	0	468,99
5	2014.05	1035,28	4,69	0	451,03
6	2014.06	899,6	17	0	461,39
7	2014.07	1001,22	6,8	0	461,12
8	2014.08	917,95	8,84	0	516,63
9	2014.09	795,7	7,15	0	478,92
10	2014.10	599,58	8,12	0	489,61
11	2014.11	908,29	5,39	0	536,11
12	2014.12	879,47	2,73	0	517,59
13	2015.01	851,67	3,61	0	471,89
14	2015.02	823,88	4,5	0	431,29
15	2015.03	826,17	10	0	389,99
16	2015.04	705,15	12,36	0	374,23
17	2015.05	664,17	12,04	0	407,47
18	2015.06	722,06	7,05	0	435,73
19	2015.07	657,33	10,65	0	460,24
20	2015.08	720,26	9,52	0	490,43
21	2015.09	717,54	13,04	0	532,32
22	2015.10	654,19	9,59	0	557,25
23	2015.11	557,78	11,25	0	497,53
*24	2015.12	456,17	4,8	1	481,76
25	2016.01	448,69	14,33	1	430,5
26	2016.02	413,66	22,24	1	387,93
27	2016.03	434,94	13,16	1	405,47
28	2016.04	409,29	9,47	1	369,27
29	2016.05	472,86	8,22	1	380,76
30	2016.06	605,2	11,21	1	388,55
31	2016.07	461,52	19,35	1	437,63
32	2016.08	494,52	18,53	1	445,17
33	2016.09	770,85	10,88	1	519,09

Continua

		VD	VI	VI	
		VMMr	AME	Método	TMANAC
OBS	PERÍODO	Valor médio mensal (IPCA)	Antecedência média emissão	Tratamento (Agenc = 0; CD = 1)	Tarifa média ANAC (IPCA)
34	2016.10	661,74	14,91	1	540,07
35	2016.11	597,21	14,4	1	516,91
36	2016.12	705,05	5,35	1	476,16
37	2017.01	609,7	22,04	1	467,02
38	2017.02	512,88	16,39	1	426,4
39	2017.03	482,65	15,09	1	378,52
40	2017.04	487,45	13,8	1	398,83
41	2017.05	339,4	15,7	1	376,1
42	2017.06	445,47	16,34	1	391,73
43	2017.07	412,34	17,53	1	404,27
44	2017.08	421,4	13,24	1	428,53
45	2017.09	539,56	7,94	1	455,03
46	2017.10	571,73	10,84	1	471,84
47	2017.11	504,16	12,12	1	458,18
48	2017.12	624,16	4,82	1	501,27

Fonte: Elaboração própria

Nota: Em destaque: Dados ausentes (média entre os valores anterior e subsequente).

Obs. nº 24 – Intervenção.

APÊNDICE C – DADOS PARA CORRELAÇÕES

TABELA 24.1 – Dados para correlações (Brasília).

BRASILIA	Tarifa média mensal (corrigida IPCA R\$ DEZ/ 2017)	ANAC (real)	BRASILIA	Tarifa média mensal (corrigida IPCA R\$ DEZ/ 2017)	ANAC (real)
2014.01	1467,83	537,72	2016.01	451,61	399,38
2014.02	1412,65	589,08	2016.02	469,60	327,80
2014.03	1248,53	540,40	2016.03	519,23	393,03
2014.04	1272,08	467,34	2016.04	443,76	359,17
2014.05	1086,18	467,90	2016.05	482,53	378,33
2014.06	1211,94	445,83	2016.06	647,92	389,64
2014.07	1071,93	469,16	2016.07	480,39	456,08
2014.08	1012,38	530,97	2016.08	648,53	473,44
2014.09	925,66	495,14	2016.09	910,65	548,62
2014.10	562,30	503,44	2016.10	866,65	567,52
2014.11	964,92	555,03	2016.11	668,30	543,71
2014.12	963,55	524,28	2016.12	747,26	502,50
2015.01	<u>961,80</u>	454,73	2017.1	669,09	478,20
2015.02	960,05	423,15	2017.2	782,67	435,61
2015.03	<u>919,49</u>	393,69	2017.3	533,85	383,44
2015.04	878,93	376,28	2017.4	578,67	414,58
2015.05	730,93	407,55	2017.5	360,50	392,18
2015.06	758,47	419,15	2017.6	470,36	399,67
2015.07	710,67	439,05	2017.7	400,50	424,82
2015.08	761,27	471,64	2017.8	483,59	456,90
2015.09	736,16	507,87	2017.9	625,68	483,09
2015.10	754,19	531,14	2017.10	618,51	495,17
2015.11	574,26	483,56	2017.11	630,64	490,24
2015.12	<u>512,94</u>	469,49	2017.12	700,28	524,96

Fonte: Elaboração própria

Nota: Em destaque: Dados ausentes (média entre os valores anterior e subsequente).

TABELA 24.2 – Dados para correlações (Rio de Janeiro).

RIO DE JANEIRO	Tarifa média mensal (corrigida IPCA R\$ DEZ/ 2017)	ANAC (real)	RIO DE JANEIRO	Tarifa média mensal (corrigida IPCA R\$ DEZ/ 2017)	ANAC (real)
2014.01	1125,87	582,79	2016.01	410,21	461,62
2014.02	1058,74	626,33	2016.02	373,11	448,05
2014.03	1006,13	560,48	2016.03	360,35	417,90
2014.04	1023,96	470,65	2016.04	350,93	379,38
2014.05	1302,06	434,17	2016.05	527,86	383,19
2014.06	604,88	476,95	2016.06	564,55	387,47
2014.07	950,63	453,07	2016.07	463,63	419,18
2014.08	734,33	502,28	2016.08	575,04	416,91
2014.09	611,08	462,71	2016.09	653,96	489,56
2014.10	726,75	475,79	2016.10	546,36	512,61
2014.11	824,71	517,18	2016.11	544,81	490,12
2014.12	878,8	510,91	2016.12	388,52	449,82
2015.01	<u>783,26</u>	489,05	2017.1	631,42	455,84
2015.02	687,72	439,44	2017.2	481,49	417,20
2015.03	914,77	386,28	2017.3	412,66	373,60
2015.04	630,68	372,18	2017.4	332,41	383,08
2015.05	546,52	407,40	2017.5	242,77	360,01
2015.06	626,27	452,30	2017.6	445,54	383,79
2015.07	548,53	481,43	2017.7	668,94	383,73
2015.08	698,55	509,21	2017.8	369,20	400,17
2015.09	656,52	556,77	2017.9	617,35	426,97
2015.10	565,91	583,35	2017.10	545,88	448,51
2015.11	448,94	511,49	2017.11	369,40	426,11
2015.12	<u>429,58</u>	494,02	2017.12	452,99	477,58

Fonte: Elaboração própria

Nota: Em destaque: Dados ausentes (média entre os valores anterior e subsequente).

TABELA 24.3 – Dados para correlações (São Paulo).

SÃO PAULO	Tarifa média mensal (corrigida IPCA R\$ DEZ/ 2017)	ANAC (real)	SÃO PAULO	Tarifa média mensal (corrigida IPCA R\$ DEZ/ 2017)	ANAC (real)
2014.01	1075,77	582,79	2016.01	484,24	461,62
2014.02	1281,42	626,33	2016.02	405,95	448,05
2014.03	1103,17	560,48	2016.03	440,24	417,90
2014.04	1027,72	470,65	2016.04	361,38	379,38
2014.05	705,85	434,17	2016.05	405,36	383,19
2014.06	422,30	476,95	2016.06	561,53	387,47
2014.07	850,36	453,07	2016.07	443,92	419,18
2014.08	857,43	502,28	2016.08	388,89	416,91
2014.09	802,75	462,71	2016.09	603,57	489,56
2014.10	586,32	475,79	2016.10	582,50	512,61
2014.11	804,35	517,18	2016.11	595,98	490,12
2014.12	712,87	510,91	2016.12	519,56	449,82
2015.01	703,08	489,05	2017.1	443,13	455,84
2015.02	703,08	439,44	2017.2	431,10	417,20
2015.03	693,28	386,28	2017.3	474,20	373,60
2015.04	618,75	372,18	2017.4	430,73	383,08
2015.05	640,76	407,40	2017.5	363,34	360,01
2015.06	749,55	452,30	2017.6	390,40	383,79
2015.07	586,79	481,43	2017.7	406,47	383,73
2015.08	557,21	509,21	2017.8	407,66	400,17
2015.09	766,76	556,77	2017.9	454,53	426,97
2015.10	753,69	583,35	2017.10	530,52	448,51
2015.11	584,20	511,49	2017.11	450,54	426,11
2015.12	534,22	494,02	2017.12	566,95	477,58

Fonte: Elaboração própria

Nota: Em destaque: Dados ausentes (média entre os valores anterior e subsequente).

APÊNDICE D – CORRELAÇÃO DE SPEARMAN

Os resultados dos testes de normalidade para os dados utilizados nas correlações (Seção 5.2.2) retornam que nem todas as amostras possuem distribuição normal.

Tabela 25 – Testes de Normalidade para Correlações

Variáveis	Kolmogorov-Smirnov ^a	Shapiro-Wilk
	p-valor	p-valor
ANAC CO - NE	0,200*	0,678
REC - BSB - REC	0,046	0,015
ANAC NE - SE	0,200*	0,081
REC - RIO - REC	0,060	0,008
REC - SÃO - REC	0,025	0,000

Fonte: Dados da pesquisa

Desta feita, seguem os coeficientes de correlação de Spearman de forma a confirmar os resultados obtidos e apresentados:

Tabela 26 – Coeficientes de Correlação para dados não paramétricos.

Política de Compra	V ₁	Coef Spearman	p-valor	V ₂
Agenciamento	ANAC CO - NE	0,351	0,101	REC - BSB - REC
Agenciamento	ANAC NE - SE	0,139	0,526	REC - RIO - REC
Agenciamento	ANAC NE - SE	0,412	0,051	REC - SÃO - REC
Compra Direta	ANAC CO - NE	0,731**	0,000	REC - BSB - REC
Compra Direta	ANAC NE - SE	0,355	0,082	REC - RIO - REC
Compra Direta	ANAC NE - SE	0,750**	0,000	REC - SÃO - REC

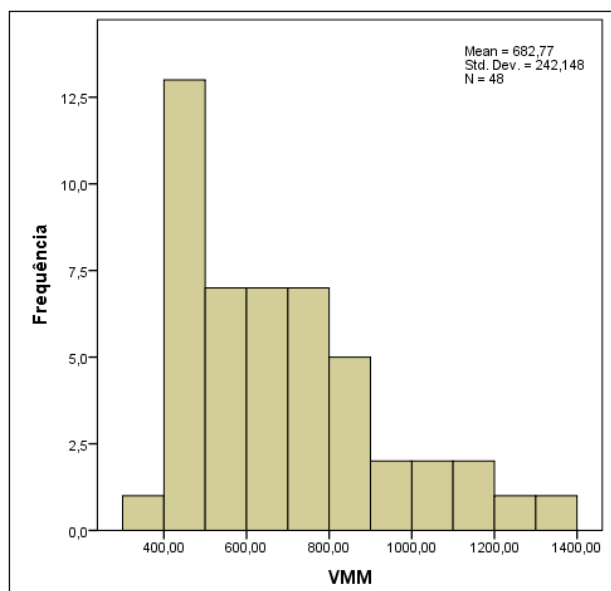
Fonte: Dados da pesquisa

A correlação permanece maior e com significância estatística entre as variáveis durante a vigência da compra direta de passagens aéreas na instituição.

APÊNDICE E – REGRESSÃO COM VARIÁVEL LOGARITIMIZADA

Para a análise de regressão, os resultados dos testes de normalidade para a amostra de VMM indicam uma distribuição não-normal. Como também pode ser constatado pela análise de seu histograma:

Gráfico 8 – Histograma VMM (valores naturais).



Fonte: Dados da pesquisa

Por si só, essa questão não seria preocupante, contudo, o fato de as variáveis não possuírem distribuição normal pode incorrer em violação de um dos pressupostos da regressão linear, qual seja, a homocedasticidade, que significa homogeneidade da variância dos resíduos do modelo (FIGUEIREDO *et al*, 2011).

Optamos, então, pela transformação da variável por meio de logaritimização⁴⁴. A partir dessa transformação, a amostra passou a atender ao pressuposto de normalidade⁴⁵. VD passará a ser identificada como **LogVMM**.

Seguem os resultados para a regressão utilizando a VD transformada: ($R = 0,797$; $R^2 = 0,635$; $R^2_{aj} = 0,619$; $F = 39,161$; $Sig F = 0,000$; Durbin-Watson = 0,528)⁴⁶.

⁴⁴ Antes de definir pela logaritimização (log10), também transformamos por raiz quadrada, uma vez que o histograma aparentava um ajuste melhor conforme esse tipo de transformação. Contudo, após a transformação quadrática, o resultado para normalidade continuou muito próximo ao limite: SW = 0,055.

http://abacus.bates.edu/~ganderso/biology/bio270/homework_files/Data_Transformation.pdf

⁴⁵ A logaritimização foi conduzida no SPSS sem maiores problemas. Os testes KS e Shapiro-Wilk retornaram valores de 0,200 e 0,372 respectivamente após a transformação, indicando uma distribuição normal para LogVMM.

⁴⁶ Seguem os coeficientes de regressão sem o ajuste para autocorrelação: Constante = 2,989 (p-valor = 0,000); Tratamento = -0,182 (p-valor = 0,000); AME = -0,008 (p-valor = 0,017).

Considerando a auto correlação presente nos dados, utilizamos o ajuste de Prais-Winsten para corrigir a violação desse pressuposto, conforme justificado na Seção 5.3.

Tabela 27 – Sumário do modelo com ajuste Prais-Winsten.

Estatística	Resultado
R	0,621
R ²	0,385
R ² Ajustado	0,344
Durbin-Watson	1,965

Os coeficientes são os que seguem:

Tabela 28 – Coeficientes de regressão.

	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro padrão	Beta		
Tratamento	-0,177	0,045	-0,461	-3,898	0,000
AME	-0,007	0,002	-0,406	-3,434	0,001
(Constante)	2,985	0,042		71,438	0,000

Utilizando estimação de Prais-Winsten.

Fonte: Dados da pesquisa

Sendo nossa equação de regressão representada por:

$$\text{LogVMM} = 2,985 - 0,177x\text{Tratamento} - 0,007x\text{AME} + \varepsilon$$

Para interpretar os coeficientes, precisaremos de certo comedimento, lembrando-nos de respeitar o procedimento de transformação que foi realizado na variável resposta⁴⁷.

Prosseguiremos com a exponenciação (com base 10) para chegar aos coeficientes exponenciados de regressão. Esses serão os valores que basearão as conclusões a respeito do modelo⁴⁸.

$$\text{Exp } 10^{(2,985)} = 966,05$$

$$\text{Exp } 10^{(-0,177)} = 0,665 \rightarrow (1-0,665) \times 100 = 33,5 \rightarrow \text{Redução de 33,5\%};$$

$$\text{Exp } 10^{(-0,007)} = 0,984 \rightarrow (1-0,984) \times 100 = 1,6 \rightarrow \text{Redução de 1,6\%}.$$

⁴⁷ In summary, when the outcome variable is log transformed, it is natural to interpret the exponentiated regression coefficients. These values correspond to changes in the ratio of the expected geometric means of the original outcome variable. <https://stats.idre.ucla.edu/other/mult-pkg/faq/general/faqhow-do-i-interpret-a-regression-model-when-some-variables-are-log-transformed/>

⁴⁸ In such models where the dependent variable has been log-transformed and the predictors have not: To interpret the amount of change in the original metric of the outcome, we first exponentiate the coefficient of VI to obtain $\exp(\beta_i)$. To calculate the percent change, we can subtract one from this number and multiply by 100 <https://stats.idre.ucla.edu/sas/faq/how-can-i-interpret-log-transformed-variables-in-terms-of-percent-change-in-linear-regression/>

Podemos concluir que os resultados são próximos aos obtidos da regressão com os valores naturais, principalmente no que diz respeito ao sinal e magnitude dos coeficientes.

A variável *Tratamento* apresenta um impacto maior no valor da passagem comprada, em relação à *antecedência média de emissão*.

A grosso modo, os resultados indicam uma redução média de 33,5% no valor da passagem comprada na UFPE, controlando por AME.

Para o total gasto pela UFPE com passagens compradas envolvendo os trechos Recife, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, podemos estimar uma economia média em 2016 em torno de R\$ 139.000,00 e em 2017 de R\$ 160.000,00, mantendo-se constante a antecedência média de emissão (AME).

A violação dos pressupostos da normalidade e da ausência de auto correlação aparentemente não compromete a validade do modelo obtido a partir dos valores naturais, contudo, fazendo uma análise utilizando a variável dependente transformada para garantir também o atendimento à homocedasticidade, os coeficientes refletem uma redução ligeiramente menor, indicando uma economia menor de recursos financeiros ao utilizar-se a Compra Direta em detrimento do agenciamento na aquisição de passagens aéreas.

APÊNDICE F – SINTAXE SPSS

Segue sintaxe utilizada no SPSS para ajuste de Prais Winsten do modelo de regressão:

areg VMMr with AME Tratamento
/method=PW

Sendo VMMr a variável dependente com identificação conforme constava no banco de dados do software e AME e Tratamento, as variáveis independentes.

APÊNDICE G - PRODUTO

RELATÓRIO

Aos Excelentíssimos Senhores Líderes de Partidos na Câmara dos Deputados,

Este relatório é fruto de minha dissertação no Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco intitulado “Compra Direta de Passagens Aéreas: Experiência e Resultados na UFPE (2014-2017)”.

Nosso problema de pesquisa e objetivos foram construídos em torno da política de compra direta de passagens aéreas definida na Instrução Normativa nº 03/2015 SLTI/ MPOG e nos efetivos resultados em termos de ganhos em eficiência nos processos e principalmente em eficiência de recursos financeiros, sendo o estudo de caso aplicado na Universidade Federal de Pernambuco.

A legislação que assegurava a compra direta de passagens aéreas perdeu a vigência (Lei nº 13.043 de 13 de novembro de 2014; Medida Provisória nº 822 de 1 de março de 2018 e MP nº 877 de 25 de março de 2019).

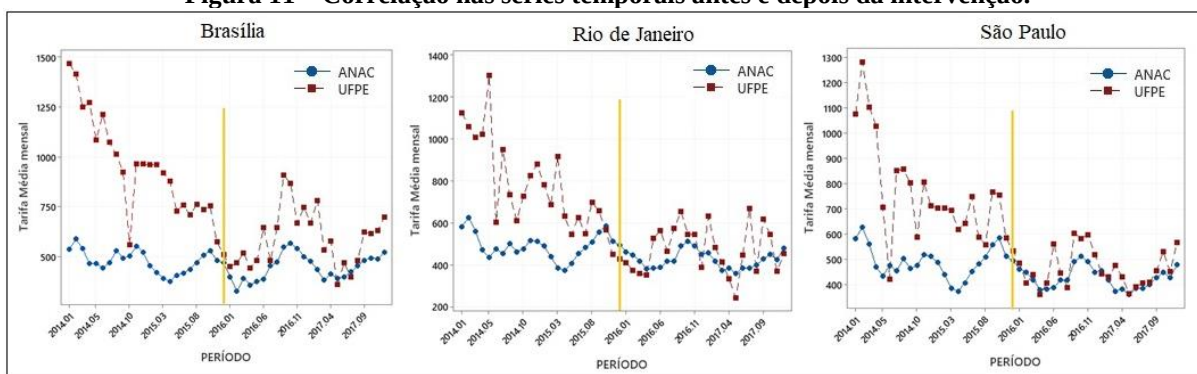
O presente material procura subsidiar a análise de Vossas Excelências na tramitação do Projeto de Lei de nº 10.060/ 2018, que trata sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal e da dispensa da retenção dos tributos na fonte sobre os pagamentos efetuados com a utilização do CPGF, sistemática que viabiliza a compra direta de passagens aéreas.

Os resultados da pesquisa sugerem que:

- Houve economia de, em média, **R\$ 266,70 por passagem comprada** na vigência da compra direta na UFPE (entre 2016 e 2017), corroborando com resultados de outras pesquisas (LIMA; ARENAS; SOUZA, 2018; MIRANDA, 2018).
- **Esse valor significa um montante economizado em média de R\$ 464.600,00 considerando as 1.742 passagens adquiridas na instituição, nos anos de 2016 e 2017, envolvendo os trechos Recife - Brasília, Recife - Rio de Janeiro e Recife - São Paulo (idas e voltas).**
- A metodologia utilizada para a obtenção desses resultados envolveu técnicas estatísticas, entre as quais, análise de regressão linear com ajuste de Prais Winsten por tratarmos com dados de séries temporais. Os valores estão corrigidos com base no IPCA de dezembro de 2017, pois foi o período base para o estudo.

- Outros resultados da pesquisa também apontam que na vigência da compra direta, os preços das passagens praticados na UFPE situavam-se mais próximos às tarifas oficiais divulgadas pela ANAC, regulador do sistema, como pode ser percebido a partir da observação dos gráficos a seguir:

Figura 11 – Correlação nas séries temporais antes e depois da intervenção.



Fonte: Dados da pesquisa

A linha vertical indica o momento da implementação da compra direta na UFPE e pode ser constatado: 1) a partir da implementação, percebe-se uma oscilação de valores de compras num patamar inferior ao anteriormente praticado; 2) uma variação mais semelhante (correlações mais fortes – calculadas a partir do coeficiente de correlação de Pearson) entre as tarifas, sendo a linha vermelha correspondente à série de valores praticados na UFPE e a linha azul correspondente à série das tarifas oficiais divulgadas no Anuário do Transporte Aéreo da ANAC.

- A pesquisa, complementarmente, se preocupou em avaliar se a compra direta atende aos parâmetros elencados por Fernandes (2005) para um sistema de compras eletrônicas governamental e concluiu que o parâmetro da transformação é plenamente atendido, tendo sido identificados ganho com relação ao tempo despendido nos processos de compra e pagamento, bem como o fortalecimento da transparência e controle.

Já os parâmetros de inserção e abrangência precisam ser desenvolvidos em aspectos pontuais relativos à etapa de remarcação dos bilhetes de passagens que ainda não teve sua operacionalização implementada via SCDP. Um outro ponto relevante que carece de atenção é a questão dos recursos de fontes diversa às normalmente movimentadas pela instituição (geralmente provenientes de TED's – Termos de Execução Descentralizada). Sugerimos que os montantes destinados nos TED's

para a compra de passagens aéreas nacionais já sejam remetidos pelo concedente junto com o respectivo recurso financeiro (ou parcela desse) para não atrasar o pagamento da fatura do CPGF que é emitida com todas as compras do período, podendo inclusive, envolver execução orçamentária de recursos de TED's recebidos pela instituição para sua operacionalização.

- Houve ganhos inequívocos de eficiência dos processos, com a automatização de procedimentos que envolviam retrabalhos e erros decorrentes de operações meramente repetitivas. Esses ganhos refletem em qualidade e transparência dos dados que são acessados pelo cidadão através do Portal da Transparência e do Painel de Viagens. Dados confiáveis para exercício do controle social e *accountability*.

Concluimos este relatório sugerindo que o projeto de lei avance, e que seja proposto um “meio-termo”, possibilitando ao gestor (solicitante de passagens – servidor formalmente designado pela autoridade competente no âmbito de cada unidade, conforme IN nº 03/2015 SLTI/ MPOG) a autonomia para escolher entre o agenciamento e a compra direta, de acordo com as especificidades de cada instituição ou de determinada demanda, uma vez que a compra de passagens aéreas na esfera governamental é um desafio aos gestores públicos, em razão da instabilidade nos preços, da falta de planejamento antecipado, da necessidade de pesquisas de preço a cada nova aquisição e ainda da existência de vários atores no processo de aquisição – companhias aéreas, agências de viagens e diversas instâncias de aprovação no âmbito institucional (LIMA; ARENAS; SOUZA, 2018; FERNANDES, 2005; COSTA, 2018).

Muito obrigada.

Luísa de Melo Sampaio Costa

luisa.scosta@ufpe.br

APÊNDICE H – LISTA DE DEPUTADOS

Quadro 5 – Lista de contatos dos Líderes de partidos na Câmara dos Deputados e Relator PL.⁴⁹

Sigla	Nome	Líder/Representante	Contato
Governo na CD	Liderança do Governo	Vitor Hugo	lid.govcamara@camara.leg.br
Maioria na CD	Liderança da Maioria	Aguinaldo Ribeiro	lid.maioria@camara.leg.br
Minoria na CD	Liderança da Minoria	José Guimarães	lid.min@camara.leg.br
PT	Partido dos Trabalhadores	Enio Verri	lid.pt@camara.leg.br
PSL	Partido Social Liberal	Joice Hasselmann	lid.psl@camara.leg.br
PL	Partido Liberal	Wellington Roberto	lid.pl@camara.leg.br
PP	Progressistas	Arthur Lira	lid.pp@camara.leg.br
PSD	Partido Social Democrático	Diego Andrade	lid.psd@camara.leg.br
MDB	Movimento Democrático Brasileiro	Baleia Rossi	lid.mdb@camara.leg.br
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	Carlos Sampaio	lid.psdb@camara.leg.br
REPUBLICANOS	Republicanos	Jhonatan de Jesus	lid.prb@camara.leg.br
PSB	Partido Socialista Brasileiro	Alessandro Molon	lid.psb@camara.leg.br
PDT	Partido Democrático Trabalhista	Wolney Queiroz	lid.pdt@camara.leg.br
DEM	Democratas	Efraim Filho	lid.dem@camara.leg.br
SOLIDARIEDADE	Solidariedade	Zé Silva	lid.solidariedade@camara.leg.br
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	Pedro Lucas Fernandes	lid.ptb@camara.leg.br
PODE	Podemos	Léo Moraes	lid.pode@camara.leg.br
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	Fernanda Melchionna	lid.psol@camara.leg.br
PROS	Partido Republicano da Ordem Social	Acácio Favacho	lid.pros@camara.leg.br
PSC	Partido Social Cristão	André Ferreira	lid.psc@camara.leg.br
CIDADANIA	Cidadania	Arnaldo Jardim	lid.cidadania@camara.leg.br
PCdoB	Partido Comunista do Brasil	Perpétua Almeida	lid.pcdob@camara.leg.br
NOVO	Partido Novo	Paulo Ganime	liderancanovo@camara.leg.br
AVANTE	Avante	Luis Tibé	lid.avante@camara.leg.br
PATRIOTA	Patriota	Fred Costa	lid.patriota@camara.leg.br
PV	Partido Verde	Enrico Misasi	lid.pv@camara.leg.br
REDE	Rede Sustentabilidade	Joenia Wapichana	lid.rede@camara.leg.br
SOLIDARIEDADE	Solidariedade	Lucas Vergilio	dep.lucasvergilio@camara.leg.br

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do portal da Câmara dos Deputados.

⁴⁹ Disponível em www.camara.leg.br/deputados/liderancas-contatos.