



Revista de Administração - RAUSP  
ISSN: 0080-2107  
rausp@edu.usp.br  
Universidade de São Paulo  
Brasil

Inamine, Ronaldo; Erdmann, Rolf Hermann; Marchi, Jamur Johnas  
Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação  
de valor público  
Revista de Administração - RAUSP, vol. 47, núm. 1, enero-marzo, 2012, pp. 124-139  
Universidade de São Paulo  
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=223426404009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

# Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público

Ronaldo Inamine  
Rolf Hermann Erdmann  
Jamur Johnas Marchi

Recebido em 01/dezembro/2010  
Aprovado em 28/setembro/2011

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*  
Editor Científico: Nicolau Reinhard

DOI: 10.5700/rausp1030

## RESUMO

O sistema de compras públicas do Governo Federal tem como um de seus objetivos a busca da eficiência. Esse conceito, contudo, amplia-se na medida em que são discutidos na Administração Pública aspectos complexos da criação de valor público, como expressão mais próxima do interesse do cidadão. Buscou-se na literatura identificar categorias que expressam o valor público para, então, analisar o sistema eletrônico de compras do Governo Federal brasileiro. As categorias encontradas foram: eficiência, transparência, *accountability* e interesse público. Na estratégia de pesquisa adotada, foram empregados os conceitos do pensamento sistêmico-complexo na elaboração de um instrumento de diagnóstico que permite a consideração de inter-relações entre categorias de análise, já aplicado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), órgão responsável pela gestão do sistema eletrônico de compras no Governo Federal brasileiro. Os resultados demonstraram que a categoria eficiência destaca-se das demais. Contudo, existem perspectivas para o desenvolvimento das demais categorias. O uso do instrumento de diagnóstico permitiu a percepção de novas possibilidades que podem contribuir para o sistema alcançar objetivos mais amplos no âmbito das compras do Governo Federal, dentre eles a criação de valor público.

**Palavras-chave:** administração pública, sistema de compras públicas, criação de valor público, pensamento sistêmico-complexo.

## 1. INTRODUÇÃO

Surgido em 2001, o sistema eletrônico de compras do Governo Federal consiste em uma ferramenta de gestão criada para aproveitar toda a potencialidade

Ronaldo Inamine, Graduado em Administração pela Universidade de São Paulo, Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina, é Pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Gestão da Produção e Custos (NIEPC) do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (CEP 88040-900 – Florianópolis/SC, Brasil).  
E-mail: ronaldo.inamine@yahoo.com

Endereço:  
Universidade Federal de Santa Catarina  
NIEPC – Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Gestão da Produção e Custos  
Campus Universitário Trindade  
88040-900 – Florianópolis – SC

Rolf Hermann Erdmann, Graduado em Administração e Engenharia Mecânica, Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina, Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina e pela FernUniversität Hagen (Alemanha), é Professor Associado do Centro Sócio-Económico do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (CEP 88040-900 – Florianópolis/SC, Brasil), Pesquisador do CNPq.  
E-mail: erdmann@cse.ufsc.br

Jamur Johnas Marchi, Graduado e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria, é Doutorando em Administração do Centro de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e Professor Assistente da Universidade Federal do Pampa (CEP 97573-550 – Santana do Livramento/RS, Brasil).  
E-mail: jamur.marchi@unipampa.edu.br

da tecnologia da informação e comunicação nas compras públicas. Essa potencialidade a ser explorada tinha como motivação principal os prováveis ganhos de eficiência e economia de recursos financeiros nas compras do Governo Federal. Devido à sua criação recente, pode-se considerar que esse sistema ainda esteja em processo de desenvolvimento, entretanto já é possível perceber alguns impactos gerados após sua implantação.

O foco do sistema eletrônico de compras públicas tende para a busca dos quesitos de eficiência e economia de recursos. Esse quadro torna-se compreensível, uma vez que os órgãos governamentais deparam, cada vez mais, com restrições orçamentárias de um lado, e aumento das demandas sociais de outro. No entanto, tratando-se de organizações públicas, não se deve esquecer que há outros parâmetros igualmente importantes e que, às vezes, deixam de ser considerados em virtude da lógica utilitarista de mercado que domina esse ambiente. Em outras palavras, orientar a tomada de decisões do sistema sem considerar outros aspectos relevantes, como a transparência ou o próprio interesse público, pode conduzir a efeitos contrários ao que foi planejado.

Mintzberg (1996) faz um alerta de que os valores do setor privado estão invadindo toda a sociedade. A iniciativa privada, provavelmente, nunca tenha sido tão influenciadora como agora. Assim, o setor público e os outros setores deveriam ser cautelosos acerca das iniciativas em gestão que absorvem da iniciativa privada. O setor público está inserido em um contexto com diferenças significativas em relação à realidade do setor privado. Este busca, primordialmente, o lucro e a maximização da riqueza de seus acionistas. Os órgãos de governo, por sua vez, têm como norteadoras de suas atividades as diretrizes de bem-estar social e de interesse público. Bozeman (2007) coloca o conceito de valor público como um contraponto à força utilitarista do mercado. Nesse sentido, o objetivo neste trabalho consiste em verificar se o sistema de compras públicas do Governo Federal está organizado para superar a tendência da simples busca da eficiência por meio de aprimoramentos para dar respostas eficazes ao cidadão e à sociedade pela criação de valor público.

Adotou-se para tanto uma abordagem sistêmico-complexa, pois a complexidade ajuda a questionar a fragmentação e o esfacelamento do conhecimento, em que o pensamento linear, oriundo do século XIX, colocava o desenvolvimento da especialização como supremacia da ciência, contrapondo-se ao saber generalista e globalizante (MORIN, 1977). Enfim, significa dizer que foi realizado um esforço para analisar o sistema de compras públicas como um todo, sem segmentá-lo. O presente artigo encontra-se assim estruturado: inicialmente, trata-se das peculiaridades da administração pública e do conceito de valor público. Depois, são levantadas as categorias de análise (eficiência, transparência, *accountability* e interesse público). No tópico seguinte apresenta-se como a pesquisa foi conduzida. Finalmente, apresentam-se os resultados e as considerações finais.

## 2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO

Na tentativa de estabelecer uma definição para administração pública, Amato (1955, *apud* JAMESON, 1962) afirma que, em sentido amplo, ela consiste em todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam como se distribui e se exerce a autoridade política, e como se atende aos interesses públicos.

No Brasil, conforme documento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (BRASIL, 2008), podem-se verificar algumas características inerentes à natureza pública das organizações da administração pública e sua diferenciação das organizações da iniciativa privada. Esse órgão destaca que, enquanto as organizações do mercado são conduzidas pela autonomia da vontade privada, as organizações públicas são regidas pela supremacia do interesse público e pela obrigação da continuidade da prestação do serviço público. A atividade pública é financiada com recursos públicos, oriundos de contribuições compulsórias, que devem ser direcionados para a prestação de serviços públicos e a produção do bem comum. Assim, a administração pública não pode fazer acepção de pessoas. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. O controle social é requisito essencial para a administração pública contemporânea em regimes democráticos, o que implica garantia de transparência de suas ações e atos, e a institucionalização de canais de participação social (BRASIL, 2008).

É importante, também, compreender o atual contexto no qual está inserida a administração pública e suas respectivas transformações. De acordo com Bresser Pereira (1997), na década de 1980, logo depois da eclosão da crise de endividamento internacional, o tema que prendeu a atenção de políticos e economistas em todo o mundo foi o ajuste estrutural ou, em termos mais analíticos, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. Nos anos 1990, embora o ajuste estrutural permaneça entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa. Para o autor, a questão central é como reconstruir o Estado, ou seja, como redefinir o novo Estado que está surgindo em um mundo globalizado (BRESSER PEREIRA, 1997).

Um dos pontos sustentados pelo autor consiste na transformação da lógica da administração pública brasileira, ou seja, de uma lógica burocrática para uma lógica gerencial. A administração pública gerencial emergiu, na segunda metade do século passado, como resposta à crise do Estado, ou seja, como modo de enfrentamento da crise fiscal, por meio de estratégias para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabem ao Estado. Também foi um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses da corrupção aberta. Mais especificamente, desde o início da década de 1970 crescia uma insatisfação, amplamente disseminada, em relação à administração pública burocrática (BRESSER PEREIRA, 1997).

Bresser Pereira (1997) cita algumas características básicas que definem a administração pública gerencial. Segundo o autor, ela é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real, ainda que limitado, de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o contrato de gestão é o instrumento mediante o qual ela faz o controle sobre os órgãos descentralizados.

Os objetivos na administração pública, conforme destaca Moore (1995), parecem ser menos claros, dadas as peculiaridades da gestão e das ambiguidades presentes na criação de valor. Além disso, os valores que têm sido criados são de difícil mensuração e avaliação. O autor afirma que o objetivo do gestor público é criar valor público, assim como o objetivo da administração no setor privado é criar valor privado. Sem definir explicitamente o conceito de valor público, Moore (1995) cita o exemplo em que os gestores públicos criam valor público por meio de suas decisões, tais como defender o país de inimigos estrangeiros, manter as ruas limpas e seguras, educar as crianças, proteger os cidadãos contra desastres naturais ou humanos. É nesse ponto que o governo cria valor para a sociedade.

Avançando sobre a ideia de criação de valor público, Bozeman (2007) define o termo como aqueles valores que fornecem consenso normativo sobre: os direitos, benefícios e prerrogativas designados aos cidadãos; as obrigações dos cidadãos para com a sociedade, o Estado, e um ao outro; e os princípios nos quais os governos e as políticas deveriam ser baseados. Jorgensen e Bozeman (2007) ressaltam a importância do assunto, afirmando não existir tópico mais importante em administração pública do que o valor público. No entanto, advertem que o tópico é tão fundamental quanto de difícil gerenciabilidade. De forma semelhante a Moore, os autores afirmam que a avaliação de valores públicos é uma tarefa muito mais difícil do que sua identificação. Em uma tentativa de identificar os valores públicos, os autores realizam um estudo que lista 72 valores. Dentre eles, aparecem os conceitos de transparência, *accountability*, produtividade, efetividade, bem comum e interesse público.

No Brasil, a administração gerencial visou à busca da eficiência e de melhores resultados, em termos de redução dos gastos, tendo sido o paradigma desde os anos 1990. Contudo, acredita-se que a ênfase dada à economia de recursos poderá ser ponderada pela busca do valor público, expressão moderna e que consegue captar melhor a complexidade da administração pública. No próximo tópico serão tratadas, especificadamente, a questão do sistema de compras públicas e as categorias de análise que expressam a noção de valor público para a análise desse sistema.

### 3. CATEGORIAS DE ANÁLISE PARA UM SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS

Antes de se apresentarem as categorias de análise, é importante conceituar o sistema de compras. Hansen, Henriksen

e Mahnke (2004) definem sistema de compras como sistemas de informação entre organizações que, por intermédio de seus mercados eletrônicos, permitem aos compradores e fornecedores trocar informação sobre preços e oferta de produtos rapidamente e com eficiência de custos. Gayialis, Panayiotou e Tatsiopoulos (2004) trazem definição semelhante ao afirmar que um sistema eletrônico de compras é um sistema de informação interorganizacional que possibilita às organizações a realização de melhorias significativas na eficiência de seu processo de compras. No caso do Governo Federal, nota-se que o sistema de compras está coerente não só com o conceito, mas também com o propósito da eficiência.

Contudo, visando ampliar a noção de eficiência nos sistemas de compras públicas para uma percepção de valor público, incluiram-se, por meio de um levantamento teórico, outros atributos para análise do sistema de compras do Governo Federal. Para tanto, realizou-se uma busca na literatura por tais atributos, encontrando-se as seguintes categorias: **eficiência** (BENJAMIN e MORTON, 1986; WIGAND, 1997; ETHIRAJ, GULER e SINGH, 2000), **transparência** (FERNANDES, 2002; SANTOS, 2002; SPECK, 2004; HOOD, 2006; OECD, 2007, MEIJER, 2009), **accountability** (HEEKS, 1998; OLIVEIRA, 2001; NORTHRUP e THORSON, 2003; THOMAS, 2003) e **interesse público** (THAI, 2001; ERRIDGE, 2004; NEYRINCK, 2007; OECD, 2007). Essas categorias possuem conotações diversas, mesmo quando abordadas no contexto específico da gestão pública, dado o caráter político e jurídico que os envolve. Por vezes, tais conceitos podem conter ou estar contidos um no outro; por exemplo, o conceito de interesse público pode conter noções de transparência, *accountability* ou mesmo a ideia de eficiência. Para esclarecer os, procurou-se tratá-los e conceituá-los no contexto da administração pública, com foco no sistema eletrônico de compras, objeto de estudo deste artigo. As quatro categorias de análise serão detalhadas para um sistema eletrônico de compras ligado à administração pública. Entende-se por categoria de análise os objetivos que um sistema eletrônico de compras deve alcançar para ser considerado efetivo.

Segundo Aragão (1997), o conceito de **eficiência** recebe várias conotações. Partindo-se de uma visão econômica, o conceito está conexo às relações de mercado. Em termos organizacionais, vincula-se a questão ao uso adequado de recursos e ao desempenho das pessoas e da organização. No ambiente administrativo, o conceito de eficiência é colocado ainda como componente técnico e econômico da eficácia, segundo Katz e Kahn (1987). Em outras palavras, enquanto a eficiência é restrita aos aspectos internos, em termos do uso econômico de tecnologias e competências, a eficácia engloba esses elementos somados à capacidade política de lidar com os aspectos externos da organização, visando maximizar os resultados.

A categoria eficiência, quando tratada no contexto de um sistema de compras públicas, apoia-se no emprego da tecnologia da informação como instrumento para reduzir os custos das

trocas econômicas. Benjamin e Morton (1986) afirmam que a tecnologia da informação possibilita novas formas de integração nas organizações, reduzindo radicalmente custos de transação e assegurando vantagens estratégicas importantes. Estudos mais recentes envolvendo a tecnologia da informação referem-se a seu impacto no comércio eletrônico. Segundo Wigand (1997), o comércio eletrônico denota a aplicação sem rupturas da tecnologia da informação e comunicação ao longo de toda cadeia dos processos organizacionais, conduzidos eletronicamente e desenhados para atingir os objetivos organizacionais. Esses processos podem ser parciais ou completos e podem englobar transações entre empresas, ou entre empresas e consumidores.

Dentro desse contexto, a tecnologia da informação pode ser analisada como uma ferramenta que promove a eficiência de mercado. Baseados no trabalho de Malone, Yates e Benjamin (1987), Ethiraj, Guler e Singh (2000) discutem o impacto da tecnologia da informação na eficiência de mercado, a partir de três categorias conceituais: comunicação (baixo custo de comunicação), corretagem (encontro direto entre comprador e vendedor) e integração (ligação mais forte nas relações entre comprador e fornecedor).

Em relação aos efeitos da comunicação, os autores enfatizam a importância da informação no funcionamento eficiente da economia e do comportamento racional dos agentes econômicos. A informação permite aos agentes: reduzirem a incerteza dos consumidores, obterem conhecimento das possibilidades de produção e determinarem as relações entre os *inputs* de produção. Consequentemente, a disponibilidade e o acesso à informação são condição necessária para a eficiência do mercado.

Os efeitos da corretagem referem-se ao encontro direto de compradores e vendedores. Por exemplo, Berthon (1996, *apud* ETHIRAJ, GULER e SINGH, 2000) compara a Internet com um mercado gigante onde potenciais compradores e vendedores se encontram, e é caracterizado pela abertura, informalidade e interatividade. O efeito da corretagem afeta pelo menos dois motivos de imperfeições da competitividade: o número e a natureza de ligações entre produtores e consumidores em um mercado, e a consciência da oferta de produtos alternativos.

Por fim, os efeitos da integração ocasionados pela tecnologia da informação podem diminuir os custos de transação e coordenação. Holmstrom e Tirole (1998, *apud* ETHIRAJ, GULER e SINGH, 2000) afirmam que a informação, a fonte primária dos custos de transação, pode ocasionar pelo menos dois problemas de coordenação: o processamento de informação requer tempo e esforço; indivíduos com diferentes objetivos e informação podem perseguir agendas próprias, resultando em um desempenho organizacional subótimo. Assim, a informação é essencial ao problema de coordenação da organização. A difusão da tecnologia da informação que influencia padrões de comunicação, dentro e entre empresas, pode também afetar a organização da atividade produtiva, melhorando a eficiência informacional e possibilitando melhor monitoramento da integração entre os indivíduos (ETHIRAJ, GULER e SINGH, 2000).

A segunda categoria de análise diz respeito à **transparência** no sistema de compras públicas. Speck (2004) considera que o principal instrumento para combater a corrupção em licitações é a existência de regulamentos que garantam máxima abertura à participação de empresas e maior visibilidade possível aos atos da administração. Oliver (2004, *apud* MEIJER, 2009) indica que a transparência pode ser descrita por três elementos: um observador, algo disponível a ser observado e um método para a observação. Moser (2001, *apud* MEIJER, 2009), por sua vez, define transparência como a abertura dos procedimentos não imediatamente visíveis àqueles não diretamente envolvidos a fim de demonstrar o bom trabalho de uma instituição.

Meijer (2009) explica que a transparência tem sido mencionada como uma característica fundamental da tecnologia da informação desde os primeiros debates sobre informatização na década de 1980. Uma característica das formas de transparência nos dias atuais é que elas são mediadas. Hood (2006) enfatiza que as formas atuais da transparência diferem da transparência face a face de antigamente. As novas mídias, especialmente a Internet e outros sistemas informatizados, desempenham atualmente um papel fundamental em mediar a transparência governamental. A transparência mediada pelos computadores refere-se à habilidade em olhar pelas janelas da instituição por meio do uso de sistemas informatizados. Ainda, a Internet pode ser considerada um meio de comunicação interativa que permite que a informação flua em diversos sentidos (MEIJER, 2009), ampliando a capacidade de transparência de um sistema.

De acordo com documento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organisation for Economic Cooperation and Development* – OECD), as compras públicas caracterizam-se como a atividade governamental mais vulnerável à corrupção. As compras governamentais representam uma das principais interfaces entre o setor público e privado, podendo apresentar múltiplas brechas para agentes públicos e privados desviarem recursos públicos para ganhos privados. Para a OECD, a corrupção desenvolve-se na falta de publicidade e, por isso, a transparência e a *accountability* têm sido reconhecidas como condições-chave para promover a integridade e prevenir a corrupção nas compras públicas (OECD, 2007).

Fernandes (2002) argumenta que o uso de mecanismos eletrônicos possibilita maior transparência às transações realizadas pelo setor público. No caso dos fornecedores, a Internet permite que todos possuam o mesmo tipo de informação, diminuindo o risco de um licitante possuir informação privilegiada. Em relação à sociedade, todos podem acompanhar o processo de compras do governo, em todas as suas etapas, e verificar sua legalidade *a posteriori*, por meio dos registros em atas virtuais. Desse modo, a análise pública da gestão dos governos, abertas na Internet, é um poderoso elemento dissuasivo do mau gerenciamento dos fundos públicos, pela visibilidade e facilidade de reação que proporcionam.

Santos (2002) explica que a transparência somente se realiza se o usuário comprehende e age em relação à publicidade.

A transparência não se simplifica em colocar à disposição da sociedade as informações sobre as compras, característica da publicidade, mas colocá-las em forma compreensível para toda a sociedade. Embora não seja tarefa própria do portal de compras, dever-se-iam encontrar modos de tabular os dados e estruturar os resultados de forma clara para a sociedade, em harmonia com os resultados do controle interno e do controle externo, bem como com a assessoria econômica que cuida da aplicação da responsabilidade fiscal. De acordo com Northrup e Thorson (2003), a transparência é um meio para o cidadão garantir a *accountability*, ao permitir desenvolver expectativas realistas sobre o que o governo pode e não pode, e monitorar o desempenho real do governo.

A *accountability* representa a terceira categoria de análise para um sistema de compras públicas. Oliveira (2001) afirma que o termo *accountability*, próprio do sistema anglo-saxão, é de difícil tradução. A ideia é a de que, para o cidadão fiscalizar os atos do Estado, duas condições são necessárias: o fornecimento de informações completas, claras e relevantes; e cidadãos conscientes e organizados em torno de suas reivindicações.

De acordo com Thomas (2003), o termo *accountability* pode ser empregado para atribuir um senso geral e subjetivo de responsabilidade, a manutenção de valores e padrões profissionais mesmo na ausência de escrutínio externo, uma tempestividade no atendimento a clientes específicos ou ao público em geral, e um diálogo democrático e uma participação pública na governança. O autor diferencia a *accountability* da transparência, explicando que esta última é um valor altamente consagrado, mas em uma interpretação estrita consiste em um meio para alcançar a *accountability*, e não um fim em si mesmo.

Para Heeks (1998), o surgimento de novos sistemas de informações teve uma influência importante para a *accountability*. Quando uma decisão é tomada, a informação sobre essa decisão e seus resultados precisa fluir para todos aqueles atingidos por esses atos. Sem tal fluxo de informação e sem o sistema de informação para carregar esse fluxo, não haverá *accountability* devido à inexistência do conhecimento dessa decisão. O autor afirma ser essencial para uma *accountability* de resultados, a informação confiável, atualizada e relevante sobre o desempenho dos serviços e programas.

A quarta categoria refere-se à questão do **interesse público**. No contexto das compras públicas, Neyrinck (2007) afirma que o setor público não apenas regula o mercado, mas também participa ativamente nele como comprador. Para a autora, as decisões não deveriam ser pautadas somente pelo critério financeiro, que não é um fim em si mesmo, mas ir além de considerações puramente econômicas. Na visão dessa autora, o mais barato não é, necessariamente, o melhor. Ao mesmo tempo em que exerce seu poder de compra, os órgãos compradores deveriam agregar valor, gastando o orçamento de maneira a promover questões ambientais, sociais e humanas. A inserção de critérios sociais pode ser uma ferramenta efetiva para promover o emprego, proteger condições de trabalho ou

auxiliar a sociedade a promover oportunidades igualitárias. No longo prazo, tal estratégia de compra pode compensar com a redução de gastos com benefícios sociais.

Neyrinck (2007) afirma que, até recentemente, as compras públicas e o desenvolvimento sustentável possuíam caminhos paralelos. Atualmente, muitas administrações públicas vêm adotando uma abordagem integrada a fim de promover compras públicas sustentáveis. O conceito sustentável implica uma combinação de crescimento econômico, progresso social e respeito pelo meio ambiente (NEYRINCK, 2007). Em consonância com esse argumento, documento da OECD afirma que os desafios de alcançar a sustentabilidade em uma economia global ilustram as decisões atuais das compras públicas. Em particular, uma das dificuldades para os governos consiste em monitorar a implementação do contrato pelos contratados e subcontratados e garantir que as condições ambientais e de trabalho sejam respeitadas (OECD, 2007).

Apesar disso, como observa Thai (2001), enquanto alguns países impõem políticas sociais, tais como a reserva de uma proporção das compras públicas para pequenas empresas ou cujos proprietários são mulheres, a maioria dos órgãos de governo utiliza o enorme poder de compra para estabilização econômica ou propósitos desenvolvimentistas, como a preferência por empresas nacionais ou de determinadas regiões do país. Erridge (2004) argumenta que o potencial das compras públicas para alcançar objetivos socioeconômicos tem sido restrinrido devido a uma maior ênfase em objetivos comerciais orientados pelo mercado, valorizando-se a economia e a eficiência em detrimento do bem-estar social e do valor público.

Percebe-se que a noção de interesse público é ainda bastante controversa. Para Childs (1967), o conceito de interesse público está vinculado à ideia de opinião pública, ou seja, o interesse público é o que a opinião pública expressar como tal. Contudo o conceito de interesse público é em geral mais abstrato e mais complexo do que parece, pois envolve aspectos políticos e jurídicos. Por exemplo, segundo Graziano (1997), o conceito de interesse público está relacionado a um espaço que pertence ao mesmo tempo ao Estado e à sociedade. Essa ideia parece superar a visão de Childs sobre o assunto. No Brasil, conforme Meirelles (2003), o interesse público é considerado um dos princípios da administração pública e está relacionado à ideia de interesse geral e à priorização do público sobre o interesse privado. Nesse sentido, é importante concordar com Bandeira de Mello (2008) quando ele chama a atenção para a necessidade de clareza do conceito, que envolve o contraste entre público e privado ao mesmo tempo em que consiste em ser mais do que um somatório de interesses individuais.

O quadro 1 sintetiza as categorias de análise levantadas, destacando o conceito e a importância de cada uma. Elas representam objetivos que vão ao encontro do valor público, superando a ideia de eficiência, mas não a negando, e alcançando outros valores considerados relevantes para o cidadão e a sociedade.

Quadro 1

## Categorias de Análise para um Sistema Público de Compras

Categorias de Análise	Conceitos	Importância
<b>Eficiência</b> Benjamin e Morton (1986), Wigand (1997), Ethiraj, Guler e Singh (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior capacidade de processamento de dados</li> <li>Diminuição dos custos de transação</li> <li>Melhoria da comunicação e conexão entre pessoas, organizações e processos</li> <li>Acesso instantâneo à base de dados</li> </ul>	O uso intensivo da tecnologia de informação no sistema eletrônico de compras melhora a eficiência dos processos e diminui consideravelmente os custos associados nas licitações.
<b>Transparência</b> Fernandes (2002), Santos (2002), Speck (2004), Hood (2006), OECD (2007), Meijer (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Visibilidade dos atos da administração</li> <li>Compreensão da informação pelo usuário</li> </ul>	A transparência tem sido reconhecida como condição-chave para promover a integridade e prevenir a corrupção nas compras públicas.
<b>Accountability</b> Heeks (1998), Oliveira (2001), Northrup e Thorson (2003), Thomas (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Responsabilidade de uma pessoa ou organização perante terceiros</li> <li>O sistema fornece mecanismos de monitoramento, comparação e controle</li> </ul>	A disponibilização de mecanismos que possibilitem a responsabilização dos servidores envolvidos é fundamental para o controle nas compras públicas.
<b>Interesse Público</b> Thai (2001), Erridge (2004), Neyrinck (2007), OECD (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compras públicas orientadas pelo bem-estar social, valor público, sustentabilidade, incentivo a pequenas e médias empresas, promoção de emprego, proteção de minorias e/ou inclusão social</li> </ul>	As compras públicas representam montantes expressivos de recursos públicos, que podem ser utilizados para atingir objetivos mais amplos, além do critério econômico, em prol da sociedade.

A abordagem de compras públicas não orientadas por valores exclusivamente econômicos ou por questões utilitaristas é uma corrente minoritária na literatura revisada. O uso do poder de compra do governo tendo como diretrizes os aspectos de interesse público parece não ser tão óbvio, até mesmo porque esse conceito requer ainda ser mais bem estudado. Para fins deste trabalho, pode-se entender a promoção do interesse público nas compras governamentais como o uso do poder de compra do governo visando ao bem-estar social, à sustentabilidade, ao incentivo a pequenas e médias empresas, à promoção de emprego, à proteção de minorias e à inclusão social. Enfim, significa utilizar as compras públicas tendo em vista a geração de valor público.

#### 4. ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Com a revisão da literatura foram identificadas quatro categorias de análise associadas ao conceito de valor público: eficiência, transparência, *accountability* e interesse público. A estratégia adotada na pesquisa aproxima-se do estudo de caso, pois procurou-se encontrar respostas por meio da triangulação de múltiplas fontes de evidências, conduta recomendada por Yin (2001).

Para a coleta de dados sobre o sistema de compras do Governo Federal, unidade de análise em questão, utilizaram-se informações provenientes do extrator de dados utilizado na Gerência de Informações Estratégicas do MPOG. Para verificar

a eficiência do sistema de compras, foi realizada uma análise da economia gerada nas compras por pregão eletrônico. As fontes primárias foram obtidas diretamente a partir de entrevistas com servidores do MPOG.

Decidiu-se por entrevistar indivíduos que conhecessem todas as fases do processo de compras, além do próprio sistema eletrônico de compras. Justifica-se a decisão pelo fato de a pesquisa abordar o sistema de compras como um todo. Assim, tornou-se importante que os entrevistados possuíssem uma visão abrangente do objeto de pesquisa.

Assim, a escolha dos entrevistados foi realizada privilegian- do aqueles servidores que possuíam uma visão mais ampla do sistema e tinham conhecimento de todas as fases do processo de compras. O grupo de entrevistados foi representado por diversas posições hierárquicas, desde servidores no nível de gerência até no nível mais operacional, especificamente: três servidores do MPOG da área responsável pelo gerenciamento do sistema eletrônico de compras; um servidor do MPOG de área relacionada ao sistema de compras, detentor de conhecimento da inter-relação entre esse sistema e os demais sistemas do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG); e cinco servidores públicos, no nível de usuário do sistema, que possuem conhecimento razoável de todas as fases do processo de compras.

O questionário usado nas entrevistas foi elaborado utilizando-se os conceitos do instrumento de avaliação de organizações desenvolvido pelo Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Ges-

tão da Produção e Custos (NIEPC), vinculado ao programa de pós-graduação em administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e registrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O NIEPC desenvolveu essa metodologia de análise utilizando a concepção de pensamento sistêmico e complexo e aplicou-a originalmente em ambientes de manufatura (SCHULZ, 2008).

Assim, o motivo para utilização dessa metodologia consiste na intenção de analisar o sistema de compras não apenas sob uma perspectiva isolada das quatro categorias levantadas, mas também, sob uma ótica integrada. Buscou-se ir além do paradigma reducionista que divide o todo em partes e as estuda em separado. Por sua vez, entende-se que o objeto de estudo em questão possui significativas diferenças e peculiaridades, como demonstrado na revisão da literatura sobre a administração pública. Desse modo, a ferramenta do NIEPC aplicada na pesquisa considera essas especificidades e utiliza as categorias de análise pertinentes ao tema. No entanto, a concepção original do NIEPC é mantida, ou seja, a análise sob a lógica do pensamento sistêmico e complexo.

Para isso, foram desenvolvidos seis quadros com três assertivas cada, as quais contêm cenários pessimistas e otimistas. As assertivas foram elaboradas inter-relacionando-se os conceitos das categorias de análise: por exemplo, os conceitos de eficiência, quando relacionados aos conceitos de transparência, geraram assertivas com foco na base de dados e na comunicação entre compradores e fornecedores. Já os cenários foram elaborados a partir das assertivas e orientaram o entrevistado a posicionar-se dentro de uma escala tipo *likert*. Ao todo são 18 questões baseadas nas inter-relações das categorias de análise apresentadas anteriormente no quadro 1. Essas categorias foram combinadas em pares. Cada assertiva foi respondida em escala *likert*, em que a nota mais baixa (um) equivale a uma relação fraca e a nota mais alta (cinco) denota uma relação forte entre as duas categorias de análise. A análise foi conduzida por meio da comparação da percepção dos entrevistados com evidências encontradas em documentos e em dados secundários, em relação às assertivas elaboradas a partir da teoria. Também foram feitas comparações entre os achados com a ajuda dos graus atribuídos pelos entrevistados, o que permitiu encontrar discrepâncias entre as categorias.

## 5. RESULTADOS

Apresentam-se a seguir os principais resultados da pesquisa, as ideias e possibilidades de melhoria do sistema de compras públicas. Destaca-se que cada quadro apresenta três assertivas, cada uma com dois cenários (pessimista e otimista). Primeiramente, é apresentado, quadro a quadro, o grau médio recebido pelas assertivas, dentro dos respectivos cenários. As descobertas evidenciadas são detalhadas no texto, bem como sugestões de melhorias que emergiram das entrevistas com o pessoal do MPOG. Os entrevistados avaliaram, de acordo com

sua percepção, e assinalaram um grau que melhor representasse a situação real entre as categorias de análise.

### 5.1. Eficiência e transparência

No quadro 2, apresenta-se a relação entre as categorias eficiência e transparência. No questionário aplicado aos servidores do MPOG, constatou-se que essas duas categorias possuem uma boa integração. A média de cada uma das três assertivas indica tal fato. Uma possível explicação pode ser o alto grau de relação entre as duas categorias. O desenvolvimento da transparência nas compras públicas, por exemplo, leva naturalmente a maior eficiência do sistema. Esse fato é captado pela segunda e terceira assertivas do questionário. Na média, os entrevistados deram nota 4 para a terceira assertiva, que afirma que a maior visibilidade dos avisos de licitação ocasionou um aumento da concorrência entre os fornecedores. Antes do sistema eletrônico, as licitações eram divulgadas apenas em meios impressos, no Diário Oficial da União. O licitante interessado deveria, então, conseguir uma cópia do diário a fim de saber quais licitações iriam ocorrer. Atualmente, a obrigatoriedade de registrar a licitação no sistema gera automaticamente um aviso de licitação. Isso fez com que todas as compras dos órgãos usuários do sistema sejam divulgadas na Internet. É provável que esse fato tenha contribuído para um aumento na concorrência entre os fornecedores.

A segunda assertiva, por sua vez, explora a questão da comunicação entre o governo e os fornecedores. Na percepção dos entrevistados, a melhor divulgação dos atos administrativos, decorrente das funcionalidades da tecnologia da informação, facilitou o contato entre esses dois agentes. Os atos administrativos, nesse caso, referem-se a todos os passos envolvidos na licitação, tais como: a divulgação da licitação e do edital, a sessão pública, a adjudicação, a homologação e os recursos. Além disso, o sistema possibilita aos fornecedores realizarem consultas diversas, alteração de dados cadastrais, envio de propostas de preços, envio de planilha da proposta atualizada etc. Tudo isso se configura como uma melhora na comunicação entre o governo e os fornecedores, viabilizada pelo sistema eletrônico. Desse modo, verifica-se que a maior transparência promovida pelo sistema tem sido revertida em prol da eficiência. O inverso, no entanto, poderia não ser verdade. Isto é, poder-se-ia ter maior eficiência na comunicação de dados devido à tecnologia da informação, mas o sistema não disponibilizar a informação de maneira transparente. No caso em questão isso parece não ocorrer. O uso do potencial da tecnologia da informação para a comunicação de dados tem sido revertido em maior transparência ao processo de compras. A primeira assertiva coloca justamente esse ponto e a média 4 dos entrevistados confirma essa expectativa.

Assim, observa-se que as duas categorias de análise possuem alta integração e influenciam-se mutuamente. Os benefícios do desenvolvimento de uma categoria têm sido revertidos em prol da outra, e vice-versa.

Quadro 2

## Grau de Eficiência e Transparência

Relações entre as Categorias EFICIÊNCIA (1) e TRANSPARÊNCIA (2)			
Grau Recebido	Assertiva	Cenário 1	Cenário 5
4	A melhoria na comunicação de dados do sistema eletrônico (1) tem melhorado a disponibilidade e a visibilidade das informações licitatórias (2).	O avanço na comunicação de dados (1) não trouxe benefícios em relação ao acesso das informações licitatórias (2).	A comunicação de dados ágil e confiável (1) tornou o acesso às informações completo e instantâneo (2).
3,75	A melhor divulgação dos atos administrativos (2) facilitou a conexão entre fornecedores e governo (1).	Apesar das possibilidades oferecidas pelo sistema, o governo não tem divulgado os seus atos (2), o que torna a conexão fornecedor-governo deficiente (1).	Após a implantação do sistema, a divulgação dos atos administrativos é muito boa (2), não havendo reclamações de problemas de conexão entre fornecedores e governo (1).
4	A maior visibilidade dos avisos de licitação (2) ocasionou um aumento da concorrência entre os fornecedores (1).	A divulgação dos avisos de licitação no sistema eletrônico (2) não teve influência alguma no aumento da concorrência (1).	Todas as licitações possuem avisos de licitação (2) e isso ocasionou um aumento considerável no número de fornecedores (1).

## 5.2. Eficiência e accountability

Apresenta-se no quadro 3 a relação entre as categorias eficiência e accountability. Analisando-se essas categorias, percebe-se que, apesar de uma maior eficiência possibilitar um melhor controle, isso não é totalmente atingido. O efeito da eficiência sobre a accountability está restrito às questões mais simples, tais como acessar instantaneamente a base de dados e obter informações atualizadas sobre responsáveis pelos processos de compras. Esse é o máximo de informação que o sistema oferece em relação aos processos de accountability. Em certo sentido, esse nível mais básico já pode ser considerado um avanço comparando-se com a situação anterior ao sistema eletrônico.

A primeira assertiva desse grupo tenta captar essa percepção dos entrevistados ao afirmar que o acesso completo e instantâneo à base de dados tem auxiliado no controle dos processos licitatórios. A média 3,75 mostra uma concordância com a assertiva, já denotando uma leve melhora na accountability devida de uma maior eficiência do sistema. No entanto, ainda não se tem dentro do sistema um mecanismo automático que identifique possíveis operações suspeitas de irregularidades. A partir de critérios, como valor extremamente alto em relação a determinado objeto ou uso de códigos de materiais/serviços em discordância com a descrição do objeto, seria possível criar regras de filtros das operações suspeitas. Isso seria útil para bloquear essas transações ou, pelo menos, listar essas compras para posterior avaliação pelos órgãos de controle.

A segunda assertiva aborda justamente esse aspecto e sua nota média, 1,75, identifica um caso de relação fraca entre as

categorias eficiência e accountability. Dado que essa automatização no sistema é factível, considera-se que se tem aqui uma oportunidade a ser explorada no desenvolvimento do sistema. Outro ponto a ser desenvolvido no sistema refere-se a um mecanismo de mineração de dados (*datamining*) que possibilitaria varrer toda a base de dados em busca de compras irregulares. Um mecanismo de *datamining* consiste em um *software* que tenta extrair padrões e modelos de um banco de dados. É comumente utilizado, dentre outras atividades, para a detecção de fraudes. Isso aumentaria o controle sobre as compras públicas, uma vez que a análise não seria restrita a apenas uma amostra, como é feito normalmente.

A terceira assertiva, que tenta capturar essa ideia, mostra que esse é um ponto a ser explorado dentro do sistema. Sua nota média, 2,75, indica uma provável subutilização das potencialidades da tecnologia da informação que, com o avanço na capacidade de processamento de *hardware* e *software*, possibilita realizar a auditoria em toda a base de dados. Assim, analisando-se as categorias eficiência e accountability, percebe-se que o sistema auxiliou em um estágio inicial de controle a partir de mecanismos básicos. No entanto, dado o potencial da tecnologia da informação disponível, soluções mais sofisticadas poderiam ser implantadas.

## 5.3. Eficiência e interesse público

No quadro 4 apresenta-se a relação entre as categorias eficiência e interesse público, em que se nota que a melhora na comunicação e na acessibilidade do sistema ficou concentrada

**Quadro 3**

**Grau de Eficiência e Accountability**

Relações entre as Categorias EFICIÊNCIA (1) e ACCOUNTABILITY (2)			
Grau Recebido	Assertiva	Cenário 1	Cenário 5
3,75	O acesso completo e instantâneo à base de dados (1) tem auxiliado no controle dos processos licitatórios (2).	Não é possível acessar informações relevantes da base de dados (1) ou não se podem identificar os responsáveis pelas compras (2).	É possível acessar informações atualizadas do banco de dados (1) e identificar os responsáveis pelas compras (2).
1,75	A maior capacidade de processamento de dados (1) tem sido utilizada para realizar um controle automático de compras suspeitas de irregularidades (2).	A maior capacidade de processamento de dados (1) não é utilizada em mecanismos para detectar automaticamente suspeitas de irregularidades (2).	A maior capacidade de processamento de dados (1) é utilizada com critérios para identificar prováveis operações fraudulentas, gerando uma lista para posterior avaliação (2).
2,75	A maior capacidade de processamento de dados do sistema e o uso de <i>datamining</i> (1) têm sido utilizados para realizar auditorias em toda a base de dados e não apenas em uma amostra (2).	Não há, até o momento, processos de mineração de dados ( <i>datamining</i> ) (1) que realizem tais tarefas de auditoria (2).	O sistema de <i>datamining</i> (1) identifica qualquer compra irregular, independentemente do valor, assim como o responsável pela transação (2).

**Quadro 4**

**Grau de Eficiência e Interesse Público**

Relações entre as Categorias EFICIÊNCIA (1) e INTERESSE PÚBLICO (2)			
Grau Recebido	Assertiva	Cenário 1	Cenário 5
3,5	A diminuição nos custos de transação decorrente da utilização da TI aumentou a concorrência nas licitações (1) de órgãos localizados em regiões menos desenvolvidas e/ou mais distantes dos grandes centros urbanos (2).	A diminuição nos custos de transação decorrente da utilização da TI (1) não teve nenhum impacto nas compras dos órgãos localizados em regiões menos desenvolvidas e/ou mais distantes dos grandes centros urbanos (2).	Devido à diminuição nos custos de transação decorrente da utilização da tecnologia da informação (1), esses órgãos conseguiram acesso a mais fornecedores e com melhores preços (2).
4	A melhora na comunicação e na acessibilidade do sistema (1) incentivou a participação de pequenas e médias empresas nas licitações (2).	A melhora na comunicação e na acessibilidade do sistema (1) não teve impacto algum na participação das pequenas e médias empresas (2).	A melhora na comunicação e na acessibilidade do sistema (1) foi decisiva no aumento de participação das pequenas e médias empresas (2).
2,75	O banco de dados tem sido utilizado para conhecer melhor as compras públicas e criar estratégias e diretrizes (1) para promover questões de interesse público, como desenvolvimento de regiões mais pobres ou incentivo a pequenas empresas (2).	O banco de dados com as informações sobre as compras (1) é insuficiente para criar estratégias de interesse público (2).	A partir dos dados de compra obtidos pelo sistema (1), têm sido criadas diversas políticas públicas para promoção de questões de interesse público (2).

nas iniciativas para promover a participação de pequenas e médias empresas nas compras governamentais. Desse modo, houve um impacto conjunto da legislação, que impôs critérios de preferência por esses tipos de empresas, e da tecnologia da informação, que diminuiu os custos de transação para participação nos processos licitatórios. Assim, pode-se dizer que, nesse caso específico, a eficiência do sistema eletrônico de compras conseguiu ser revertida para promover uma questão de interesse público.

O sistema de compras, por sua vez, guarda uma enorme base de dados que se referem, principalmente, ao comprador, ao objeto licitado, à data e à localização da compra. Esses dados poderiam ser trabalhados a fim de obter-se informações úteis para a formação de estratégias visando a ações de interesse público. Poder-se-ia citar, por exemplo, a identificação dos órgãos federais que mais compram determinados bens ou serviços ou agrupar essa demanda e direcioná-la para fornecedores de determinadas regiões menos desenvolvidas. A ideia seria utilizar o poder de compra do Governo Federal para promover localidades mais necessitadas, mesmo que isso significasse maior gasto orçamentário. De acordo com os entrevistados, porém, os dados presentes no sistema não têm sido utilizados para criar políticas públicas nesse sentido.

A análise conjunta das categorias eficiência e interesse público mostram que os benefícios da primeira categoria influenciam a segunda apenas na questão das pequenas e micro-empresas. A eficiência introduzida pelo uso da tecnologia da

informação não é capaz de criar, por si só, benefícios positivos em todas as questões de interesse público. Obviamente, algumas externalidades positivas podem estender-se, por exemplo, a regiões mais distantes sem a necessidade de uma intervenção ou ações adicionais do governo. Esse é o caso da provável economia nas compras públicas em regiões menos desenvolvidas e/ou mais distantes dos grandes centros urbanos, após a utilização do sistema eletrônico. Porém, o uso do poder de compra para estabelecer estratégias de fomento a determinados setores da economia só se realiza a partir de ações de gestão governamental. Em outras palavras, é necessária a ação humana para extrair o potencial da tecnologia da informação e direcioná-la para pontos para os quais o mercado naturalmente não direcionaria. Percebe-se aqui um ponto passível de ser explorado com as potencialidades do sistema eletrônico de compras.

#### 5.4. Transparência e *accountability*

No quadro 5, observam-se os resultados relativos às categorias transparência e *accountability*. Na verdade, a primeira é um pré-requisito para alcançar a segunda categoria. Assim, as três assertivas desse grupo tentam auferir a influência da primeira categoria sobre a segunda. A maior divulgação dos atos da administração aumentou o controle sobre suspeitas de fraudes nas compras públicas. O controle com o sistema eletrônico foi sensivelmente melhorado, pois os atos da administração ficam expostos à apreciação da sociedade. Contribui

**Quadro 5**

#### *Grau de Transparência e Accountability*

Relações entre as Categorias TRANSPARÊNCIA (1) e ACCOUNTABILITY (2)			
Grau Recebido	Assertiva	Cenário 1	Cenário 5
4,5	A maior divulgação dos atos da administração (1) aumentou o controle sobre suspeitas de fraudes nas compras públicas (2).	Após a disponibilização das informações no sistema eletrônico (1), o nível de controle sobre as compras permaneceu inalterado (2).	Todos os atos relevantes da licitação ficam expostos à apreciação da sociedade (1), tornando o controle das compras muito mais visível (2).
4,0	A informação no site Comprasnet é disponibilizada (1) de maneira que permite a identificação dos órgãos e servidores responsáveis pela despesa (2).	O sistema não disponibiliza essa informação (1) ou os responsáveis pela compra não são identificados no sistema (2).	É possível visualizar (1) a quantidade e o valor da compra realizada pelo pregoeiro e autorizada pelo ordenador de despesas (2).
3,0	A informação sobre as compras é colocada de forma comprehensível (1), permitindo comparar se determinada licitação está fora dos padrões (2).	A partir das informações disponibilizadas (1), não é possível comparar e avaliar se determinada licitação possui valores ou objetos suspeitos (2).	Os preços médios unitários de licitações anteriores são colocados como referência (1) para comparar com o valor da licitação em questão (2).

para isso a possibilidade de identificar os órgãos e servidores responsáveis pela despesa, além da quantidade e valor da compra realizada pelo pregoeiro e autorizada pelo ordenador de despesa. As médias elevadas obtidas nas duas primeiras assertivas confirmam esses fatos.

Contudo, os dados presentes no sistema ainda são apresentados de maneira bruta, isto é, não são organizados e estruturados de forma a fornecer informações para a tomada de decisão. Os dados estão expostos na Internet de acordo com a estrutura original do banco de dados. As consultas disponíveis são predeterminadas, isto é, são obtidas por meio de parâmetros fixos que não podem ser alterados. Por exemplo, é possível ver o resultado individual das licitações de determinado órgão. No entanto, não é possível realizar uma consulta de todas as compras desse órgão de determinado material ou fornecedor. Assim, considera-se que a transparência é limitada, ou seja, a informação está disponível, mas de modo que impossibilita ou dificulta a tomada de decisão de um observador. Contudo, de acordo com explicações de um dos entrevistados, há um projeto em andamento que visa preencher essa lacuna. Um site disponibilizará consultas pré-formatadas sobre compras públicas, possibilitando ao usuário escolher seus parâmetros.

Outro problema que afeta as duas categorias consiste em não se conseguir comparar e avaliar se determinada licitação está fora dos padrões, com valores ou objetos suspeitos. Os resultados das licitações mostram apenas os valores do objeto em questão. Não há parâmetros para avaliar se tais valores licitados estão fora dos padrões aceitáveis. Uma forma de

avaliar isso seria disponibilizar os preços médios unitários de licitações anteriores ou preços de mercado e colocá-los como referência para comparar com o valor da licitação em questão. Diante do exposto, considera-se que a transparência proporcionada pelo sistema cumpre seu papel ao mostrar as informações básicas das compras públicas: órgão comprador, servidores responsáveis pela licitação, material ou serviço adquirido, valor e quantidade comprados. Apenas com essas informações já é possível acreditar que o nível de *accountability* tenha melhorado com a introdução do sistema eletrônico. Entretanto, dadas as oportunidades oferecidas por essa ferramenta informatizada, acredita-se que ainda haja vários pontos a serem melhorados na transparência e que podem influenciar diretamente a *accountability*.

### 5.5. Transparência e interesse público

Apresentam-se, no quadro 6, as categorias transparência e interesse público. Buscou-se aqui verificar como a transparência efetivada pelo sistema consegue beneficiar questões de interesse público. Como demonstrado anteriormente, uma das grandes vantagens do sistema eletrônico de compras reside na transparência que pode ser proporcionada aos integrantes do sistema. Esse fato é especialmente importante para aquelas empresas com menos recursos e/ou de menor porte. No caso em questão, uma das maiores beneficiadas por essa característica do sistema foram pequenas e médias empresas. Além de elas acompanharem as licitações em andamento, um mecanismo

**Quadro 6**

**Grau de Transparência e Interesse Público**

Relações entre as Categorias TRANSPARÊNCIA (1) e INTERESSE PÚBLICO (2)			
Grau Recebido	Assertiva	Cenário 1	Cenário 5
4,5	As pequenas e médias empresas (2) conseguem ter conhecimento sobre as licitações em andamento e são avisadas automaticamente pelo sistema (1).	As pequenas e médias empresas (2) têm criticado o acesso às informações sobre as licitações (1).	As pequenas e médias empresas (2) são informadas automaticamente pelo sistema sobre as licitações em andamento (1).
3	As informações disponibilizadas no sistema (1) são colocadas de forma inteligível para leigos no assunto (2).	A informação disponibilizada no sistema, em linguagem técnica (1), é de difícil compreensão para o usuário comum (2).	A informação é clara e a linguagem técnica é explicada de maneira acessível (1), não exigindo conhecimento prévio do assunto por parte do cidadão (2).
3,25	Usuários de regiões menos desenvolvidas e/ou mais distantes (2) conseguem obter informações ou treinamento sobre a utilização do sistema (1).	Não é oferecido tipo algum de suporte em relação à utilização do sistema (1) para aqueles localizados nas regiões mais distantes (2).	São disponibilizados manuais ou treinamentos (1) que explicam o funcionamento necessário a usuários distantes dos grandes centros urbanos (2).

dentro do sistema dispara automaticamente um aviso sempre que ocorrerem licitações de interesse desses fornecedores. Isso é possível, pois no momento do cadastro os fornecedores informam os materiais ou serviços que fornecem. Assim, nas licitações desse tipo de material ou serviço, todos os fornecedores relacionados serão avisados.

Verificou-se, também, a transparência do sistema para aqueles que não possuem um conhecimento prévio do assunto. Uma vez que o sistema está disponível na Internet, torna-se necessário que a linguagem utilizada seja acessível a todos os cidadãos. Conforme apontado pela revisão teórica, a mera disponibilização da informação na Internet não significa, necessariamente, transparência. A informação pode ser tão inacessível ao usuário comum que a transparência, nesse caso, seria irreal. Existem termos específicos no sistema que deveriam ser acompanhados de uma breve explicação. Para realizar uma simples consulta, é preciso entender o significado de diversos conceitos não conhecidos por um usuário leigo.

Outro ponto importante para os usuários do sistema é em relação à transparência de sua utilização e funcionamento. Dado que o sistema contém diversas funcionalidades e mecanismos próprios, torna-se fundamental ao usuário do sistema receber informação ou treinamento necessário para operá-lo. Isso pode ser mais complicado para aqueles que estão distantes dos centros urbanos onde são ministrados os cursos e treinamentos. A saída encontrada para atender a toda essa demanda em escala nacional foi disponibilizar manuais no site Comprasnet. Acredita-se que

os manuais sejam úteis para obtenção de informações básicas, mas talvez não consigam preencher todas as necessidades dos usuários. Esse canal de comunicação entre o órgão gerenciador do sistema e os usuários poderia ser melhorado por outras ferramentas mais interativas como videoaula ou tutoriais.

Percebe-se que o conceito de transparência é amplo e atinge desde os cidadãos até os servidores que utilizam o sistema de forma profissional. Em ambos os casos, a transparência não pode ser resumida apenas à disponibilização das informações. É preciso que haja entendimento e compreensão por parte daqueles que irão utilizar o sistema. A análise conjunta das categorias indica que esse conceito mais amplo de transparência ainda não é totalmente aplicado na operacionalização do sistema. Uma das grandes vantagens do sistema eletrônico de compras reside na transparência que pode ser proporcionada aos integrantes do sistema. Esse fato é especialmente importante para aquelas empresas com menos recursos e/ou de menor porte. No caso em questão, algumas das maiores beneficiadas por essa característica do sistema foram pequenas e médias empresas.

### 5.6. Accountability e interesse público

No quadro 7, apresentam-se as categorias *accountability* e interesse público. Em linhas gerais, tentou-se verificar se o sistema eletrônico de compras oferece mecanismos para a sociedade realizar a *accountability*. Conforme apontado pela

**Quadro 7**

#### *Grau de Accountability e Interesse Público*

Relações entre as Categorias ACCOUNTABILITY (1) e INTERESSE PÚBLICO (2)			
Grau Recebido	Assertiva	Cenário 1	Cenário 5
4,5	A sociedade (2) pode acompanhar o processo de compras do governo e verificar sua legalidade <i>a posteriori</i> , por meio dos registros em atas virtuais (1).	Os cidadãos (2) não possuem acesso a tal tipo de informação, pois as atas ficam restritas aos órgãos governamentais (1).	É possível os cidadãos (2) verificarem os detalhes da licitação, tais como objeto adquirido, preço, quantidade e empresa vencedora (1).
1,5	Há um canal disponível no sistema que permite ao cidadão (2) reportar aos órgãos responsáveis as compras suspeitas de irregularidades (1).	Não existe canal de comunicação para o cidadão (2) que reporte tal tipo de informação (1).	O sistema consegue avaliar se a reclamação do cidadão procede a partir de critérios determinados (2), e direciona-a para os órgãos de controle e/ou responsáveis pela compra (1).
3,75	No informativo Comprasnet, os gastos governamentais são disponibilizados para a sociedade (2) de forma detalhada, por órgão, materiais adquiridos, serviços contratados e recursos gastos (1).	Essas informações (1) são restritas aos órgãos governamentais apenas, não abertas ao cidadão comum (2).	Essa informação é disponibilizada abertamente, atualizada na Internet (2) e permite entender como os órgãos utilizam seus recursos (1).

literatura, quando uma decisão é tomada, a informação sobre ela precisa fluir para todos aqueles atingidos por esses atos. Sem o carregamento desse fluxo de informação, não haverá *accountability* devido à inexistência do conhecimento dessa decisão. Nesse quesito, o sistema eletrônico trouxe alguns avanços. Como demonstrado pela primeira assertiva do quadro 7, as decisões sobre as compras dos órgãos são informadas por meio das atas virtuais, que permitem aos cidadãos verificar a legalidade da licitação. Como nesse caso a informação não precisa ser trabalhada e é reproduzida em seu formato original (a ata da licitação), o sistema cumpre bem a tarefa e isso é comprovado pela nota média elevada dos entrevistados.

Outro fluxo de informação importante é o da informação detalhada por órgão, materiais adquiridos, serviços contratados e recursos gastos. A terceira assertiva tenta captar esse item no sistema e parece que a informação disponibilizada também auxilia no processo de *accountability*. A ressalva é a impossibilidade de o cidadão parametrizar suas consultas, escolhendo os critérios e detalhando a informação conforme suas necessidades. Em outras palavras, o cidadão fica restrito a uma consulta pré-formatada do sistema.

A segunda assertiva tenta verificar o caminho inverso do fluxo de informação necessário para que o processo de *accountability* aconteça. Do mesmo modo que deve existir um canal de comunicação entre os órgãos governamentais e a sociedade, o inverso também é imprescindível. No entanto, não há um canal disponível no sistema que permita ao cidadão reportar aos órgãos responsáveis as compras suspeitas de irregularidades. Esse fato vai de encontro à literatura revisada, que sugere uma fluidez de informações entre todos os interessados (HEEKS, 1998; MEIJER, 2009), denotando que, apesar de a tecnologia da informação possibilitar uma comunicação mais interativa, ela é apenas utilizada de modo unidirecional. Uma das sugestões dadas nas entrevistas refere-se à avaliação dos fornecedores. O sistema poderia permitir que os órgãos compradores relatassem sua experiência no cumprimento do contrato pelos fornecedores e avaliassem as empresas no período pós-compra. Dessa forma, isso serviria como um alerta para a prestação do serviço pelo contratado, além de formar uma base com informações sobre os bons e maus fornecedores. Esse tipo de informação serviria de orientação para as compras futuras do próprio órgão e de outros órgãos da administração pública. Acredita-se que a avaliação do fornecedor seja uma forma de *accountability*, pois enquadra-se no conceito utilizado neste trabalho de **responsabilidade de uma pessoa ou organização perante terceiros**.

Em resumo, a análise conjunta das duas categorias mostra que um dos pontos cruciais consiste no carregamento do fluxo de informação sobre as compras públicas. Esse fluxo precisa acontecer nos dois sentidos entre os participantes da relação governo-sociedade. Dada a característica interativa da Internet, que facilita a comunicação dessa relação, percebe-se que há uma subutilização do potencial oferecido por esse meio de comunicação.

## 5.7. Discussão

A categoria **eficiência** é o aspecto mais desenvolvido no sistema eletrônico de compras do Governo Federal. Parte dessa explicação deve-se ao fato de ter sido esse um dos motivos principais para sua implantação dentro do setor público. Vários aspectos identificados no sistema confirmam o grau de desenvolvimento da categoria eficiência no sistema de compras. De modo geral, o indicador que melhor representa a eficiência é a economia gerada com o uso do pregão eletrônico. O cálculo realizado consiste na diferença entre o valor que seria pago com o preço de referência e o valor homologado com o uso do pregão eletrônico. Em 2008, por exemplo, essa diferença representou uma economia de 24% sobre o valor de referência. Isso significou uma economia de mais de R\$ 6 bilhões nas compras realizadas pelos órgãos federais comprovando, assim, o enorme potencial do uso da tecnologia da informação nas compras públicas.

Avaliando-se a categoria **transparência** no sistema de compras, pode-se notar um grau adequado na publicidade dos atos administrativos. Tomando a modalidade pregão eletrônico, por exemplo, todas as fases a partir do aviso da licitação são realizadas via sistema eletrônico e divulgadas no site Comprasnet. No entanto, essa transparência na fase licitatória não é acompanhada no resto do ciclo de compras. De acordo com a literatura sobre o tema, os esforços em relação à transparência recaem geralmente sobre o processo licitatório por ser essa a fase mais visível do processo de compras. Contudo, existem áreas cinzentas menos sujeitas a requisitos de transparência e, portanto, potencialmente vulneráveis à corrupção. Dentre essas áreas cinzentas, incluem-se as fases anteriores e posteriores à licitação, da avaliação de necessidades até o contrato e o pagamento.

Em relação à categoria **accountability**, nota-se que os controles no sistema eletrônico se limitam à identificação dos responsáveis pela licitação. De certa maneira, a *accountability* estabelece a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante terceiros. No entanto, não há aqueles mecanismos citados pela literatura que propiciem o ciclo completo da *accountability* – monitoramento, comparação e controle. Além disso, outro ponto observado é o problema da unidirecionalidade da informação apesar de as tecnologias e a Internet já permitirem a fluidez informacional em vários sentidos. Como bem apontado pela literatura, essa característica unidirecional parece estar em contradição com as oportunidades oferecidas pela Internet. A interatividade, característica da Internet, possibilita a comunicação nos dois sentidos, criando um canal de comunicação entre os cidadãos fiscalizadores e os responsáveis por receberem as denúncias.

Por fim, na legislação de compras públicas, foi encontrada apenas uma norma que pode ser considerada como de promoção da categoria **interesse público**. Essa norma estabelece diretrizes gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte. Em comparação com as outras três categorias, essa é a menos

explorada no sistema de compras. Isso é comprovado pela única iniciativa encontrada na legislação que visa utilizar o poder de compra do governo para promover o interesse público. De modo semelhante, tal escassez referente ao tema é encontrada na literatura sobre compras públicas.

A **análise global** das categorias indica uma característica comum a quase todos os casos. Percebe-se que os recursos da tecnologia da informação poderiam ser mais bem aproveitados. Como já esperado, a categoria eficiência é a que melhor utiliza esse potencial da tecnologia da informação. Isso se deve ao foco no desenvolvimento do sistema ser dado a essa categoria e, em especial, à expressiva economia de recursos obtida nas licitações. A categoria transparência é bem desenvolvida dentro do sistema, considerando-se a disponibilização das informações. Contudo, é importante ressaltar o conceito mais amplo de transparência trazido pela literatura. A transparência não se resume apenas em disponibilizar as informações na Internet. É preciso que essa informação seja inteligível àqueles que irão utilizar o sistema. Analisando-se o sistema eletrônico de compras como um todo, percebe-se que esse conceito ainda não é totalmente aplicado.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No trabalho aqui relatado, teve-se por objetivo analisar o sistema de compras públicas do Governo Federal a partir de uma perspectiva de criação de valor público. Para tanto, a pesquisa foi conduzida por meio de entrevistas, análise de documentos e dados secundários. Os principais resultados encontrados vão ao encontro da teoria, evidenciando a ênfase do sistema no objetivo eficiência em relação aos outros objetivos. Uma das iniciativas mais importantes do governo eletrônico brasileiro está nas compras dos órgãos federais. São inegáveis os benefícios advindos da utilização dos recursos da tecnologia da informação nas compras públicas. O benefício mais visível e perseguido dentro do governo está na economia de recursos nas licitações.

O ambiente no qual o sistema de compras públicas está inserido, no entanto, apresenta algumas peculiaridades. O setor público, antes de tudo, precisa gerar **valor público**. Tais valores não se resumem simplesmente à economia de recursos buscada pela eficiência, apesar de ela mesma também ser um valor público. No entanto, muitos valores públicos não podem ser mensurados economicamente.

Os resultados mostraram que a ênfase na eficiência pode ocultar outros objetivos, sobretudo, o interesse público. Além disso, a análise conjunta das categorias indica uma característica comum a quase todos os casos. Percebe-se que os recursos da tecnologia da informação não são aproveitados totalmente. Dado seu surgimento recente e a demanda por melhorias, o sistema encontra-se ainda em fase de desenvolvimento. Acredita-se que, a partir de uma visão mais completa do todo, este estudo tenha indicado oportunidades de melhoria. Os resultados alcançados mostraram que analisar as categorias e

suas inter-relações pode trazer à luz *insights* para a melhoria do sistema. A análise conjunta das categorias indica que os recursos da tecnologia da informação não são aproveitados totalmente. Além disso, a visão sistêmico-complexa do sistema eletrônico de compras mostra um desenvolvimento na categoria eficiência muito maior do que nas demais. Assim, outros benefícios podem ser alcançados, tornando o sistema mais desenvolvido em todos os seus aspectos.

A *accountability*, por sua vez, é subdesenvolvida dentro do sistema eletrônico de compras. Um dos motivos é não explorar todos os recursos da tecnologia da informação. No entanto, a *accountability* depende fortemente de outros componentes, como a gestão, os processos e as pessoas. A tecnologia da informação é uma peça importante que pode potencializar os mecanismos de controle, mas não pode criar, por si só, a *accountability*, pois não possui tal propriedade intrínseca.

De modo semelhante, a eficiência natural introduzida pelo uso da tecnologia da informação não é capaz de criar, por si só, benefícios positivos em todas as questões de interesse público. É necessária a ação humana para extrair o potencial da tecnologia da informação e direcioná-la para pontos aos quais o mercado naturalmente não direcionaria. Percebe-se que, atualmente, as ações de interesse público estão concentradas exclusivamente no incentivo a pequenas e microempresas.

Outro ponto que merece destaque foi a aplicação das categorias como forma de diagnóstico organizacional, por meio dos quadros que contêm as assertivas com inter-relações das categorias e cenários pessimista e otimista. Esse modo de aplicação, baseado em uma perspectiva sistêmico-complexa, procurou aproximar-se mais da realidade, sendo também facilmente entendido pelos respondentes ao mesmo tempo em que tornou oportuna a reflexão sobre o sistema e a geração de ideias de melhorias para seu aprimoramento. Isso significa dizer que poderá vir a ser empregada como ferramenta para gestão do sistema de compras.

Algumas limitações do trabalho valem ser destacadas, como o fato de ter coletado dados em corte transversal no tempo, limitando as análises ao período do estudo. Também, o estudo focou apenas o sistema do Governo Federal, outros sistemas de compras similares em uso em outros países poderiam trazer novas contribuições. A intenção da pesquisa foi compreender um sistema de compras públicas, o que impede a generalização das conclusões para outros sistemas.

Sugere-se que novas pesquisas que utilizem a lógica sistêmico-complexa sejam realizadas, as categorias de análise podem ser ampliadas, e um acompanhamento da evolução do sistema de compras do Governo Federal ao longo do tempo poderia trazer novas contribuições. Um estudo comparativo com outros sistemas de compras também poderia ser realizado utilizando essas categorias de análise. A compreensão da expressão **valor público** – não só nos sistemas de compras, mas por toda a administração pública – pode permitir que a gestão alcance um novo paradigma, mais vinculado ao cidadão e à sociedade. ♦

- ARAGÃO, C.V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, ENAP, v.48, n.3, p.105-134, set./dez. 1997.
- BANDEIRA DE MELLO, C.A. *Curso de direito administrativo*. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BENJAMIN, R.; MORTON, M.S.S. *Information technology, integration and organizational change*. Michigan: MIT Center for Information Systems Research, 1986.
- BOZEMAN, B. *Public value and public interest: counterbalancing economic individualism*. Georgetown: Georgetown University Press, 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Instrumento para avaliação da gestão pública*. Brasília: SEGES, 2008. 86p.
- BRESSER PEREIRA, L.C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, ENAP, v.48, n.1, p.5-25, 1997.
- CHILDS, H.L. Que é interesse público. In: CHILDS, H.L. *Relações públicas, propaganda e opinião pública*. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1967. p.27-43.
- ERRIDGE, A. UK Public procurement policy and the delivery of public value. In: THAI, K.V. et al. *Challenges in public procurement: an international perspective*. Philadelphia: PrAcademics Press, 2004. p.335-352.
- ETHIRAJ, S.; GULER, I.; SINGH, H. *The impact of internet and electronic technologies on firms and its implications for competitive advantage*. Working Paper. Pennsylvania: University of Pennsylvania, 2000.
- FERNANDES, A. Secretaria para assuntos fiscais. BNDES. *INFORME-SE*, n.35, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.bnDES.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2009.
- GAYIALIS, S.P.; PANAYIOTOU, N.A.; TATSIOPoulos, I.P. An eprocurement system for governmental purchasing. *International Journal of Production Economics*, v.90, n.1, p.79-102, July 2004.  
[DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0925-5273\(03\)00103-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0925-5273(03)00103-8)]
- GRAZIANO, L. O lobby e o interesse público. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.12, n.35, out. 1997.  
[DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091997000300009>]
- HANSEN, J.M.; HENRIKSEN, H.Z.; MAHNKE, V. Public eprocurement adoption: economic and political rationality. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, 37., 2004, Big Island. *Proceedings...* Hawaii, USA: IEEE Computer Society, 2004.
- HEEKS, R. *Information systems for public sector management*. Working Paper Series – Information Systems and Public Sector Accountability. Manchester: University of Manchester, July 1998.
- HOOD, C. Transparency in historical perspective. In: HOOD, C.; HEALD, D. *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006. p.3-23.  
[DOI: <http://dx.doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001> e <http://dx.doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0001>]
- JAMESON, S.H. (Org.). *Que é administração pública*. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1962.
- JORGENSEN, T.B.; BOZEMAN, B. Public values: an inventory. *Administration & Society*, v.39, n.3, p.354-381, May 2007.  
[DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0095399707300703>]
- KATZ, D.; KAHN, R.L. *Psicologia social das organizações*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- MALONE, T.W.; YATES, J.; BENJAMIN, R. Electronic markets and electronic hierarchies. *Communications of the ACM*, v.6, p.485-497, 1987.
- MEIJER, A. Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, v.75, n.2, p.255-269, June 2009.
- MEIRELLES, H.L. *Direito administrativo brasileiro*. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MINTZBERG, H. Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, Boston, p.75-83, May-June 1996.
- MOORE, M.H. *Creating public value: strategic management in government*. Boston: Harvard University Press, 1995.
- MORIN, E. *O método I – a natureza da natureza*. 2.ed. Portugal: Publicações Europa-América, 1977.
- NEYRINCK, M. *Public procurement as an instrument to promote non-economic values*. 2007. Thesis (Degree of Master) – European Interdisciplinary Studies, College of Europe, Natolin, Warsaw, Poland, 2007.
- NORTHRUP, T.A.; THORSON, S.J. The web of governance and democratic accountability. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES. 36., 2003, Big Island. *Proceedings...* Hawaii, USA: IEEE Computer Society, 2003.
- OLIVEIRA, A. *Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil*. In: PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2001. Monografias vencedoras – *Perspectivas para o controle social e a transparéncia da administração pública*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2001.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Integrity in public procurement: good practice from A to Z*. France: OECD, 2007.
- SANTOS, R.J.L. Governo eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer. In: CONCURSO DE ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA “GOBIERNO ELECTRÓNICO”, 16., 2002, Caracas. *Anais...* Caracas: CLAD, 2002.

- SCHULZ, A.A. Relações complexas na administração da produção. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, 2008.
- SPECK, B.W. *Caminhos da transparéncia*. 2004. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2008.
- THAI, K.V. Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, v.1, n.1, p.9-50, 2001.
- THOMAS, P.G. Accountability. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Ed.). *Handbook of public administration*. London: Sage, 2003. p.549-556.
- WIGAND, R.T. Electronic commerce: definition, theory, and context. *The Information Society: An International Journal*, v.13, n.1, p.1-16, 1997.
- YIN, R.K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

**Analysis of the electronic system of procurement of the Brazilian federal administration from the standpoint of creating public value**

One of the goals of the federal administration's procurement system is the pursuit of efficiency. However, this concept expands as complex aspects of the creation of public value, seen as the closest expression of citizens' interests, are discussed by the administration. This study looked for categories that express public value in the literature and then analyzed the e-procurement system of the Brazilian federal administration. The following categories were found: efficiency, transparency, accountability and public interest. The research used the concepts of systemic-complex thinking to develop a diagnostic tool that enables one to take into account the inter-relationships among the categories of analysis, already applied in the Ministry of Planning, Budget and Management (*Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão* – MPOG), which manages the e-procurement system of the country's federal administration. The results showed that the efficiency category stands out from the others, but that the other categories can be further developed as well. The use of the diagnostic tool enabled the identification of new possibilities that might help the system to achieve broader goals within the federal government procurement system, including the creation of public value.

**Keywords:** public administration, public procurement system, creation of public value, systemic-complex thinking.

**Análisis del sistema electrónico de compras del gobierno federal brasileño desde la perspectiva de la creación de valor público**

El sistema de adquisiciones públicas del gobierno federal tiene como uno de sus objetivos la búsqueda de la eficiencia. Este concepto, sin embargo, se extiende a medida que se discuten en la administración pública las complejidades de la creación de valor público como expresión más cercana a los intereses de los ciudadanos. Se buscó identificar en la literatura las categorías que expresan el valor público y luego analizar el sistema electrónico de compras del gobierno federal de Brasil. Las categorías fueron: la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y el interés público. En la estrategia de investigación adoptada, se utilizan los conceptos del pensamiento sistémico complejo para el desarrollo de una herramienta de diagnóstico que permite considerar las interrelaciones entre categorías de análisis, instrumento que ya se aplica en el *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão* – MPOG (Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión), organismo responsable de la gestión del sistema electrónico de compras del gobierno federal de Brasil. Los resultados mostraron que la categoría eficiencia sobresale con relación a las demás. Sin embargo, hay perspectivas para el desarrollo de las demás categorías. El uso del instrumento de diagnóstico permite la percepción de nuevas posibilidades que pueden contribuir a que el sistema alcance objetivos más amplios en lo que concierne a compras en el Gobierno Federal, entre ellos la creación de valor público.

**Palabras clave:** administración pública, sistema de compras públicas, creación de valor público, pensamiento sistémico complejo.