

**PRÁTICAS COLABORATIVAS EM COMPRAS PÚBLICAS: OS BENEFÍCIOS DA
INTEGRAÇÃO PARA APRIMORAMENTO DOS RESULTADOS**

MARILAINÉ APARECIDA FERREIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)

DANIEL RIBEIRO DE OLIVEIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)

PRÁTICAS COLABORATIVAS EM COMPRAS PÚBLICAS: OS BENEFÍCIOS DA INTEGRAÇÃO PARA APRIMORAMENTO DOS RESULTADOS

1 INTRODUÇÃO

O viés da colaboração caracteriza-se como uma abordagem promissora em Administração Pública. Ainda que o setor privado tenha sido mais perspicaz quanto à inclusão dos múltiplos olhares nas tomadas de decisão (NOVECK, 2009), desponta no setor público a importância da colaboração nos processos internos e na produção de resultados, seja por meio de parcerias (LOPES *et al*, 2013), da administração em redes (MARQUES, 2006), da participação social em políticas públicas e governo eletrônico (MILANI, 2008; SANTOS; NETO; SOUZA, 2017), da transparência e controle social (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013; MENDONÇA; MELO, 2018) ou mesmo em discussões acerca da governança colaborativa (SANT'ANNA *et al*, 2019), o que demonstra um crescente interesse na temática.

A despeito dessa tendência, uma nova perspectiva se abre para o estudo da colaboração: a inclusão dos múltiplos atores internos nos processos de produção dos serviços públicos. Noveck (2009) argumenta que a colaboração reúne indivíduos com experiência para criar soluções que serão implementadas, compondo um catalisador de estratégias para solução de problemas. No mesmo sentido, Santos, Neto e Souza (2017) apresentam a colaboração segundo a premissa “construir em conjunto”, enfatizando o montante de aprimoramentos realizados por grupos de pessoas, enquanto Harisson *et al* (2012) expõem esse mesmo conceito como uma forma de criação de valor, que se opera por meio do compartilhamento de responsabilidade e autoridade entre as partes interessadas.

Ao oportunizar que diferentes atores de uma mesma organização venham a trabalhar compartilhando suas habilidades e experiências, a Administração cria um ambiente propício para o sucesso no alcance de suas metas e na otimização dos recursos. É nesse sentido que o incentivo e a instrumentalização das práticas colaborativas configuram artefatos para agregação de valor aos resultados produzidos pelo setor público, haja vista que aprimoram os processos culminando em maior eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos.

Na seara da dimensão colaborativa interna é possível destacar áreas mais sensíveis ao estudo, tais como o campo das compras públicas que, por sua centralidade, relaciona-se com toda a organização, processando requisições e suprindo os setores dos bens necessários à prestação dos serviços que lhes são atribuídos. É sabido que os objetivos das compras públicas incluem a prestação eficaz de uma ampla gama de serviços públicos (ERRIDGE, 2007), além disso, quanto à realização dos objetivos organizacionais, as compras são cada vez mais utilizadas como ferramenta estratégica dos governos (OECD, 2017), pois possuem a capacidade de influenciar diretamente nos resultados e na produção de valor, atingindo, portanto, os ideais mais altos da Administração Pública.

Contudo, conforme apontado por Costa, Hollnagel e Bueno (2019), o sistema de contratação pública no Brasil ainda não alcançou a excelência esperada. Dessa forma, a busca por táticas de aperfeiçoamento devem compor a agenda das organizações, pois contratos públicos eficientes e eficazes são essenciais para responder às necessidades dos cidadãos, auxiliando na restauração da confiança no setor público e representando um dos pilares da boa-governança (OECD, 2017) e da otimização administrativa.

Isto posto, e considerando que os processos de compras tornaram-se mais complexos e sujeitos a atores comprometidos e conscientes de seu papel (BATISTA; MALDONADO, 2008), faz-se relevante a identificação dos valores públicos que aprimoram os resultados das aquisições, bem como o estudo das variáveis formadoras desses valores a partir das consequências que as práticas colaborativas podem gerar sobre elas. Espera-se, com isso,

incentivar a implementação de rotinas inovadoras, visando à otimização da gestão e ao bom aproveitamento dos recursos públicos.

2 PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

Os referenciais da qualidade do serviço e do gasto público prevalecem no estudo da Administração Pública. Segundo Bresser Pereira (1997) os cidadãos tendem a exigir do Estado mais do que ele é capaz de oferecer. Tal lacuna entre demanda e possibilidade alerta para a escassez dos recursos públicos, que se torna ainda mais acentuada quando a administração é ineficiente ou em momentos de crises.

Partindo-se da visão de valor público, cuja criação deve ser incorporada à gerência interna dos serviços (JACKSON, 2011) como um fator de otimização de resultados, este artigo busca analisar a produção de valores relacionados ao setor de compras a partir da perspectiva da colaboração dos atores internos, respondendo a seguinte questão: *De que modo a colaboração interna contribui para o aprimoramento dos resultados nos processos de aquisições públicas?*

O objetivo desta pesquisa é demonstrar como a inclusão de práticas colaborativas podem vir a contribuir para o aprimoramento dos processos de aquisições, por meio da geração de resultados agregados de valores públicos. Para tanto, apresentam-se na sessão seguinte o referencial teórico, seguido dos aspectos metodológicos, dos resultados e discussões, e, por conseguinte, da conclusão.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 O perfil estratégico das aquisições e a questão da centralidade

A função compras é caracterizada por Dias (2010) como um segmento no fluxo de suprimento com a finalidade de prover as necessidades de materiais ou serviços, planejá-las quantitativamente e satisfazê-las no momento certo, verificar o recebimento e providenciar o armazenamento, localizando-se como uma operação de importância acentuada entre as que compõem o processo de suprimento.

Vislumbra-se, pela definição, que as compras não se limitam a atividades rotineiras, sem maiores consequências para as organizações. De fato, o papel das compras passou de uma função administrativa e de suporte para uma ferramenta estratégica, com contribuições para o desempenho organizacional geral (ALMEIDA E SANO, 2018; GORDON; ZEMANSKY; SEKWAT, 2000; MATTHEWS, 2005; ÚBEDA; ALSUA; CARRASCO, 2015). Tal afirmação é corroborada por Baily *et al* (2000) que, ao mensurar as diferenças entre compras reativas e compras proativas, destacam que estas últimas são capazes de adicionar valor, caracterizando-se uma função eminentemente gerencial, com ênfase estratégica.

Em âmbito governamental, as compras são utilizadas, especialmente, como um condutor, destinado a fornecer bens e serviços necessários para realizar os objetivos públicos, de maneira oportuna, econômica e eficiente (OECD, 2017). Assim, para o Estado, as compras, além da função precípua de aquisição de bens, revestem-se como instrumentos de políticas públicas, com objetivos comerciais, regulatórios e socioeconômicos, compondo um escopo mais amplo quando comparado às empresas privadas (ERRIDGE, 2007).

Para além desta amplitude, bem como da relevância acumulada dentro do cumprimento da missão organizacional, a perspectiva das compras públicas estratégicas situa o departamento responsável pelas aquisições como o aglutinador das necessidades dos setores a que supre. Em razão disso, requer a parceria com os setores internos tem sido apontada

como um fator crítico de sucesso nas aquisições (ALMEIDA; SANO, 2018; GAO, 2015; TASSABEHJI; MOORHOUSE, 2008), tanto é que Tassabehji e Moorhouse (2008) identificaram como barreira ao progresso do setor de compras o grau de apoio organizacional e o reconhecimento interno da importância do setor.

A comunicação entre as partes interessadas, setores requisitantes e setor requisitado, tem por benefício evitar aquisições frustradas, desperdício de tempo e baixa qualidade dos produtos (ALMEIDA; SANO, 2018). Paulus (2005) alerta que a abrangência da área de compras é tão expressiva que ultrapassa o próprio departamento e alcança todos os demais setores de uma organização, a começar pelo setor usuário do bem ou serviço que se adquiriu, enquanto Batista e Maldonado (2008) atestam que a participação de todos os interessados no processo influencia diretamente a capacidade de se atingir os objetivos pretendidos. Ademais, como o processo de compra interfere na qualidade e na entrega dos serviços públicos (NASCIMENTO *et al*, 2011), a colaboração, em última análise, se prestará para aprimorar os valores entregues pelo Estado à população.

O panorama centralizador e estratégico das aquisições públicas requer, portanto, que todos os atores interessados estejam imbuídos na melhoria do processo. Pessoas são ativos (GAO, 2005) que carregam experiências passíveis de serem aproveitadas, especialmente em áreas que demandam, com intensidade, padrões de eficácia, eficiência e conformidade com os papéis mais amplos do governo (SCHAPPER; MALTA; GILBERT, 2006).

3.2 Valores públicos: os resultados potencializados das compras públicas

Por sua importância estratégica, mais que simples saídas, as compras carecem apresentar resultados potencializados pelos valores que ao setor público incumbe gerar. Rane, Narvel e Bhandarkar (2019) afirmam que a gestão de compras representa a parte mais crítica de toda cadeia de valor, influenciando sobre a capacidade de uma organização atender suas demandas com eficiência. Desta feita, a contratação representa um processo que ultrapassa os limites meramente técnicos, caracterizando-se como o cerne dos serviços públicos, capaz de orientar o campo da administração aos anseios dos cidadãos, promovendo o bem comum e impedindo a falha do valor público (NURMANDI; JOVITA, 2017).

Para o setor público, o valor não representa apenas preço ou custo (JACKSON 2001; MOORE, 2003). Trata-se de um conceito subjetivo, e por isso complexo, que incorpora a ideia do uso da produção pública e traz como características a subjetividade, a percepção variante, o uso/não uso do serviço, os custos de acesso, simbolizando, em essência, a reunião daquilo que o público valoriza (TALBOT, 2006).

No presente estudo, adotar-se-á o conceito de valor público associado à produção de resultados com impactos positivos (MOORE 2003; COLE; PARSTON, 2006; ALFORD; O'FLYNN, 2009). Tal concepção está em consonância ao movimento de mudança gradual de um modelo de administração pública fechada para modelos mais abertos e orientados aos desejos dos cidadãos (BODERMANN, 2018), sobretudo àqueles relacionados aos ideais de governança. O'Connor (2018) apresenta a teoria do valor público como um avanço em relação a algumas falhas da *New Public Management*, o que, em parte, pode ser explicado pela inclusão de conceitos como participação, legitimidade e governança, em detrimento de uma visão puramente operacional, predominante na NPM. Esta também é a posição apresentada por Talbot (2009), o qual considera a estrutura de valor público como algo que retoma aspectos tradicionais, à exemplo do desempenho e da eficiência, compatibilizando-os aos conceitos atuais de governança e participação.

Aliando a otimização dos resultados aos aspectos atinentes à governança e à participação, a construção de valores passou a destacar o papel das diversas partes envolvidas nos processos, tal como defendido por Stoker (2006) ao afirmar que o valor público

representa mais que o somatório de preferências individuais, pois alcança uma construção coletiva com deliberações que envolvem funcionários eleitos e nomeados e demais partes interessadas. É nesse sentido que a avaliação de valor inclui conceitos como valor econômico, político e social (BENINGTON, 2009), englobando uma complexidade de atores e cenários.

A respeito do envolvimento das partes interessadas no atingimento dos objetivos organizacionais, Donaldson e Preston (1995) afirmam que, em conjunto com dados empíricos, a teoria das partes interessadas pode ser utilizada para identificar conexões ou ausência de conexões entre o gerenciamento dos *Stakeholders* e a conquista de objetivos corporativos, fato que corrobora a ampla e estratégica definição dada por Freeman (2004) acerca do termo *Stakeholder* como qualquer grupo ou indivíduo que afeta ou é afetado pela realização dos propósitos da organização, incluindo-se, neste conceito, os atores internos.

Pearce (1982) estabelece que as partes interessadas possuem legítimas reivindicações sobre a empresa, o que, segundo Hill e Jones (1992) ocorre por meio de um relacionamento de troca, em que cada parte espera que seus interesses sejam satisfeitos. Um exemplo disso, para os autores, seriam os clientes que ao fornecerem receitas à empresa dela esperam valor pelo dinheiro ou mesmo gerentes e funcionários que, ao fornecerem à empresa seu tempo e habilidades, esperam renda justa e melhores condições de trabalho. Vislumbra-se, portanto, uma congruência entre a Teoria do valor público e a Teoria das partes interessadas, pois estas esperam valores ao mesmo tempo em que ajudam a criar estes mesmos valores almejados.

A par dessas colocações, torna-se imperioso explorar a lógica do conceito de partes interessadas em termos práticos, de forma a agregar valor também para as organizações públicas. Assim, após eleita a área de compras, premente se faz abordar a relação entre as partes interessadas internas, aqui considerados os requisitantes das compras, e o setor administrativo, responsável por operacionalizar as solicitações, estabelecendo uma relação de mutua colaboração entre ambos, cuja finalidade é a produção de valores, tomados como os resultados potencializados das compras públicas.

3.3 Atuação dos clientes internos: uma alternativa para aprimorar resultados?

Freeman (2004) já alertara que a estabilidade dos relacionamentos entre as partes interessadas depende do compartilhamento de princípios e valores. Nesse viés, assim como cabe ao setor de compras o fomento à produção de valor entregue pela organização há espaço para que esta produção se dê em conjunto com os demais atores participantes do processo, em especial os denominados clientes internos.

Giunipero e Percy (2000) definem clientes internos como os indivíduos que utilizam o que se compra, influenciam o processo de especificação e impactam a estratégia do fornecedor. Aduzem, ainda, que o gerenciamento dessas partes interessadas caracteriza-se uma das mais importantes habilidades a serem desenvolvidas pela área de compras. Do mesmo modo, Batista e Maldonado (2008) expressam que os clientes do setor de compras e licitações são aqueles que direta ou indiretamente adquirem produtos ou serviços para alcançar os resultados almejados.

Na perspectiva da colaboração, os clientes internos auxiliam na determinação dos requisitos e especificações de compras, na seleção de fornecedores, nos termos do contrato e no desenvolvimento de estratégias de compras, de forma a criar o melhor valor para a organização (HARTLEY *et al.*, 2014). Por conseguinte, o aprimoramento de resultados, representado pela geração de valor público, adquire uma lógica relacional em que é altamente importante o estabelecimento de interações produtivas com outros atores do processo, a fim de estimular o debate entre as partes, com vistas a melhorar os serviços, os benefícios e os custos (BENINGTON; MOORE, 2011).

Embora muitos estudos abordem a produção de valor relacionada à participação de indivíduos externos (veja-se: PESTOFF, 2006; TRITTER 2011; ALFORD, 2011), pouco se fala sobre a colaboração interna. Em seu estudo seminal acerca do valor público, Moore já apresentava a legitimidade e o apoio como pontos de criação de valor, enfatizando que ambos advêm de todas as partes interessadas e não somente de figuras externas (MOORE, 1995; 2003). Sabe-se que o valor público falha, ou é destruído, quando são tomadas decisões incorretas a respeito das necessidades a serem satisfeitas, das estratégias e dos processos para concretizá-las (SPANNO, 2009) ou mesmo quando nem o mercado, nem o setor público conseguem fornecer bens e serviços necessários para alcançar os valores públicos fundamentais (BOZEMAN, 2002). Partindo-se da premissa de que o conhecimento e a experiência dos usuários melhoram o *design*, o planejamento e a entrega efetiva de serviço (PESTOFF, 2006), e que esta entrega é exigência para a caracterização de muitos valores, tais como eficiência, eficácia e efetividade, situa-se a colaboração como uma alternativa apta a reduzir os fracassos de valor público, caracterizando uma boa prática de gestão na busca de melhores resultados.

4 METODOLOGIA

O presente estudo foi estruturado por meio de pesquisa qualitativa empreendida na unidade centralizada de compras de um município, cuja principal atribuição refere-se ao recebimento e processamento de requisições advindas de todas as secretarias que compõem a estrutura municipal. Quanto aos objetivos, a pesquisa classifica-se como descritiva, a qual, segundo Gil (2007) tem o condão de estabelecer relações entre variáveis com o intuito de analisá-las, classificá-las e interpretá-las.

Para operacionalizar os dados, optou-se pela pesquisa bibliográfica, pela entrevista e pela observação não participante. A pesquisa bibliográfica foi utilizada para o estabelecimento dos valores públicos gerados pelos processos de aquisição, bem como para identificação das variáveis que os compõem. A partir desse estabelecimento, foram apresentadas contribuições de diversos autores, a fim de demonstrar de que modo a colaboração interna afeta o aprimoramento dos resultados em compra públicas.

Por sua vez, a entrevista não estruturada prestou-se para captar a perspectiva dos compradores públicos municipais quanto às consequências da colaboração interna entre os setores, com a finalidade de apresentar uma posição contextualizada sobre a correlação teórica antes realizada. Optou-se pela entrevista não estruturada com vistas a gerar maior liberdade de expressão aos entrevistados, fato que proporciona uma forma mais ampla de exploração do problema, conforme defendido por Markoni e Lakatos (2002).

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 A relação compras públicas, valor público e práticas colaborativas

A literatura tem apontado a importância dos fundamentos da Teoria do valor para a Administração Pública, tendo por base a necessidade de satisfação dos interesses da sociedade e a promoção da confiança mútua (PAPI *et al*, 2018). Com relação à política de aquisições, o valor público é abordado por Erridge (2007) como um objetivo socioeconômico dos contratos públicos, ao lado do bem-estar social.

Há, no ambiente de compras, uma ampla gama de necessidades, materializada em atividades sociais, políticas e econômicas (GORDON; ZEMANSKY; SEKWAT, 2000). Por representarem a capacidade do governo de transformar impostos e outras receitas em consumo, as compras devem ser realizadas com eficiência e responsabilidade (MATTHEWS,

2005), sempre visando à concretização dos mais diversos interesses públicos. Batista e Maldonado (2008) observam que a compra pública não possui um fim em si mesma, pois implementa o trabalho dos demais departamentos, por meio do suprimento de insumos necessários às atividades finalísticas da organização. Destarte, paralelo às inúmeras dimensões atingidas pelas compras, há um emaranhado de atores que participam e se interessam pelas aquisições.

Baily *et al* (2000) destacam os objetivos gerais das compras como sendo a aquisição do material correto, com a qualidade esperada, no tempo certo e na quantidade exata, da fonte certa e ao preço adequado. A partir desses objetivos, os valores da eficiência, eficácia e efetividade são extraídos, representando as mais altas expectativas advindas dos processos de aquisições. Sabe-se que eficiência, eficácia e efetividade exprimem conceitos basilares dentro do funcionamento da Administração Pública, sendo, por isso, considerados valores gerais a serem perseguidos.

No ambiente de aquisições públicas, Reis (2015) enumera que a eficiência envolve indicadores construídos com base em variáveis como redução dos preços contratados e celeridade nos procedimentos de adjudicação, ao passo que a eficácia pode ser mensurada através de variáveis que avaliem a qualidade do serviço ou item contratado, pontualidade na entrega e conformidade legal na execução do contrato. Por sua vez, a efetividade pressupõe a satisfação dos usuários do item ou serviço contratado e dos impactos da contratação sobre a atividade fim da organização.

Assim, é possível estabelecer que os valores públicos correspondentes à eficiência, eficácia e efetividade serão afetados por fatores ou variáveis que acarretam tanto sua presença ou falha, quanto sua diminuição ou aumento. O quadro abaixo apresenta os três principais valores em compras públicas e as variáveis que os compõe. Tais variáveis estarão presentes a partir do grau de maturidade da organização quanto a duas práticas colaborativas eleitas, quais sejam, a integração entre setores e a existência de um sistema informatizado de uso comum.

Quadro 01 A mensuração de valores em compras públicas a partir de práticas colaborativas

VALORES	VARIÁVEIS/INDICADORES	FATORES DE IMPACTO
Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> ✓ redução dos preços contratados ✓ celeridade nos procedimentos 	<p>Integração entre os setores solicitantes e o setor de compras</p> <p>Sistema de compras interno e de uso comum pelo setor de compras e pelas secretarias solicitantes</p>
Eficácia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ qualidade do serviço ou item contratado ✓ pontualidade na entrega ✓ conformidade legal na execução do contrato 	
Efetividade	<ul style="list-style-type: none"> ✓ satisfação dos usuários do item ou serviço contratado ✓ reflexos da contratação sobre a atividade fim da organização 	

Fonte: elaborado pelos autores

Nesta lógica, quanto maior e mais aprimorada for a presença dos fatores de impacto – práticas colaborativas – maior será a produção dos valores públicos almejados, haja vista a formalização dos indicadores ou variáveis correlatos.

Holma *et al* (2020) estabelecem que as práticas colaborativas são centrais para o desenvolvimento conjunto da especificação de serviços e que estas envolvem, além dos compradores e dos prestadores de serviços, os clientes internos. Por sua vez, Almeida e Sano (2018) identificam a integração entre o setor requisitante e o setor de compras como um dos fatores que afetam a celeridade dos processos. Os autores também sugerem que essa integração é importante, pois proporciona a participação de especialistas na fase licitatória, o que impede falhas operacionais como descrição errada ou incompleta de itens e precificação fora da realidade do mercado, culminando com aquisição de produtos com melhor preço e qualidade. No mesmo sentido, Batista e Maldonado (2008) afirmam ser necessário que todos os clientes do setor de compras e licitações estejam imbuídos e engajados na melhoria do sistema como um todo, visando à maximização dos resultados esperados.

Corroborando o que se argumenta, o Gabinete de Prestação de Contas do Governo dos Estados Unidos - *U.S. Government Accountability Office* - (GAO, 2005) apresenta como um dos pilares para o desenvolvimento de aquisições eficientes e eficazes o grupo das políticas e processos, cuja atribuição, além de definir papéis e responsabilidades, é capacitar as pessoas da organização a trabalharem em conjunto visando obter melhores resultados e atender as expectativas das partes interessadas.

Como um segundo fator de impacto sobre as variáveis que compõem as três categorias de valor público apresentadas, aponta-se a existência de um sistema de compras interno, de utilização recíproca pelo setor de compras e pelas secretarias solicitantes, apto a proporcionar uma visão geral do processo a todos os atores.

O processamento manual de compras pode ser simplificado pelo uso de um sistema eletrônico bem projetado e funcional, que contenha todos os elementos que compõe o ciclo da cadeia de suprimentos (SCHAPPER; MALTA; GILBERT, 2006). Baily *et al* (2010) atestam que, tradicionalmente, o processo de compras gera grande trabalho burocrático, o que se agrava, por exemplo, na comunicação entre os setores. A utilização da tecnologia da informação viria reduzir tal burocracia, pois viabiliza a integração dos departamentos, além de proporcionar benefícios como a disponibilização da informação em tempo real, com o intercâmbio eletrônico de dados.

A divulgação de informações em rede interna foi apontado por Ferrer (2013) como um fator de controle de demanda, com a finalidade de evitar compras mal dimensionadas. Por sua vez, Almeida e Sano (2018) defendem a utilização da tecnologia da informação como uma das causas que impactam na celeridade dos processos, sobretudo no que se refere à requisição de compras, enquanto que, para Batista e Maldonado (2008), um modelo de desenvolvimento organizacional eficiente requer a melhoria dos processos internos de gestão com a definição de um sistema de informação capaz de otimizar procedimentos e de tornar as compras mais claras, transparentes e de fácil verificação pelos requisitantes envolvidos.

5.2 A perspectiva dos compradores públicos acerca das práticas colaborativas nos processos de aquisições municipais

A entrevista operou-se com três compradores públicos de um Município de Minas Gerais, sendo que dois possuem experiência na função de pregoeiro e um é responsável por supervisionar os processos de aquisições. Observou-se, *in loco*, que as requisições são recebidas por meio de Termos de Referências impressos e preenchidos pelas respectivas secretarias e entregues no departamento de compras, o qual centraliza as licitações e contratos de toda a organização. Junto aos termos, os requisitantes também enviam a cotação de preços dos produtos que desejam adquirir, sendo que não há utilização de software integrado para gestão das compras.

Quando estimulados a falar sobre a colaboração dos clientes internos em processos de aquisições, os entrevistados foram unânimes em declarar que a participação pode vir a otimizar o procedimento, haja vista que a função dos requisitantes afeta diretamente as atividades do comprador. Na maioria das vezes, ao receberem as requisições de compras, estas se apresentam incompletas e com erros grosseiros, o que acarreta necessidade de esclarecimentos e correções, ocasionando prolongamento do processo.

Outrossim, foram relatadas inconsistências quanto ao aspecto quantitativo dos pedidos, em especial no que se refere aos bens de uso comum por todas as secretarias, tendo em vista a ausência de um planejamento conjunto de aquisição. Estas constatações corroboram a importância dada à fase inicial das compras, com a definição do que e do quanto será pedido, o que normalmente incumbe ao setor solicitante. Do mesmo modo, sinalizam a importância da disponibilização eletrônica e transparência das informações, pois um acompanhamento integral e de acesso comum dos pedidos oportunizaria uma maior organização do aspecto quantitativo, conforme apontado por Ferrer (2013).

Foi relatado, ainda, que não é costume a participação dos requisitantes na execução dos processos licitatórios, inexistindo uma consciência quanto à importância do acompanhamento efetivo do processo junto ao setor de compras. Na maioria das vezes, são os compradores que interpelam os requisitantes ou o próprio departamento de licitação empreende, por sua conta, as tarefas incumbidas aos solicitantes, acarretando atrasos nas execuções dos processos e aumento de tarefas para o setor de compras.

Os relatos coadunam com a observação feita por Batista e Maldonado (2008) de que a busca pela melhoria dos processos passa pelo uso sistemático da informação, com a participação de todos os interessados. Com relação à importância concedida à colaboração dos clientes internos nos processos de aquisições, houve um consenso quanto aos benefícios gerados, corroborando os achados literários expressos em autores como Batista e Maldonado (2008), Giunipero e Percy (2000), Hartley *et al* (2014), Holma *et al* (2020).

Foram citados como principais pontos advindos da participação interna: a melhoria quanto à especificação do objeto para evitar aquisições de baixa qualidade ou frustradas; a pesquisa de preços realista, a fim de não prejudicar a concorrência ou provocar licitações desertas; o acompanhamento das etapas da aquisição a fim de evitar intempéries quanto aos prazos e ao momento da emissão da autorização de fornecimento; a possibilidade de auxílio quanto à formalização de regras editalícias e contratuais em licitações mais complexas. Foi, também, apontado que a participação deve se estender, inclusive, ao momento do recebimento dos bens adquiridos, principalmente quando estes possuírem especificações técnicas que requeiram conhecimentos especializados. Essa postura evitaria problemas de execução do contrato, inconformidades e eventuais insatisfações durante a utilização do produto adquirido.

Quanto ao fator de impacto referente à existência de um sistema de compras interno e de uso comum pelos setores, verificou-se que sua ausência acarreta forte impacto sobre as variáveis que compõe os valores públicos. Outrossim, os entrevistados consideraram o sistema um meio facilitador da integração.

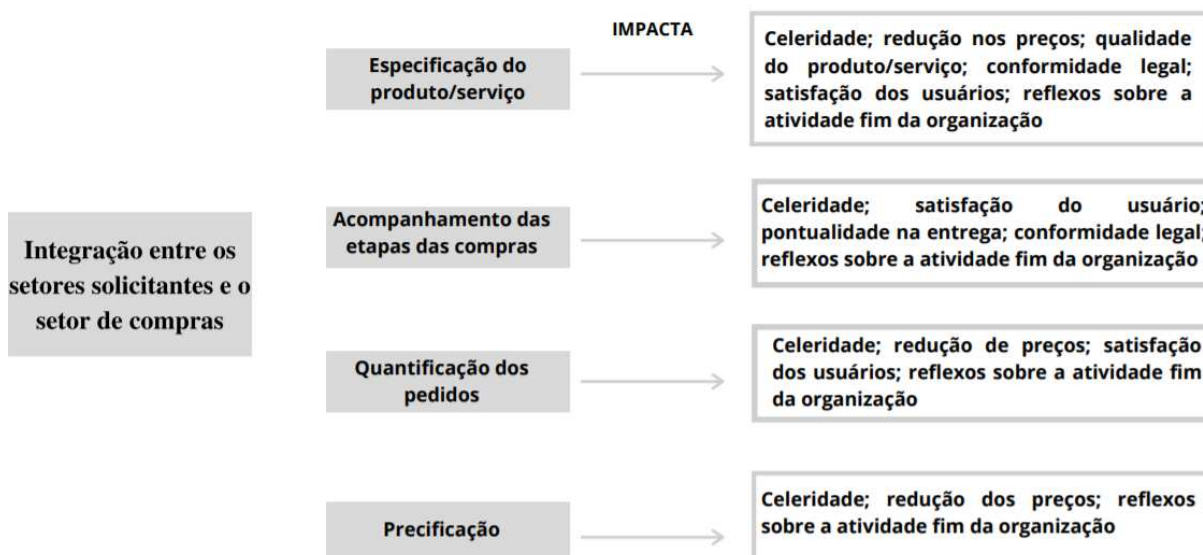
Foram relatadas dificuldades enfrentadas no dia-a-dia quanto ao fluxo de informações. Muitas vezes as comunicações se dão por telefone ou por e-mail, sendo que, neste último caso, é comum ocorrer maior desperdício de tempo em virtude da eventual demora de acesso ao correio eletrônico por parte das secretarias. Apontaram, como ressalvas, os custos da informatização, bem como as limitações quanto ao uso do sistema.

5.3 Proposição de um modelo de mensuração das práticas colaborativas em compras públicas

A partir dos achados da pesquisa, tem-se que quanto maior a colaboração maior a produção de resultados otimizados, ou seja, agregados de valores públicos. Por conseguinte, torna-se necessário mensurar os níveis que as práticas colaborativas podem alcançar dentro de uma organização, em função da presença da integração nas etapas centrais dos processos de compras.

Para tanto, com base em pesquisa bibliográfica e de campo, a primeira prática identificada, qual seja, a integração entre setores, foi decomposta em quatro etapas (precificação; quantificação; acompanhamento e especificação), as quais foram ordenadas conforme o número de variáveis de valor público que podem vir a impactar. Tal classificação operou-se considerando as consequências que cada etapa, se mal realizada, produz em toda a cadeia do processo de aquisição.

Figura 01 Etapas da integração entre setores conforme impacto sobre variáveis de valor público

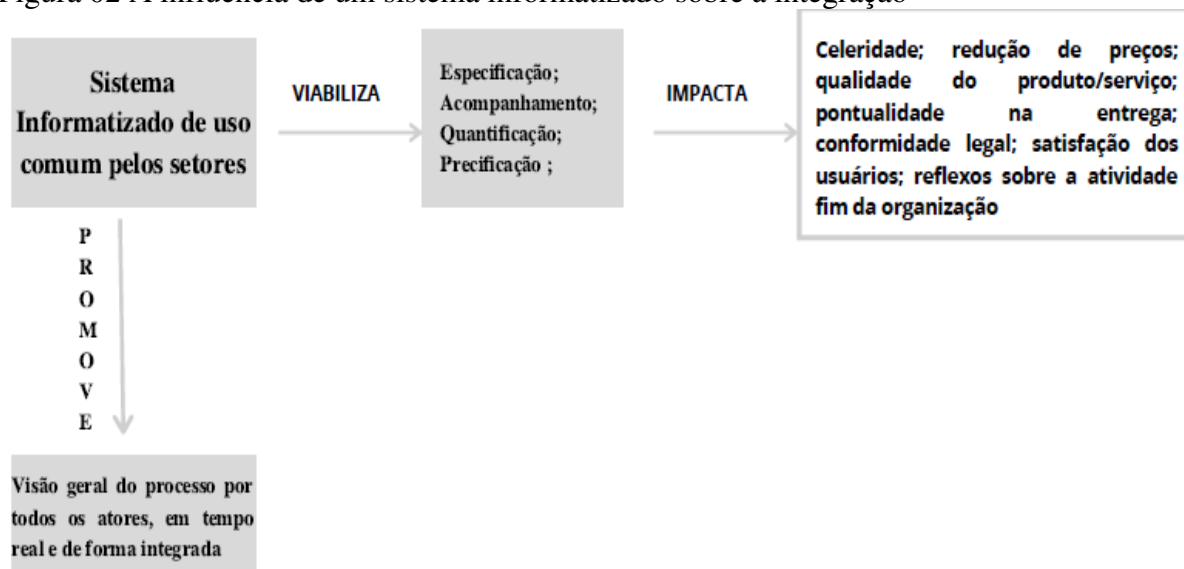


Fonte: Elaborado pelos autores

Portanto, é possível inferir que a integração entre setores estará completa a partir do momento em que se fizer presente em todas as fases, conforme apresentado. Caso presente em algumas etapas e ausente em outras, a organização não estará implementando a completude de tal prática, sendo necessário esforços no sentido de se promover melhorias neste quesito.

Por outro lado, quanto à segunda prática, representada pela existência de um sistema informatizado e de uso comum pelos setores, trata-se de medida capaz de garantir um panorama de acompanhamento dos processos em tempo real, de forma holística e integrada. Assim, caso presente, capacita a organização a atingir alto nível de maturidade de práticas colaborativas, haja vista que viabiliza a presença da integração em todas as etapas, impactando, por consequência, sobre a totalidade das variáveis formadoras dos valores da eficiência, eficácia e efetividade das compras públicas. Neste sentido, é possível afirmar que instituições que almejam atingir níveis elevados de práticas colaborativas devem se organizar para promover a implantação de *softwares* de apoio à integração, com uso comum pelos diversos setores. Demonstra-se:

Figura 02 A influência de um sistema informatizado sobre a integração

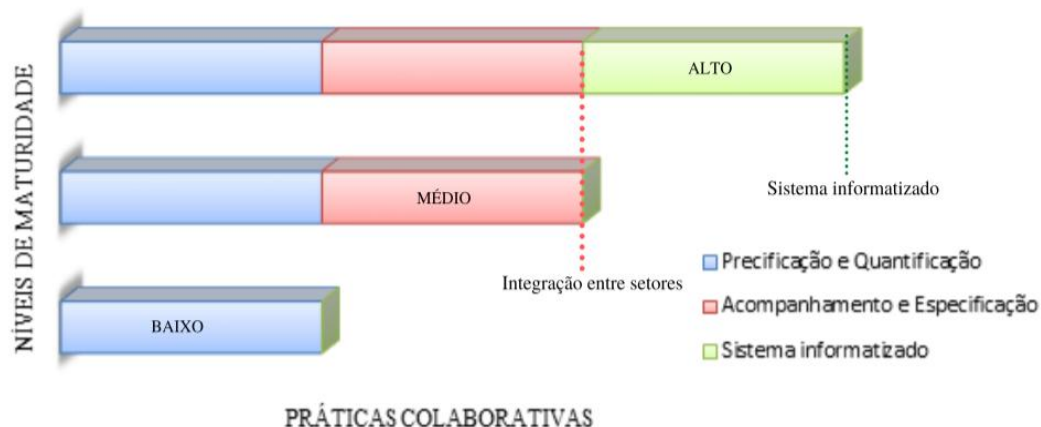


Fonte: Elaborado pelos autores

Das constatações, propõem-se um modelo para aferição do nível de maturidade das práticas colaborativas, a fim de que os gestores e demais interessados possam vislumbrar os aspectos da integração dentro de suas instituições, implementando as melhorias necessárias.

Organizações que utilizam a integração apenas nas etapas de precificação e/ou quantificação, pelo pequeno número de variáveis de valor público que atingem, alcançariam um baixo índice de maturidade de práticas colaborativas. Por sua vez, organizações com índice médio de maturidade são aquelas que implementam a integração em fases mais complexas e significativas do processo de aquisição, as quais correspondem ao acompanhamento das compras e à especificação dos produtos, além das etapas anteriores. Por último, o alto índice somente seria atingido quando a organização incluísse a utilização de sistema informatizado, haja vista que este possibilita integração em tempo real, de forma transparente e otimizada, viabilizando todos os ângulos da colaboração.

Figura 03 Níveis de maturidade das organizações frente à implementação das práticas colaborativas



Fonte: elaborado pelos autores

6 CONCLUSÃO

A razão da existência do Estado, desde suas concepções mais remotas, é a proteção do indivíduo e a promoção do bem comum, que se opera, sobretudo, por meio da prestação de serviços públicos. Portanto, a temática afeta ao serviço público, por sua relevância e abrangência, destaca-se quanto aos estudos que objetivam desenvolver estratégias aptas à otimização da gestão, especialmente em momentos de crises, nos quais a relação despesas e receitas tende a se desequilibrar ainda mais.

Imbuída nesse contexto, a pesquisa tratou de estabelecer rotinas que venham a garantir boas práticas em compras públicas, partindo-se da premissa de que a integração entre os setores demandante e demandado compõe alternativa para agregação de valor aos resultados advindos das aquisições municipais.

Assim, por meio de pesquisa bibliográfica, buscou-se os principais valores que a atividade de compras públicas é capaz de agregar aos resultados finais, quais sejam: a eficácia, eficiência e efetividade, estabelecendo-se as variáveis geradoras de tais atributos. A partir das variáveis especificadas, foram eleitos dois fatores de impacto: a integração entre os setores e a existência de um sistema informatizado de uso comum. Ambos os fatores referem-se ao campo das práticas colaborativas, tomadas como a construção conjunta de resultados, por meio do compartilhamento de habilidades e conhecimentos.

Os achados permitiram observar que a integração se faz necessária, sobretudo, nas etapas de especificação, acompanhamento de compras, quantificação de pedidos e precificação, sendo que, a depender da existência de rotinas integrativas em cada uma dessas etapas, haverá o comportamento positivo ou negativo das variáveis de valor público correspondentes. Observou-se que as etapas de especificação e o acompanhamento das compras abrangem maior quantidade de variáveis, enquanto a quantificação e a precificação comportam quantidade menor.

No que tange à utilização de um sistema informatizado, de acesso comum pelos setores, trata-se de prática que interfere em todas as variáveis formadoras dos valores da eficiência, eficácia e efetividade, visto que caracteriza-se instrumento para promoção da integração, de forma otimizada, transparente e tempestiva. Aferiu-se que a existência de um software de gestão integrada de compras confere à instituição um alto nível de maturidade em práticas colaborativas, e por conseguinte, em produção de valor público.

A partir da pesquisa qualitativa houve o esforço para a proposição de um modelo teórico de mensuração de práticas colaborativas em compras públicas como indicador de desenvolvimento organizacional. Trata-se de um esboço destinado à melhoria das rotinas administrativas no intuito de modernizar a gestão pública. Apresentam-se como limitações as dificuldades encontradas em razão da inexistência de literatura anterior que sistematizasse os conceitos abordados.

Por fim, é bom destacar que, como as práticas colaborativas pressupõem o compartilhamento de responsabilidades entre as partes interessadas, a integração deve ser responsável, regular, voluntária, técnica, em tempo real e com divisão de tarefas, o que é facilitado tanto pela existência de um sistema informatizado bem estruturado e inteligível, que garanta o fluxo contínuo de informações, quanto pela organização interna dos setores. Do contrário, poderia ocasionar práticas burocráticas excessivas ou mesmo retrabalho, trazendo mais complexidade e desperdício de tempo ao setor comprador. Desse modo, e num outro viés, abrem-se os desafios à integração, os quais sugere-se compor objeto de futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFORD, John; O'FLYNN, Janine. Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. **International Journal of Public Administration**, v. 32, i.3-4), p. 171–191, 2009

ALFORD, John. Public Value from co-production by clients. In BENINGTON, John; MOORE, Mark Harrison. **Public Value: theory & practice**, p. 144-157, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 89-106, 2018

BAILY, Peter *et al.* **Compras Princípio e Administração**. Tradução de Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2000

BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manoel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C & T/S). **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 4, p. 681-699, 2008

BENINGTON, John. Creating the public in order to create public value? **International Journal of Public Administration**, v. 32, n. 3-4, p. 234-249, 2009

BENINGTON, John; MOORE, Mark Harrison. Public Value in complex and changing times. In BENINGTON, John; MOORE, Mark Harrison. **Public Value: theory & practice**, p. 1-30, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011

BODERMANN, Markus. Proposed framework for risk management practices in public sector to increase public value in Germany. *Sustainable Management, Wertschöpfung Und Effizienz*, p. 207–217, 2018

BOZEMAN, Barry. Public Value Failure: When efficient markets may not do. **Public Administration Review**, v. 62, n. 2, p. 145-161, 2002

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 01, p. 5-25, 1997

COLE, Martin; PARSTON, Greg. **Unlocking Public Value: a new model for achieving high performance in public service organization**. New Jersey: John Wiley & Sons, INC, 2006

COSTA, Renato Eliseu; HOLLNAGEL, Heloisa Candia; BUENO, Ricardo Luiz Pereira. Compras Governamentais: panorama atual e desafios. **Revista Científica Hermes**, n. 23, p. 51-75, 2019

DIAS, Marco Aurélio P. **Administração de Materiais: uma abordagem logística**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010

DONALDSON, Thomas; PRESTON, Lee E. The Stakeholder Theory of the corporation: concepts, evidence, and implications. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 1, p. 65-91, 1995

ERRIDGE, Andrew. Public procurement, public value and the Northern Ireland unemployment pilot project. **Public Administration**, v. 85, n. 4, p.1023-1043, 2007

FERRER, Florencia. **Os desafios do setor público para construir um novo modelo de compras**. In Congresso CONSAD de Gestão Pública, VI, 2013, Brasília, DF

FIGUEIREDO, Vanusa da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na Administração Pública. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013

FREEMAN, Edward R. The Stakeholder approach revisited. **Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik**, v. 5, n. 3, p. 228-254, 2004

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007

GIUNIPERO, Larry C; PEARCY, Dawn H. Word-Class purchasing skills: an empirical investigation. **The Journal of Supply Chain Management**, p. 04-13, 2000

GORDON, Stephen B.; ZEMANSKY, Stanley D.; SEKWAT, Alex.. **The public purchasing profession revisited**. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, v. 12 (2), p. 248–271, 2000

HARTLEY, Janet L. *et al.* Exploring supply management status, internal collaboration and operating performance. **Operations Management Research**, v. 7, p. 24-35, 2014

HILL, Charles W. L; JONES, Thomas M. Stakeholder-Agency Theory. **Journal of Management Studies**, v. 29, n. 2, 1992

HARISSON, Teresa M. *et al.* Open government and e-government: democratic challenges from a public value perspective. **Information Polity**, n. 17, p. 89-97, 2012

HOLMA, Anne-Maria *et al.* Service specification in pre-tender phase of public procurement – a triadic model of meaningful involvement. **Journal of purchasing and supply management**, v. 26, n. 1, 2020

JACKSON, Peter M. Public Sector Added Value: Can Bureaucracy Deliver? **Public Administration**, v. 79, n. 1, p., 5–28, 2001

LOPES, Laís Vanessa Carvalho de Figueiredo *et al.* **Fomento e colaboração**: uma nova proposta de parceria entre Estado e Organizações da Sociedade civil. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2013

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 5. Ed. rev e ampl. São Paulo: Atlas 2002

MARQUES, Maria Manuel Leitão. **Uma administração pública em rede**. 2006 Disponível em https://apdsi.pt/wp-content/uploads/prev/4.5_maria%20leitao_%20marques_070626.pdf. Acesso em 28 de abril de 2020

MATTHEWS, Darin. Strategic Procurement in the Public Sector: a mask for financial and administrative policy. **Journal of Public Procurement**, v. 5, n. 3, p. 388-399, 2005

MENDONÇA, Crystianne; MELO, Luiz Carlos Figueira. Dever fundamental de publicidade administrativa: uma análise sob a transparência pública na gestão estatal e a efetividade da participação popular nas ações da Administração Pública brasileira. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, v. 18, n. 71, p. 249-266, 2018

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008

MOORE, Mark Harrison. **Creating Public Value: strategic management in government**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995

MOORE, Mark Harrison. **The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to 'Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations'** by Robert Kaplan. Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 18, May 2003.

NASCIMENTO, Guilherme Fossi *et al.* **A qualidade dos produtos adquiridos por pregão eletrônico e sua relação com a sala de aula no Ccaufes**. In: VIII SEGet – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2011, Resende.

NOVECK, Beth Simone. **Wiki Government: How technology can make government better, democracy stronger and citizens more powerful**. Washington: Brookings Institution Press, 2009

NURMANDI, Achmad; JOVITA Hazel. Putting Public Values in Public Procurement Agenda. **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, p. 1-6, 2017

O'CONNOR, Nat. The potential for public value frameworks in Northern Ireland and Ireland. **Administration**, v. 66, n. 3, p. 33-54, 2018

OECD. **Government at a Glance**. OECD Publishing, Paris, 2017

PAPI, Luca *et al.* Measuring public value: a conceptual and applied contribution to the debate. **Public Money & Management**, v. 38, n. 7, 503-510, 2018

PAULUS, Aylton Júnior. Gerenciamento de Recursos materiais em unidades de saúde. **Revista Espaço para a Saúde**, v. 07, n. 01, p. 30-45, 2005

PEARCE, John A. The Company Mission as a Strategic toll. **MIT Sloan Management Review**, v. 23, n. 3, p. 15-24, 1982

PESTOFF, Victor. Citizens and co-production of welfare services. **Public Management Review**, v. 8, n. 4, p. 503-519, 2006

RANE, Santosh B; NARVEL, Yahya Abdul Majid; BHANDARKAR, Bhaskar M. Developing strategies to improve agility in the project procurement management (PPM) process: perspective of business intelligence (BI). **Business Process Management Journal**, v. 26, n. 1, p. 257-286, 2019

REIS, Paulo Ricardo da Costa. Desempenho nos contratos de compras públicas: Evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil (Tese de Doutorado). Universidade Federal da Bahia. Salvador, BA. 136 f. 2015

SANT'ANNA, Lindsay Teixeira *et al.* Aproximações entre governança colaborativa e ação comunicativa: uma proposta de estudo. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 5, p. 821-837, 2019

SANTOS, Jose Antonio Pedro dos; NETO, José da Silva Correia; SOUZA, Ellen. Funcionalidades, Características e limitações das plataformas de participação e colaboração: uma análise comparativa. **Revista Gestão.Org.**, v. 15, Edição Especial, p. 147-156, 2017

SCHAPPER, Paul R.; MALTA, João Nuno Veiga; GILBERT, Diane L. Analytical Framework for the Management and Reform of Public Procurement, 2006. In THAI, Khi V (org). **International Handbook of Public Procurement** (Public Administration and Public Policy). Boca Raton/Florida/USA: Taylor & Francis Group, 2008

STOKER, Gerry. Public Value management: a new narrative for network governance? **The American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006

SPANO, Alessandro. Public Value Creation and Management Control Systems. **International Journal of Public Administration**, v. 32, n. 3-4, p. 328-348, 2009

TALBOT, Colin. Public Value – The next “big thing” in Public Management. **International Journal of Public Management**, v. 32, n. 3-4, p. 167-170, 2009

TASSABEHJI, Rana; MOORHOUSE, Andrew. The changing role of procurement: developing professional effectiveness. **Journal of Purchasing & Supply Management**, v. 14, n. 1, p. 55-68, 2008

TRITTER, Jonathan Q. Framing the production of health in terms of public value: lessons from the UK National Health Service. In BENINGTON, John; MOORE, Mark Harrison **Public Value: theory & practice**, p. 158-170, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO-05-218G). Framework for assessing the acquisition function at Federal Agencies. Washington, 2005. In THAI, Khi V (org). **International Handbook of Public Procurement** (Public Administration and Public Policy). Boca Raton/Florida/USA: Taylor & Francis Group, 2008

ÚBEDA, Ricardo; ALSUA, Carlos; CARRASCO, Nelson. **Purchasing models and organizational performance: a study of key strategic tools**. Journal of Business Research, v. 68, n. 2 p.177-188, 2015