

O potencial endógeno dos contratos públicos eletrónicos nas políticas de modernização da Administração Pública orientadas ao valor público

Isabel Ferreira ¹, Luís Alfredo Amaral ²

1) Escola Superior de Gestão, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave; Centro Algoritmi, Universidade do Minho, Portugal

iferreira@ipca.pt

2) Departamento de Sistemas de Informação, Centro Algoritmi, Universidade do Minho, Portugal

amaral@dsi.uminho.pt

Resumo

O desafio das organizações públicas está na criação de valor público através da adoção das tecnologias de informação e comunicação. A tecnologia deve surgir como fator endógeno de mudança organizacional, fundamental para alavancar os processos de modernização.

Em Portugal têm-se prestado muita atenção às compras públicas eletrónicas, dado a sua importância para a renovação da Administração Pública, sendo reconhecido pela Comissão Europeia como a melhor prática nesta área. Contudo, considera-se que o reconhecimento desse mérito está, apenas, no plano legal e na obrigatoriedade de adoção das plataformas eletrónicas, já que os esforços desenvolvidos têm ficado aquém do desejado.

Quais as potencialidades dos contratos públicos eletrónicos orientados ao valor público? Inserido num trabalho de investigação, apresentam-se, neste artigo, algumas recomendações através do *design* de serviços assente num processo de co-criação, focando a importância de transformação dos organismos públicos, no contexto do modelo do valor público.

Palavras chave: valor público, governação eletrónica, contratos públicos, compras públicas.

1. Introdução

Os contratos públicos são um instrumento de execução das políticas públicas que, dentro de um contexto legal, criam valor. As políticas de contratação pública visam, não apenas a eficiência económica (*value for money*), mas, também, a promoção do bem social e ambiental. Na literatura encontram-se várias referências para se considerar a atividade contratual pública como uma atividade estratégica dos governos.

13ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação (CAPSI'2013)

04 e 05 de Outubro de 2013, Évora, Portugal

ISSN 2183-489X

DOI <http://dx.doi.org/10.18803/capsi.v13.312-325>

A contratação pública assume-se como um instrumento de política de inovação na administração pública: (i) através do redesenho de serviços partilhados, cujos resultados podem ter impacto na promoção do desenvolvimento económico e social ao nível territorial; (ii) para a iniciativa privada, nomeadamente o mercado tecnológico.

Inserido no trabalho que se está a desenvolver no âmbito do Programa Doutoral em Tecnologias e Sistemas de Informação (TSI), através de uma revisão de literatura e dos trabalhos já desenvolvidos, procura-se responder, neste artigo, à seguinte questão: - Quais as potencialidades dos contratos públicos eletrónicos orientado ao valor público?

A pesquisa bibliográfica realizou-se através da combinação das seguintes palavras-chave: public value; public procurement e public e-procurement. A seleção de artigos foi feita através da existência dessas palavras no título e/ou sumário. Através da leitura dos sumários, tendo como referência os critérios de objetividade e clarificação em relação aos termos, procedeu-se à identificação dos artigos a serem, posteriormente, analisados em texto completo. Realizou-se o levantamento bibliográfico através do Scopus, Google Scholar, ISI Web of knowledge. A procura dos documentos foi feita através do catálogo da UM, b-on; RCAAP, IEEEExplore, Colcat.

Como resultado, apresentam-se diferentes abordagens encontradas na literatura, onde a tecnologia deve ser vista como uma oportunidade de mudança organizacional e não como um projeto tecnológico de per si, mais concretamente na área das compras públicas eletrónicas. Apresenta-se, no final, um modelo de gestão integrada dos contratos públicos orientados ao valor público, um referencial fundamental para o desenvolvimento de soluções tecnológicas na área dos contratos públicos.

Uma vez aplicada a estratégia de pesquisa bibliográfica, na secção 2 define-se valor público, enquanto paradigma de governação pública, e suas implicações na forma de pensar o Estado, a atividade do Governo e a formulação das políticas públicas e, consequentemente, na forma de estruturar a administração pública e sua atividade contractual. Sob o prisma do valor público, a ação do governo é interconectada e interdependente e, como tal, exige-se um esforço mais colaborativo na busca de valor público, onde as tecnologias de informação e comunicação assumem um papel importante nos processos de mudança dos organismos e serviços públicos. Estes aspetos são abordados na secção 3. Na secção 4 discute-se a importância estratégica dos contratos públicos como instrumento de política pública. Focam-se, também, os benefícios associados à adoção de soluções tecnológicas nas práticas de contratação pública. Realça-se, assim, a importância de abordar este fenómeno assente numa abordagem multidisciplinar. Por fim, no contexto do governo eletrónico, lança-se à discussão, na secção 5, uma visão ampla dos contratos públicos orientados ao valor público.

2. Valor público, um paradigma de governação

Os processos de mudança nos organismos e serviços públicos, nos últimos anos, têm sido influenciados pelo modelo da nova gestão pública. Este modelo, caracterizado como pós-burocrático ou competitivo, baseado no mercado, tem um foco claro e dominante sobre os resultados, em torno de metas de desempenho centradas na eficiência e na economia, refletindo, deste modo, o enquadramento económico da atividade governamental e da visão dos cidadãos como clientes [O'Flynn 2007].

Foi sob o prisma da nova gestão pública que a atividade contratual pública ganhou importância enquanto instrumento de mudança da natureza fundamental do setor público orientado à competitividade, abertura ao mercado e iniciativa privada, na titularidade e/ou gestão dos serviços públicos [Hood 1991; O'Flynn 2007]. Chalmer e Davis (2001) acrescentam que o contratualismo na Administração Pública surge como uma forma de execução das políticas públicas. Contrata-se no mercado “serviços” para executar as políticas; concessionam-se ao mercado a gestão de serviços, bem como privatizam-se a titularidade de algumas entidades, até então maioritariamente públicas, através dos movimentos da liberalização e privatização [Hood, 1991; Chalmer et al. 2001]. O gestor governamental exprime a política, estabelece os padrões de desempenho da mesma e escolhe, no mercado competitivo, através da contratualização, um agente que entregue os bens e os serviços para que o resultado desejado da política definida seja alcançado [Kelly 1998]. Trata-se, portanto, de uma visão bem diferente da execução das políticas públicas quando comparada com os postulados do modelo burocrático, onde serviço

público significava titularidade pública da entidade que o prestava [Hood 1991]. No paradigma da nova gestão pública o contrato surge, assim, como o mecanismo mais importante da organização da atividade económica [Deakin et al. 1997 referenciado por O'Flynn 2007], cujo foco está na eficiência económica [O'Flynn 2007].

Contudo, as reformas sob o prisma da nova gestão pública produziram alguns resultados negativos inesperados, refletindo a atacada aplicação de modelos do setor privado e falta de atenção prestada à natureza interconectada e interdependente do setor público [O'Flynn 2007]. Mais importante que o fracasso do modelo competitivo dos governos é compreender que os mecanismos de gestão pública não fornecem apenas serviços públicos, consagrando, também, valores mais profundos de governação [O'Flynn 2007]. Os problemas associados a este movimento conduziram ao interesse crescente pela chamada abordagem do valor público [Moore 1994], o paradigma pós-competitivo. Este paradigma sinaliza uma mudança do foco central nos resultados e na eficiência, já inerentes ao próprio ato de gerir, no sentido da consecução do objetivo mais amplo do governo, a prossecução das preferências dos cidadãos na forma de utilização dos seus impostos expressos através das políticas públicas [O'Flynn 2005]. O contrato funciona, assim, como um instrumento de execução dessas mesmas políticas.

A abordagem orientada ao valor público preconiza uma mudança paradigmática na forma de pensar o Estado e a sua finalidade; na forma de pensar a atividade do governo e formulação das políticas públicas; na forma de estruturar a administração pública e, nesse sentido, novos modos de

funcionamento, operacionalização e gestão dos organismos e serviços públicos [Moore 1995; O'Flynn 2007].

Gerir entidades e organismos públicos numa perspectiva de custos não é gerir com base em valor. Custo não é valor (Hui et al. 2010). E valor é diferente, também, de satisfação no consumo do serviço, expressando uma preferência individual e não coletiva [Stoker 2006]. O valor dos serviços públicos não deve estar, apenas, relacionado com a eficácia e a eficiência dos recursos utilizados, obtidos através das contribuições dos cidadãos e do mercado. As melhorias sociais e económicas devem ser um objetivo prioritário [O'Flynn 2007].

Segundo O'Flynn (2005), o valor público é descrito como um constructo multidimensional: (i) uma reflexão expressa pela coletividade, politicamente mediada pelas preferências consumidas pelos cidadãos; (ii) uma reflexão criada não apenas pelos resultados, mas, também, através de processos que podem gerar a confiança e a equidade. É, assim, entendido como forma de pensar e compreender a atividade governamental, apoiar na formulação das políticas públicas e, consequentemente, no fornecimento do serviço, tudo isto com várias implicações importantes para os gestores públicos, que fazem mais do que orientar um processo de mercado, através da formação dos contratos [O'Flynn 2007]. Os gestores públicos equilibram preocupações técnicas de contratação (execução das políticas) e formulação das políticas para garantir o valor público [O'Flynn 2007 citando Warner et al. 2004], espelhando, assim, as suas vontades na forma de utilização dos seus impostos. Stoker (2006) descreve o valor público como preferências coletivamente construídas através de deliberações envolvendo políticos, funcionários e principais partes interessadas. Horner et al. (2005) definem-no como o correlato do retorno ao acionista, neste caso, o cidadão/ contribuinte. As preferências dos cidadãos são a base do valor público. São eles que definem, num sistema democrático, o que representa valor: as preferências públicas coletivas (escolha dos bens públicos) [Moore 1995]. Essas preferências são demonstradas de várias formas, desde o voto, consultas públicas, petições [O'Flynn 2007] e orçamentos participativos, entre outros.

O valor público é algo entregue pela administração pública aos seus cidadãos [O'Flynn 2007]. Os (i) serviços, os (ii) outcomes e a (iii) legitimidade e confiança são as três grandes vertentes do valor público.

A identificação do valor público implica um modelo de gestão pró-ativo [Moore 1995] assente numa rede de relações entre entidades e organismos públicos, o mercado e a sociedade civil, visando alcançar uma melhor, transparente e accountable governação [Moreira 2002]. No sentido adotado pela OCDE (1995), governação significa o ato de governar, em sentido lato. O papel do Estado (funções), e a sua relação com o mercado e a sociedade civil, vai ter implicações ao nível do papel do governo e, nesse sentido, dimensão e estrutura da administração pública. Incorpora, assim, as relações entre o governo, os cidadãos e os agentes económicos.

A governação visa moldar e regular a ordem social e esta tarefa não é apenas da responsabilidade do Estado e do Governo (e sua máquina administrativa), mas, também, dos agentes económicos e dos cidadãos. A governação procura construir o bom cidadão [Coleman 2008]. Este tipo de relações, entre Estado/ Mercado/ Sociedade Civil, bem como o contexto político onde opera o

gestor público, são aspetos que diferenciam a gestão do setor público da gestão do setor privado, facto reconhecido como fundamental pelos defensores do valor público [O'Flynn 2007].

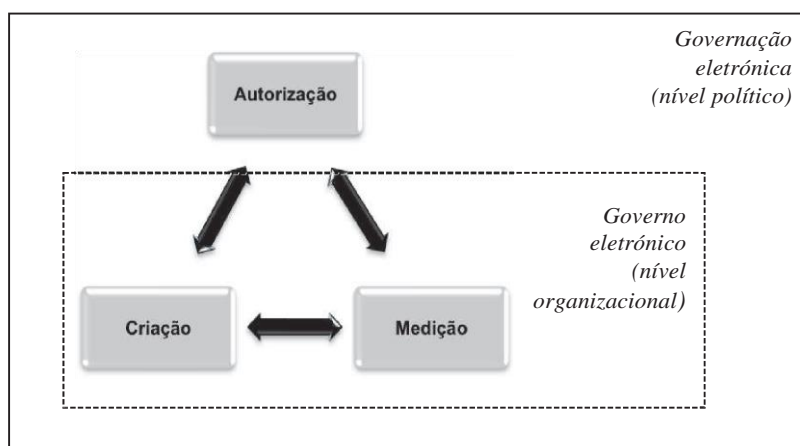
Segundo a Comissão Europeia, no relatório “Value for citizens: a vision of public governance in 2020” o foco da atividade do setor público está na criação de valor público e no empowerment. Nesse sentido, os cidadãos devem estar no centro da gestão de processos e as tecnologias devem ser utilizadas para potenciar a gestão em rede, fornecendo aos cidadãos aquilo que eles pretendem dos serviços públicos: transparência e accountability.

Compreender esta dinâmica da governação é, segundo Soares (2009), fundamental para compreender o espaço de utilização das TIC, e, nesse sentido, enquadrando o conceito holístico do governo eletrónico.

3. Criar valor público através das TIC

No ponto anterior aborda-se o valor público como a maximização do valor dos cidadãos, colocando aos gestores públicos três questões nucleares: (i) qual a finalidade do organismo público?; (ii) junto de quem esse organismo presta contas (accountable)?; e (iii) como se sabe se o organismo está a ser bem sucedido? [Coats et al. s.d.].

No paradigma do valor público a ação do governo é interconectada e interdependente. Assim, exige-se um esforço mais colaborativo na busca de valor público, onde as TIC assumem um papel preponderante nos processos de mudança dos organismos e serviços público e, nesse sentido, na assunção e disseminação deste modelo de gestão pública [Coats et al. s.d.]. Estes autores apresentam uma dinâmica do valor público, expressa na Figura 1, realçando a relação entre autorização (como se legitima o valor público?), criação (como se produz o valor público?) e medição (como quantificar o valor público?). Tais fatores estão encapsulados na noção de triângulo estratégico de Moore (1995), onde se discute a importância de alinhar o ambiente de autorização, capacidades operacionais e administrativas e os valores, metas e missões para se alcançar o valor público.



Fonte: Adaptado de Coats e Passmore, *n.d.*: 9

Figura 1 – Dinâmica do triângulo estratégico do valor público e o papel das TIC

A autorização do valor público, expresso em políticas públicas de acordo com as finalidades e competências organizacionais das entidades públicas, é legitimada pelos cidadãos através do voto, no quadro do processo político democrático. Para a autorização dessas políticas, as organizações públicas podem utilizar a tecnologia para melhorar os relacionamentos com os cidadãos, na perspetiva da criação de valor público: governação electrónica ou e-política, na perspetiva de Soares (2009).

Uma vez autorizado, o valor público é produzido aquando a implementação das políticas públicas, traduzidas em programas, medidas, ações e projetos, e prestados através dos serviços das entidades públicas, tendo subjacente uma base normativa. Esta assunção traduz-se na segunda dimensão da governação apresentada por Kooiman (2003) - *governing*, onde a contratação pública (compras públicas) posiciona-se como instrumento fundamental para a concretização dessas mesmas políticas.

Segundo Hui e Hayllar (2010), é importante articular estratégias de governo eletrónico com a criação de valor público, melhorando a prestação dos serviços, não relevando para um segundo plano a gestão integrada e em rede dos processos em *back-office*, pois este é o ponto chave na gestão dos serviços [Johnston et al. 2001].

O governo eletrónico consiste no uso de TIC para suportar e melhorar a implementação das políticas públicas e operações governativas e dos serviços envolvendo os cidadãos, prestando melhores serviços públicos e em tempo útil [Scholl 2008].

A OCDE (2009), que define governo eletrónico como a utilização das TIC, em particular da internet, como ferramenta para alcançar melhor governo, apresenta-o como um modelo de quatro componentes:

- Governo para as empresas (*government to business* – G2B), implicando uma relação bidirecional entre o Estado e as Empresas;
- Governo para o governo (*government to government* – G2G), compreendendo relações intergovernamentais e intragovernamentais;
- Governo para os cidadãos (*government to citizens* – G2C), focalizado na informação e na prestação electrónica de serviços ao cidadão;
- Governo para os funcionários (*government to employee* – G2E), que compreende as ferramentas necessárias para reestruturar e manter a organização interna da Administração Pública.

A definição de indicadores para medir a eficiência (otimização) e eficácia (*output* organizacional) parece ser aspeto consensual, quando devidamente alinhados num sistema de gestão e monitorização do desempenho organizacional, dos serviços e dos colaboradores. O desafio está, por isso, na medição dos *outcomes* dos serviços prestados ao cidadão e à sociedade, isto é, no impacto no valor público, nas vontades coletivas definidas e legitimadas pelo processo democrático.

O desafio dos processos de mudança nas entidades e organismos públicos, à luz do paradigma do valor público e da tecnologia como fator endógeno, está na definição e medição do valor público. Os avanços técnicos da internet e, em particular, da web poderão ser usados como ferramentas de suporte à definição e autorização do que é o valor público (governança eletrónica) associado à criação e prestação de serviço de uma determinada entidade pública [Hui et al. 2010; Coats et al. s.d.], quando a tecnologia é perspectivada do interior para o exterior.

4. Contratos públicos eletrónicos, um instrumento de inovação

O EURODAD (2009) apresenta a contratação pública como um instrumento de política pública que, dentro de um contexto legal, visa alcançar a justiça social. As políticas de contratação pública estão preocupadas não só com a eficiência (*value for money*), mas, também, com a promoção dos objetivos sociais e ambientais.

Verifica-se uma tensão entre a função económica e a função social e ambiental (*outcomes*) dos contratos públicos. Existe aqui uma visão da contratação pública como um instrumento eficaz, quando alinhada com as políticas públicas, capaz de promover o valor público, através da política de inovação [Fraunhofer 2005]. Esta perspetiva vai ao encontro da visão dos contratos públicos como instrumento para a criação de valor público, conforme apresentado pelo modelo do valor público, contrastando com o foco apenas na eficiência económica do modelo da nova gestão pública [O'Flynn 2007; Bof et al. 2010]. Daí a necessidade de enquadrar os contratos públicos nas metas de desenvolvimento, para que o resultado dos processos de compras tenha impacto no valor público.

A importância estratégica da contratação pública está bem presente no relatório produzido para a Comissão Europeia, em 2005, pelo Fraunhofer – Institute Systems and Innovation Research, caracterizando-a como um instrumento de política de inovação, não só para o mercado público, mas, também privado, nomeadamente o mercado tecnológico, requerendo soluções para desempenhar os desafios que se lhe colocam nos tempos de exigência e de mudança.

Bof et al. (2010) apresentam várias razões para se considerar a contratação pública como uma atividade estratégica dos governos, entre eles: (i) o impacto económico relevante; (ii) afeta a competitividade do país; (iii) afeta o bem estar dos cidadãos; (iv) todas as unidades governamentais e serviços públicos necessitam de adquirir bens e serviços para

prossegurem com os seus objetivos.

Do ponto de vista da gestão, a contratação pública é uma das função estratégicas (e não de suporte), uma vez que a relação com os fornecedores e clientes são apontados como forças críticas para a competitividade [Porter 1980].

A contratação pública refere-se à aquisição de bens e serviços pelo governo ou organizações do setor público [Uyarra 2010]. A contratação pública é identificada como a atividade de compras do setor público, bem como de todas as entidades adjudicantes legalmente estabelecidas. Uyarra (2010) argumenta que o âmbito da contratação pública é mais amplo do que o das compras no setor privado. Por outro lado, a contratação pública é muito mais ampla do que as atividades dos departamentos de compras e, nesse sentido, o seu impacto provavelmente não se faz sentir apenas ao nível organizacional.

Citando Caldwell et al. (2009), Uyarra (2010) apresenta a contratação pública como comportando dois ciclos: o ciclo de decisões estratégicas das aquisições (agregação de necessidades e estratégias de compras) e o ciclo das aquisições, propriamente dito. Contudo, no setor público, não significa que as decisões estratégicas de compras sejam tomadas pelos técnicos dos departamentos de compras.

Numa perspetiva legal, a contratação pública consiste num dos dois regimes subjacentes à atividade contratual pública. Ou seja, os contratos públicos consagram duas grandes matérias: a formação dos contratos e a execução dos contratos administrativos, conforme Código dos Contratos Públicos (CCP).

Por contratação pública, entende-se, assim, uma vez tomada a decisão de realizar despesa pelo respetivo órgão competente, o processo de formação do contrato, de acordo com um dos cinco procedimentos pré-contratuais previstos na legislação atualmente em vigor: (i) ajuste direto (normal ou simplificado), (ii) concurso público (normal ou urgente), (iii) concurso limitado por prévia qualificação, (iv) diálogo concorrencial e (v) procedimento de negociação.

A contratação pública é uma parte essencial da capacidade de qualquer organização para funcionar eficazmente, permitindo suportar a integração das cadeias de fornecimento e a colaboração de todos os *stakeholders*, com impacto em termos de desempenho organizacional e no valor público.

É consensual o alinhamento da estratégia de compras com a estratégia organizacional orientada ao valor público dado o impacto no desempenho da organização [Panayiotou et al 2004], sendo várias as referências encontradas na literatura sobre os benefícios associados à adoção de tecnologia nas práticas de contratação. Ronchi et al. (2010), referindo Wen e Wei (2007), falam de: (i) benefícios estratégicos (relacionados com eficiência comparativa); (ii) benefícios transacionais (preocupados com a eficiência e a eficácia das atividades transacionais); e (iii) benefícios informacionais (assim como de suporte à decisão e comunicação oportuna). Segundo estes autores, tais benefícios traduzem-se em

ganhos financeiros (mensurados quantitativamente) e ganhos organizacionais (mensurados qualitativamente em termos de controlo, transparência, agregação das necessidades, descentralização, racionalização da base de fornecimento). Talero (2001), acresce: (i) o aumento da transparência das relações dos organismos públicos com o mercado (ênfase na componente G2B); (ii) uma alavanca do governo eletrónico (potenciar as componentes G2C; G2G; G2E); e (iii) criação de mecanismos de interoperabilidade entre os vários sistemas. Kassim et al. (2010), referem, por sua vez, (i) a criação de valor, (ii) o aumento da transparência, (iii) a melhoria do fluxo de informação, (iv) o apoio à tomada de decisão, (v) a criação de mercados abertos, por forma a que todos os fornecedores possam concorrer, aproveitando o poder agregado dos governos para conseguir preços dinâmicos de bens e serviços, melhorando a eficiência do ciclo de compras, como (vi) os benefícios na adoção de sistemas de contratação pública eletrónica. Bof et al. (2010), acrescentam (i) o impulsionar da inovação e da colaboração, bem como, (ii) mudanças culturais.

Ao nível do espaço europeu, onde existe uma clara política de adoção das TIC para melhorar os desempenhos dos organismos e serviços públicos orientados valor público, a introdução progressiva da contratação pública eletrónica faz parte do programa de Administração Pública em linha, visando transformar o seu funcionamento e desempenho.

5. Discussão

Portugal é referenciado no Livro Verde de Contratação Pública Eletrónica como um bom exemplo [Comissão Europeia 2010], em resultado das medidas introduzidas em virtude da entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos (CCP), em 2008.

No entanto, tendo por base um conjunto de trabalhos realizados no âmbito do projeto doutoral, nos termos definidos na estratégia de investigação [Ferreira et al 2012], quando se observa a realidade portuguesa, considera-se que o reconhecimento desse mérito está no plano legal e na obrigatoriedade de adoção das plataformas electrónicas. Em relação ao desenvolvimento tecnológico, expresso em termos de modelos e práticas organizacionais e aplicações tecnológicas a perceção é outra. O mercado tecnológico certificado não oferece soluções ponta a ponta, ficando a tão desejada desmaterialização muito aquém das expectativas. Em alguns casos, regista-se, inclusive, uma dupla tramitação, em diferentes fases do processo – umas fases tramitam em suporte papel, outras em suporte eletrónico, ou ambas. Ou seja, adotam-se, no caso português, soluções tecnológicas nas organizações públicas sem uma reflexão prévia em termos de mudanças na estrutura e métodos de trabalho e, numa perspetiva mais ampla, com preocupações em termos de impacto no valor público.

Neste contexto, considera-se, portanto, a inexistência de uma visão ampla da contratação pública que alinhe modelos de formulação de políticas públicas (dinâmica do valor público associado à formulação das políticas públicas) com os modelos de implementação dessas mesmas políticas pelos diferentes organismos e o desenvolvimento tecnológico de suporte a

toda essa gestão. Verifica-se, assim, uma fragmentação entre modelos de política, de gestão e tecnologia.

A inexistência de uma visão conceptual da gestão transversal dos contratos públicos, conforme ilustrado pela Figura 2 impede, quer aos políticos, quer aos técnicos responsáveis, a monitorização e gestão desses mesmos processos, bem como a avaliação do seu impacto na organização e na sociedade. Isto é, dificultam a formulação de boas práticas de compras orientadas ao valor público.



Figura 2 – Visão integrada e transversal dos contratos públicos

Entende-se que a falta de visão integrada e transversal, conforme Figura 2, limita, por outro lado, uma das potencialidades dos contratos públicos encontradas na literatura, enquanto instrumento de inovação e desenvolvimento territorial, em termos económicos e sociais. Um instrumento de alavanca da política de inovação, nomeadamente tecnológica, e política de sustentabilidade.

A maior parte dos investimentos na contratação pública eletrónica deve ser realizada ao nível nacional ou regional, de acordo com as necessidades específicas e os recursos disponíveis. Por conseguinte, a transição para uma política da União Europeia, em matéria de contratos públicos, deve ser feita da base para o topo e de forma descentralizada, alinhadas com as orientações comunitárias [Comissão Europeia 2010]. Bof et al. (2010), num estudo realizado sobre modelos nacionais de contratação pública eletrónica, revelam uma tendência centralizadora, por parte dos governos, na adoção de soluções tecnológicas de contratação pública, na maioria dos Estados Membros. Os casos estudados centram-se nas estratégias formuladas pelos governos a nível central, tendo as opções variado entre o modelo público e o modelo privado [Oliveira et al. 2001].

Quando se observa a realidade portuguesa, regista-se, assim, uma clara tendência de centralização dos esforços em matéria de contratação pública eletrónica. Não há soluções ao nível regional e municipal, por exemplo, em termos do desenvolvimento de iniciativas partilhadas e em linha com o objectivo de potenciar as oportunidades expressas no CCP, apesar das potencialidades que poderão advir no âmbito das Comunidades Intermunicipais.

Neste contexto, a nível da administração local autárquica, desperdiçam-se oportunidades de redefinir serviços partilhados cujos resultados contribuam para a promoção do desenvolvimento e bem estar social e económico dos territórios locais [Uyarra 2010]. Considera-se, portanto, oportuno e fundamental uma rede local de governação para a tomada de decisões estratégicas que visem a promoção do território, sem que isso signifique privilegiar apenas os fornecedores locais, em busca de criação de oportunidades de negócio. O que está em causa é: (i) a definição de estratégias comuns que visem a definição do valor público; (ii) aquisição estratégica por parte dos organismos públicos que potenciem a inovação na prestação dos respetivos serviços [Uyarra 2010]; (iii) *design* de serviços partilhados, nomeadamente ao nível das centrais de compras. Esta rede local de governação encontra espaço ao nível do que se espera da atuação das Comunidades Intermunicipais (CIM).

A transformação dos governos, das entidades e organismos públicos, aproveitando o potencial das TIC, está no *design* de serviços que resultem de um processo de co-criação e que visem a transparência, a colaboração e a participação, conforme afirmado por Barry Libert, na comunicação apresentada no evento “Portugal 2.0”, realizado em Novembro de 2010, em Lisboa. Vasconcelos na audioconferência das Comunidades do Instituto Nacional de Administração (INA) sobre “Administração do século XXI: Restart – novos desafios, novas soluções” salientou a necessidade de desenvolver estudos sobre o *design* de serviços partilhados relacionados com as compras públicas e os seus impactos na sociedade e no cidadão.

Neste seguimento, orientados por estas motivações, no âmbito do Programa Doutoral em Tecnologias e Sistemas de Informação, os autores revelaram interesse em estudar o fenómeno contratos públicos no contexto do governo eletrónico.

O foco está na definição de um modelo que perspetive a transversalidade dos contratos públicos orientado ao valor público, conforme ilustrado através da Figura 3.

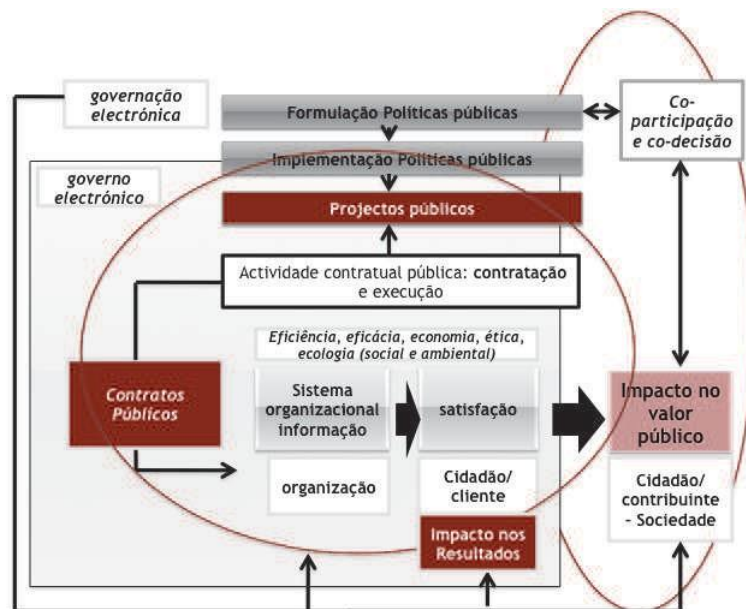


Figura 3 – Modelo de gestão integrada dos contratos públicos orientados ao valor público

Conforme descrito na Figura 3, apresenta-se um modelo conceptual que alinhe, dentro de um quadro legal em vigor, as diferentes perspetivas de formulação e implementação das políticas públicas, gestão pública e atividade contratual dos governos. Uma visão da gestão transversal, numa perspetiva macro, dos contratos públicos tem consequências em termos de práticas de compras (medidas em termos de eficiência e eficácia económica e financeira e respetivo impacto na sociedade, isto é, no valor público), mas também em termos de organização e métodos de trabalho.

Em suma, pretende-se que este modelo, ainda em construção no âmbito da investigação que se está a desenvolver no programa doutoral, se apresente como um referencial para o desenvolvimento de soluções tecnológicas dos contratos públicos, enquanto instrumento de execução das políticas públicas orientadas ao valor público. Visões alinhadas e transversais, expressas em sistemas de informação, são fundamentais para a monitorização e gestão de informação associada a esses processos, bem como para a avaliação do seu impacto na organização e na sociedade. Isto é, são determinantes para a formulação de boas práticas de compras orientadas ao valor público, no contexto do governo eletrónico.

6. Agradecimento

Este trabalho é financiado por Fundos FEDER através do Programa Operacional Fatores de Competitividade – COMPETE e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia no âmbito do Projeto: FCOMP-01-0124-FEDER-022674.

7. Referências

- Bof, F. and Previtali, P., *National models of public e-procurement in Europe*, <http://www.ibimapublishing.com/journals/JEGSBP/jegsbp.html>, (junho de 2012), 2010.
- Chalmers, J. and Davis, G., “Rediscovering Implementation: Public Sector Contracting and Human Services”, *Australian Journal of Public Administration*, 60, 2 (2001), 74–85.
- Coats, D. and Passmore, E., *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*, The Work Foundation, n.d.
- Coleman, S., “Foundations of Digital Government”, in Hsinchun et al (Eds.), *Digital Government: e-government research, case studies and implementation*, Springer, 2008, 4-19.
- Comissão Europeia, *Green Paper on Electronic Public Procurement*, http://www.ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/e-procurement_en.htm, (junho de 2012), 2010.
- European Network on Debt and Development – EURODAD, *Procurement and Development Effectiveness: A literature Review*, <http://www.eurodad.org>, (maio de 2012), 2009.
- Ferreira, I. and Amaral, L.A., “Public e-procurement oriented to public value. Defining a research proposal”, paper in proceedings of MCIS 2012, Guimarães, Portugal, 7-8 Setembro, 2012.
- Fraunhofer [Institute Systems and Innovation Research], *Innovation and Public Procurement*, European Commission, 2005.
- Hood, C., “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69, 1 (1991), 3–19.
- Horner, L. and Hazel, *Adding Public Value*, The Work Foundation, 2005.
- Hui, G. and Hayllar, M., “Creating public value in e-government: a public-private-citizen collaboration framework in web 2.0”, *The Australian Journal of Public Administration*, 69, 1 (2010), 120-131.
- Johnston, R. and Clark, G., *Servive Operation Management*, Pearson, 2001.
- Kassim, E. S. and Hussin, H., “Public e-Procurement: A Research Synthesis”, Paper read at the 2010 International Conference on e-Education, e-Business, e-Management and e-Learning, 2010.
- Kelly, R.M., “An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management”, *Public Administration Review*, 58, 8 (1998), 201–208.
- Koiiiman, J., *Governing as Governance*. Sage Publications, 2003.
- Moreira, M., *Ética, Democracia e Estado*, Principia, 2002.
- Moore, M., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995.
- Moore, M., “Public Value as the Focus of Strategy”, *Australian Journal of Public Administration*, 53, 3 (1994), 296–303.
- O’Flynn, J., “From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications”, *The Australian Journal of Public Administration*, 66, 3 (2007), 353–366.
- O’Flynn, J. and Alford, J., “Inside and Beyond the Black Box of Contracting Out: Evidence from Local Government”, Paper read at the PAC Annual Conference – Public Administration and Management, United Kingdom, September, 2005.

- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development], *Efficiency Study*, OECD, 2009.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development], *Governance in Transition: Public Management Reform*, OECD, 1995.
- Oliveira, L.M.S. and Amorim, P.P., “Public e-procurement”, *International Financial Law Review*, 20, 3 (2001), 43–47.
- Panayiotou, N., Gayialis, S. and Tatsiopoulou, I., “An e-procurement system for governmental purchasing”, *International Journal of Production Economics*, 90 (2004), 79–102.
- Porter, M.E., *Competitive Strategy*, Free Press, 1980.
- Ronchi, et al, “What is the value of an IT e-procurement systems?”, *Journal of Purchasing & Supply Management*, 16 (2010), 131-140.
- Scholl, H. J., “Discipline or interdisciplinary study domain?”, in Hsinchun et al (Eds.), *Digital Government: e-government research, case studies and implementation*, Springer, 2008, 21-43.
- Soares, S. D., *Interoperabilidade entre Sistemas na Administração Pública*, Tese de Doutoramento apresentada à Escola de Engenharia da Universidade do Minho, 2009.
- Stoker, G., “Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?”, *American Review of Public Administration*, 36, 1 (2006), 41–57.
- Talero, E., *Electronic Government Procurement: Concepts and Country Experiences*, The World Bank, 2001.
- Uyarra, E., *Opportunities for innovation through local government procurement: a case study of Greater Manchester*, NESTA, 2010.
- Vasconcelos, D., “Administração do séc. XXI: Restart - novos desafios. Novas soluções”, Paper read at comunidades@ina, Lisboa, Portugal, Novembro, 2010.