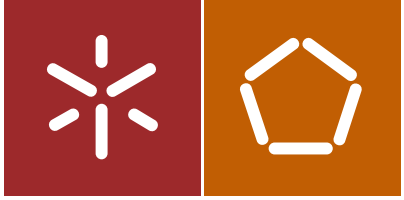


Universidade do Minho
Escola de Engenharia

Isabel Maria de Freitas Soares Ferreira

Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público

fevereiro de 2016



Universidade do Minho
Escola de Engenharia

Isabel Maria de Freitas Soares Ferreira

Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público

Tese de Doutoramento
Tecnologias e Sistemas de Informação

Trabalho efectuado sob a orientação do
Professor Doutor Luís Alfredo Martins do Amaral

fevereiro de 2016

DECLARAÇÃO

Nome: Isabel Maria de Freitas Soares Ferreira

Endereço eletrónico: iferreira@ipca.pt

Título da tese: Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Publico

Orientador: Luís Alfredo Martins do Amaral

Ano de conclusão: 2015

Designação do Doutoramento: Tecnologias e Sistemas de Informação

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, 27/02/2016

Assinatura: _____

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente tese. Confirmo que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Universidade do Minho, 27 de fevereiro de 2016.

Nome completo: Isabel Maria de Freitas Soares Ferreira

Assinatura: _____

À Isabel e ao Gonçalo

Os sorrisos da minha alma.

"Mãe, quantas linhas te faltam para terminar? 50? Precisas da nossa ajuda?"

Agradecimentos

"Aqueles que passam por nós não vão sós. Deixam um pouco de si, levam um pouco de nós"

(Antoine de Saint-Exupéry)

Outubro de 2009, o início de um desafio. Saída da zona de conforto. Da gestão para a engenharia. Alguns preconceitos?! A diversidade à unidade? A universidade! Persistência e vontade, apenas. Estudar uma medida do governo eletrónico. Setembro de 2015, uma visão diferente na forma de ver as regularidades do mundo, fruto dessa diversidade de pensamento, do espírito crítico e rigor que vivi com o grupo da edição de 2009 do Programa Doutoral em Tecnologia e Sistemas de Informação, do Departamento de Sistemas de Informação, da Universidade do Minho.

Durante o percurso?! Da sensação do caos original, a ênfase que obscurece, à clareza do processo de investigação. Muito trabalho, muita persistência. Muitas dúvidas, vontades distintas. Ora avançar, ora recuar, mas nunca desistir! Uma "relação amor/ódio". Momentos emocionalmente distintos! Uma procura constante de equilíbrio no desequilíbrio do percurso, tão normal em investigação, principalmente, no contexto atual, onde o tempo que quer estar é forçado a não estar.

Mas todos aqueles que por mim passaram deram um outro sabor ao tempo, ao meu, nosso tempo. E foram esses tempos que me ajudaram aqui estar, num hoje, que traz consigo o passado e projeta o futuro. Sim, esta etapa é isso. Uma chegada e uma partida. Um novo iniciar. E um agradecimento a eles quero, aqui, deixar.

Começo por deixar uma palavra de apreço, muito especial, ao Professor Luís Amaral. Pela confiança e por ter aceite orientar-me neste projeto. Mas, acima de tudo, pelo auxílio prestado e dimensão humana. Pelos seus conselhos críticos, pela exigência e rigor; pela sua enorme experiência e disponibilidade em me ouvir sempre que lhe enviava: "SOS"!

A todos os docentes do Programa de Doutoramento, pela partilha e transmissão de conhecimento. Um agradecimento especial ao Professor João Álvaro Carvalho, pelas reflexões exigentes e rigorosas; pelas questões que levantava quando pensava que estava tudo claro no meu pensamento.

Aos entrevistados, pela disponibilidade, pela partilha de informação e experiências, pelos contributos inestimáveis dados ao trabalho realizado.

A todos os meus colegas e amigos do Doutoramento. Sem eles não seria a mesma coisa: pela discussão intensa, pelos trabalhos de grupo, pela ajuda constante. À Sílvia, à Cândida, ao Agostinho, ao José Luís, ao Irapuan, ao Belfo, ao José, ao Luís naquilo que nos caracteriza: "os nossos ambientes criativos". A amizade!

À Cândida, à Susana e à Carina, muito obrigada pelo apoio e colaboração na reta final de conclusão, muito importante para terminar com a expressão: "está quase"!

Aos "acasos" de uma vida, que nela colocaram os meus "amigos loucos" e sem eles não seria possível: à Renata, à Iva, à Teresinha, à Sandra, à Raquel, à Lia, à Mafalda, à Solange, à Isabel, ao Guima, ao Fertuzinhos, ao Paulo, ao Porfírio pela presença, pelo suporte, pela intensidade dos momentos. "*Os melhores amigos têm as melhores histórias*"!

À minha sobrinha e afilhada Filipa, a sua constante procura por momentos com alma, inspiram-me!

Aos meus pais, a minha base!

Aos avós dos meus filhos, maternos e paternos, pela presença constante e bela na vida deles; pelo que partilham e pelo que proporcionam.

Aos meus filhos, Isabel e Gonçalo .... os sorrisos da minha alma!

Resumo

Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público

O contrato público, no contexto da gestão pública, é um instrumento de execução da política pública capaz de promover o valor público. Neste sentido, as políticas e práticas de compras públicas, enquadradas por uma estratégia de gestão, estão focadas na eficiência económica, mas também na promoção de objetivos sociais e ambientais subjacentes à realidade sócio económica que se pretende melhorar. Monitorar, gerir e avaliar os resultados e impactos das compras públicas na concretização desses objetivos é um desafio que as entidades e organismos públicos enfrentam, no contexto da governação.

Para responder aos desafios supramencionados, assiste-se à adoção de tecnologias de comunicação e informação. A contratação pública electrónica apresenta-se como uma das iniciativas mais relevantes do governo eletrónico, face ao impacto que a mesma apresenta ao nível do desenvolvimento económico.

A contratação pública eletrónica, ao nível da governação, aumenta a concorrência, potencia processos de tomada de decisão mais transparentes, combatendo a corrupção; relativamente à administração, reduz a burocracia, permitindo ganhos de tempo e de dinheiro. Ou seja, apresenta-se como um instrumento capaz de criar valor público.

No entanto, embora os benefícios associadas à contratação pública eletrónica sejam evidenciados, a simples adoção da componente tecnológica não significa que a organização colha automaticamente os benefícios apontados.

No caso português vários têm sido os avanços em matéria de políticas e práticas de contratação pública eletrónica. Os ganhos organizacionais são reconhecidos, nomeadamente no contexto europeu. Contudo, as plataformas de contratação pública eletrónica apresentam limitações, provocando, nesse sentido, um conjunto de constrangimentos organizacionais que impedem a avaliação do impacto das compras públicas na criação do valor público.

A inexistência uma visão conceptual que alinhe a formulação e execução das políticas públicas e a atividade contratual dos organismos e serviços públicos é uma das causas associadas às limitações das plataformas eletrónicas de contratação pública. A falta de um modelo desta natureza impede a monitorização e a gestão da informação inerente aos processos de compras, bem como a respetiva avaliação dos seus impactos na organização e na sociedade. A falta de referenciais conceptuais limita o potencial endógeno da inovação que as tecnologias podem assumir no caso das compras públicas.

O principal objetivo deste projeto de doutoramento é compreender, no contexto da governação e do governo eletrónico, o fenómeno dos contratos públicos orientados ao valor público. Para responder a este propósito, adota-se a metodologia de investigação *design research*, assente numa estratégia estruturada em três fases, triangulando métodos e técnicas de recolha de informação.

Dos estudos empíricos resultou um modelo de gestão integrada dos contratos públicos eletrónicos orientados ao valor público que: (i) enquadra as compras públicas num contexto mais alargado; (ii) permite avaliar o impacto das compras públicas na criação de valor público; e (iii) oriente o desenvolvimento tecnológico de plataformas de compras públicas orientadas ao valor público.

Abstract

Integrated Management Model for Public E-Procurement oriented Public Value

The public contract in the public management context, is an implementing instrument of public policy that promotes the public value. In this sense, policies and public contracts practices, framed by a management strategy, are focused on economic efficiency, but also in promoting social and environmental objectives underlying the socio-economic reality that is wanted to improve. To monitor, to manage and to evaluate the results and impacts of public procurement in achieving these goals is a challenge that the authorities and public bodies face in the context of governance.

In order to address the above challenges, one witnesses the adoption of information and communication technologies. E-procurement presents itself as one of the most important initiatives of e-government, given the impact it has in the economic development terms.

The public e-procurement, in governance, increases competition, empowers more transparent decision-making processes, in order to fight corruption; relative to administration, it reduces paperwork, allowing gains in time and money. Namely, it presents itself as a tool to create public value.

However, while the benefits associated with e-procurement are evident, the simple adoption of technological component does not mean that the organization automatically gets the pointed out benefits.

In Portugal, there has been several progresses in the e-procurement policies and practices field. The organizational gains are recognized, particularly in the European context. However, e-procurement platforms have limitations, giving place to a set of organizational constraints preventing the evaluation access to the impact of public procurement in the creation of public value.

The lack a conceptual vision that aligns framing and implementing public policies and the contractual activity of public institutions and services, is one of the causes

associated with the limits of electronic procurement platforms. The lack of a model, of this nature, prevents the monitoring and the management of information inherent to the procurement process as well as the respective evaluation of their impact on the organization and society. The lack of conceptual frameworks limit the indigenous innovation potential given the technology role in the public procurement case.

The aim of this PhD project is to understand in the context of governance and e-government, the phenomenon of public procurement oriented towards public value. To deal with this purpose, one has to embrace the design research methodology, based on a structured strategy in three phases, triangulating methods and techniques in order to gather information.

Empirical studies resulted in a model of integrated management of procurement-oriented public value: (i) provides the framework for public procurement in a wider context; (ii) allows us to evaluate the impact of public procurement in the creation of public value; and (iii) direct the technological development of public procurement platforms oriented public value.

Índice

Agradecimentos ..... **vii**

Resumo ..... **ix**

Abstract ..... **xi**

Índice ..... **xiii**

Índice de Figuras ..... **xvii**

Índice de Tabelas ..... **xxi**

Lista de siglas e acrónimos ..... **xxiii**

1 Introdução **1**

1.1 Enquadramento **1**

1.2 Contexto da investigação e motivações **5**

1.3 Problemática da investigação e propósito **7**

1.4 Conceção da investigação **13**

1.5 Organização da tese **21**

1.6 Sumário **22**

2 Contratos públicos orientados ao valor público: contexto e conceitos **23**

2.1 Enquadramento **23**

2.2 A dinâmica da governação e o governo eletrónico **25**

2.3 Valor público, um modelo de governação e gestão pública **33**

2.4 A gestão do desempenho e a avaliação dos impactos **40**

2.4.1 Enquadramento 40

2.4.2 Gestão integrada das políticas públicas: o Quadro Lógico 43

2.5 Contratos públicos **51**

2.5.1 Enquadramento 51

2.5.2 Contratos públicos: abordagem política, legal e de gestão 53

2.5.3 Contratação pública eletrónica 59

2.5.4 A contratação pública eletrónica no seio da Estratégia Europa 2020 67

2.5.5 Contratação pública eletrónica no plano nacional 68

2.6 Sumário 76

3 Fundamentação e descrição do estudo de investigação 77

3.1 Enquadramento 77

3.2 Posicionamento filosófico 79

3.3 Pressupostos teóricos 85

3.4 Tese, questões e objetivos de investigação 89

3.5 Estratégia de investigação 95

3.5.1 1ª fase da estratégia de investigação – identificação e relevância prática do fenómeno em estudo 98

3.5.2 2ª fase da estratégia de investigação - desenho do modelo 104

3.5.3 3ª fase da estratégia de investigação - validação do modelo 105

3.6 Sumário 106

4 Etapa 1 - Identificação e relevância prática do fenómeno em estudo 109

4.1 Enquadramento 109

4.2 Compreensão e delimitação do fenómeno em estudo - contributos da revisão de literatura 111

4.3 Estudo de caso 114

4.3.1 Enquadramento 114

4.3.2 Região Digital ÁGIL 116

4.4 Validação da relevância prática do fenómeno em estudo 130

4.5 Sumário 130

5 Etapa 2 – Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público 133

5.1 Enquadramento 133

5.2 Referencial metodológico de intervenção organizacional 137

5.3 Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público 141

5.3.1 Enquadramento 141

5.3.2 Modelo: o referencial organizacional estratégico 141

5.3.3 CO1: Gerir políticas públicas orientadas ao valor público 143

5.3.4 CO2: Gerir contratos públicos 148

5.3.5 Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público – versão 1 172

5.4 Sumário 173

6 Etapa 3 – Validação do Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público 175
6.1 Enquadramento 175
6.2 Elementos do critério de validação 177
6.2.1 O sucesso do artefacto 177
6.2.2 Generalização dos resultados 178
6.2.3 Novidade 178
6.2.4 Capacidade de explanação 179
6.3 O método usado para a validação: as entrevistas 179
6.3.1 Enquadramento 179
6.3.2 Identificação das entidades a convidar 180
6.3.3 Condução da entrevista 184
6.3.4 Análise e interpretação das transcrições das entrevistas 189
6.4 Resultados da validação 193
6.4.1 Enquadramento 193
6.4.2 Validação do modelo: CO gerir políticas públicas 193
6.4.3 Validação do modelo: CO2 Gerir contratos públicos 201
6.4.4 Validação geral do Modelo 221
6.5 Resultado final da validação – Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público – versão final 234
7 Outros resultados empíricos 235
7.1 Enquadramento 235
7.2 O CCP e o potencial endógeno das TIC 235
7.3 Plataformas eletrónicas de contratação pública: vantagens, limitações e constrangimentos 246
7.3.1 Enquadramento 246
7.3.2 Vantagens 247
7.3.3 Limitações ao potencial uso das plataformas 253
7.3.4 Limitações tecnológicas 256
7.3.5 Constrangimentos 258
7.3.6 Medidas para ultrapassar as limitações e os constrangimentos das atuais plataformas eletrónicas de contratação pública 273
7.4 Sumário 280
8 Conclusões 281
8.1 Enquadramento 281

8.2 A relevância científica e tecnológica da Tese 281
8.3 Principais limitações do estudo 283
8.4 Principais contributos 284
8.4.1 Contributos para a comunidade académica 284
8.4.2 Contributos práticos: organismos públicos e mercado tecnológico 284
8.5 Trabalhos futuros 285
8.6 Considerações finais 286
Referências 289
Apêndice I 299
Apêndice II 301
Apêndice III 303
Apêndice IV 305
Apêndice V 311
Apêndice VI 313
Apêndice VII 319
Apêndice VIII 321
Apêndice IX 323

Índice de Figuras

Figura 1.1 - Visão integrada e transversal dos contratos públicos. 4
Figura 1.2 - Contexto da investigação e motivações. 7
Figura 1.3 - Fases comuns do processo de formação do contrato público. 10
Figura 1.4 - Tema de investigação. 10
Figura 1.5 - Rede de atores – formulação do valor público, no contexto da governação e definição das políticas públicas (1º nível). 18
Figura 1.6 - Rede de atores – no contexto da atividade contratual pública (2º nível) - relacionamento entre entidades adjudicantes e entidades externas nos processos de compras. 19
Figura 1.7 - Rede de atores – no contexto da atividade contratual pública (3º nível) - atores internos (no seio da entidade adjudicante) nos processos de formação dos contratos. 19
Figura 1.8 - Fronteira da atividade contratual pública. 20
Figura 1.9 - Estrutura da tese. 21
Figura 2.1 - Governação, uma estrutura de relações para a definição do valor público. 26
Figura 2.2 - Governo eletrónico no contexto da governação orientada ao valor público (adaptado de Soares, 2009: 75). 28
Figura 2.3 - Modelo tripartido das tecnologias e sistemas de informação no governo (adaptado de Hovy, 2008). 31
Figura 2.4 - Evolução da perceção do valor público, numa perspetiva macro (adaptado de UN, 2008). 34
Figura 2.5 - Valor público, perspetiva micro (adaptado de UN, 2008). 35
Figura 2.6 - Triângulo dinâmico do valor público. 38
Figura 2.7 - Quadro global de estratégia organizacional (Simões, 2003). 41
Figura 2.8 - Desempenho em contexto de mudança (Simões, 2003). 41
Figura 2.9 - Ciclo da abordagem integrada de programas/projetos (Simões, 2003). 45
Figura 2.10 - Alinhamento entre programas/projetos e políticas públicas. 45
Figura 2.11 - Lógica de intervenção vs lógica de impactos (Simões, 2003). 48
Figura 2.12 - Ciclo do programa/projeto (Simões, 2003). 49
Figura 2.13 - Intervenção estruturada numa relação entre meios-fins (Simões, 2003). 49
Figura 2.14 - Intervenção estruturada numa relação entre meios-fins (Simões, 2003). 50
Figura 2.15 - Atividades a desenvolver nas etapa de intervenção (Simões, 2003). 51
Figura 2.16 - Perspetivas contextuais dos contratos públicos. 52
Figura 2.17 - Critérios procedimentais pré-contratuais. 55
Figura 2.18 - Fases comuns do processo de formação do contrato. 56

Figura 2.19 - Visão ampla das compras públicas. 57
Figura 3.1 - Objetivos, questões de investigação e estrutura da tese. 94
Figura 3.2 - Estratégia de investigação. 97
Figura 4.1 - Compreensão e delimitação do fenómeno em estudo – rede de conceitos. 111
Figura 4.2 - Conceito de serviço partilhado Região Digital ÁGIL (Região Digital ÁGIL, 2009) 123
Figura 4.3 - Modelo de *stakeholders* da Região Digital ÁGIL (Região Digital ÁGIL, 2009) 124
Figura 4.4 - Interoperabilidade entre Região Digital ÁGIL e outros sistemas de informação (Região Digital ÁGIL, 2009). 125
Figura 5.1 - Referencial para o desenvolvimento de sistema de informação (adaptado de Carvalho, 1996: 6). 135
Figura 5.2 - Competências organizacionais de primeiro nível. 142
Figura 5.3 - Modelação da CO1 gerir políticas públicas orientadas ao valor público em níveis competências de nível inferior. 143
Figura 5.4 - Gestão das políticas públicas assente numa estrutura de programas e projetos (Simões, 2003). 145
Figura 5.5 - Sistemas de monitorização, gestão e avaliação do ciclo de gestão dos projetos/programas (Simões, 2003). 146
Figura 5.6 - Sistemas de monitorização, gestão e avaliação do ciclo de gestão dos projetos/programas. 148
Figura 5.7 - A CO2 e as competências organizacionais de segundo nível 149
Figura 5.8 - CO2.1: gerir estratégias de compras e as competências organizacionais elementares 150
Figura 5.9 - CO2.1.1: planear necessidades de compras e as competências elementares de nível inferior 151
Figura 5.10 - CO2.1.2: gerir a agregação das necessidades de compras e as competências elementares de nível inferior 151
Figura 5.11 - CO2.1.3: definir a estratégia de compra e as suas competências organizacionais elementares de nível inferior 152
Figura 5.12 - CO2.1.2: definir a estratégia de compra e a competência organizacional mais elementar (iv) caracterizar procedimento 153
Figura 5.13 - CO2.2: gerir processos de formação dos contratos e as competências organizacionais elementares 155
Figura 5.14 - CO2.2.4: iniciar procedimento e as competências organizacionais elementares de nível inferior 158
Figura 5.15 - CO2.2.4: iniciar procedimento (i) decidir contratar 158
Figura 5.16 - CO2.2.4: iniciar procedimento (ii) conduzir procedimento 159
Figura 5.17 - CO2.2.4: iniciar procedimento (ii) conduzir procedimento – d) analisar e avaliar propostas 162
Figura 5.18 - CO2.2.4 iniciar procedimento (ii) conduzir procedimento – e) adjudicação 164

Figura 5.19 - CO2.2.4: iniciar procedimento (ii) conduzir procedimento – f) celebração do contrato 166
Figura 5.20 - CO2.3: gerir o regime substantivo e execução dos contratos 169
Figura 5.21 - CO2.3.2: gerir a conformação da relação contratual..... 170
Figura 5.22 - CO2.3.3: gerir a conformação da relação contratual – (i) monitorar e gerir a fiscalização..... 171
Figura 5.23 - Modelo de gestão integrada dos contratos públicos eletrónicos orientados ao valor público – versão 1 173
Figura 6.1 - Modelo – CO gerir políticas públicas orientadas ao valor público..... 194
Figura 6.2 - Modelo – CO gerir políticas públicas orientadas ao valor público..... 202
Figura 6.3 - Modelo de gestão integrada dos contratos públicos eletrónicos orientados ao valor público – versão final..... 234
Figura 8.1 - Questões de investigação. 282

Índice de Tabelas

Tabela 1.1 - Fundamentação da linguagem sistémica (Jackson, 2003). 14
Tabela 2.1 - Conceção, implementação e avaliação das políticas públicas (Simões, 2003). 46
Tabela 2.2 - Fases da atividade contratual pública. 58
Tabela 2.3 - Fatores endógenos e exógenos de alavancagem dos benefícios das compras eletrónicas (Ronchi *et al*, 2010). 62
Tabela 3.1 - Questões de investigação 91
Tabela 3.2 - Resultados da revisão de literatura 99
Tabela 4.1 - Etapas de desenvolvimento do conceito de serviço Região Digital ÁGIL (Região Digital 2015, 2010). 117
Tabela 5.1 - MLearn: conceitos e princípios (Coelho, 2010; Noce *et al*, 2010)..... 138
Tabela 5.2 - MLearn: referencial organizacional estratégico - etapas de implementação (Coelho, 2010; Noce *et al*, 2010). 139
Tabela 5.3 - MLearn: modelo a implementar - etapas de implementação (Coelho, 2010; Noce *et al*, 2010). 140

Lista de siglas e acrónimos

AMA	Agência para a Modernização Administrativa
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas
BASE.Gov	Portal de Compras Públicas
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Comissão Europeia
CEGER	Centro de Gestão da Rede Informática do Governo
CO	Competências Organizacionais
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
DR	Diário da República
DRE	Diário da República Eletrónico
ESPAP	Entidades de Serviços Partilhados da Administração Pública
G2B	*government to business*
G2C	*government to citizens*
G2E	*government to employee*
G2G	*government to government*
INA	Instituto Nacional de Administração
InCI	Instituto da Construção e do Imobiliário
ISO	International Organization for Standardization
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
OP	Objetivos Principais
PDTSI	Programa Doutoral em Tecnologias e Sistemas de Informação
PNCE	Programa Nacional de Compras Eletrónicas
PNCP	Plano Nacional de Compras Eletrónicas
QI	Questão de Investigação
QREN	Quadro de Referência da Estratégia Nacional
SAMA	Sistema de Apoio à Modernização Administrativa
SI	Sistemas de Informação
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TSI	Tecnologia e Sistemas de Informação
UE	União Europeia
UMC	Unidades Ministeriais de Compras
UMIC	Unidade de Missão Inovação e Conhecimento

Capítulo 1

1 Introdução

1.1 Enquadramento

Os processos de mudança nas entidades e organismos públicos, nos últimos anos, têm sido influenciados pelo modelo da nova gestão pública (Hood, 1991). Este modelo, caracterizado como pós-burocrático ou competitivo, baseado no mercado, tem um foco claro e dominante sobre os resultados, as metas de desempenho centradas na eficiência e 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 e à 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, potenciado pelo movimento da nova gestão pública, surge como uma forma de execução das políticas públicas. Contrata-se no mercado, para executar as políticas; concessiona-se ao mercado a gestão de serviços, bem como se privatiza a titularidade de algumas entidades, até então maioritariamente públicas, através dos movimentos da liberalização e privatização (Hood, 1991; Chalmer & Davis, 2001).

No paradigma da nova gestão pública o contrato surge como o mecanismo mais importante da organização da atividade económica (O`Flynn, 2007). Contudo, segundo o mesmo autor, 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. Mais importante que o fracasso do modelo competitivo dos governos é

compreender que os mecanismos de gestão pública não fornecem apenas serviços públicos, consagram 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). Este paradigma pós-competitivo 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), onde o contrato funciona como um instrumento de execução dessas mesmas políticas, conforme já mencionado (Hood, 1991; Chalmer & Davis, 2001).

Esta nova abordagem orientada ao valor público preconiza uma mudança paradigmática na forma de pensar o Estado, e 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).

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

Segundo a Comissão Europeia, no relatório "*Value for citizens: a vision of public governance em 2020*", o foco da atividade do setor público está na criação de valor público através das TIC (Comissão Europeia, 2008). 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 prestação de contas.

Segundo Hui e Hayllar (2010), é importante articular estratégias de governo eletrónico com a criação de valor público, melhorando a prestação dos serviços, não relegando 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 & Clark, 2001).

O desafio das organizações públicas está em aproveitar o potencial do governo eletrónico, como meio para melhorar o desempenho organizacional, criando valor público através do alinhamento com as políticas públicas, cuja execução depende, na maioria das vezes, da atividade contratual pública.

Neste contexto, por forma a aumentar a transparência e a concorrência no espaço europeu, em matéria de contratos públicos, a introdução progressiva da contratação pública eletrónica faz parte do Programa Administração em Linha (Comissão Europeia, 2010).

O Livro Verde da Contratação Pública Eletrónica (Comissão Europeia, 2010), que constitui uma primeira etapa para a especificação de medidas necessárias ao estabelecimento de uma infraestrutura integrada de contratação pública, referencia Portugal como um bom exemplo.

Com a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 janeiro (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 janeiro), com retificações introduzidas pela legislação subsequente, que transpõe para o plano nacional as orientações europeias, o legislador português demonstrou uma clara opção pela utilização dos meios eletrónicos centrados em três grandes aspetos: (i) completa desmaterialização da fase procedimental; (ii) leilões eletrónicos; (iii) sistemas de aquisição dinâmicos. A desmaterialização dos procedimentos implicou a obrigatoriedade de adoção das plataformas eletrónicas de compras públicas, como meio de submissão das propostas. Além disso, conforme se aborda no Capítulo 2, vários têm sido os esforços e os avanços nesta matéria.

Contudo, tendo por base as funcionalidades das plataformas eletrónicas de compras públicas certificadas no mercado, até que ponto os esforços e avanços portugueses vão no sentido da concretização da visão 2020 definida para os organismos e serviços públicos – criar valor público através das TIC? Por outro lado, até que ponto as plataformas existentes correspondem à tão desejada desmaterialização completa dos procedimentos? Acresce, ainda, uma outra questão: até que ponto o desenvolvimento de tais soluções tecnológicas são resultado de uma reflexão prévia da estrutura e métodos de trabalhos dos organismos públicos, por forma a alinhar estratégias políticas e de gestão, com as preocupações em termos de impacto no valor público (Ferreira & Amaral, 2013)?

Observando a realidade portuguesa, considera-se que existe 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 1.1 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.

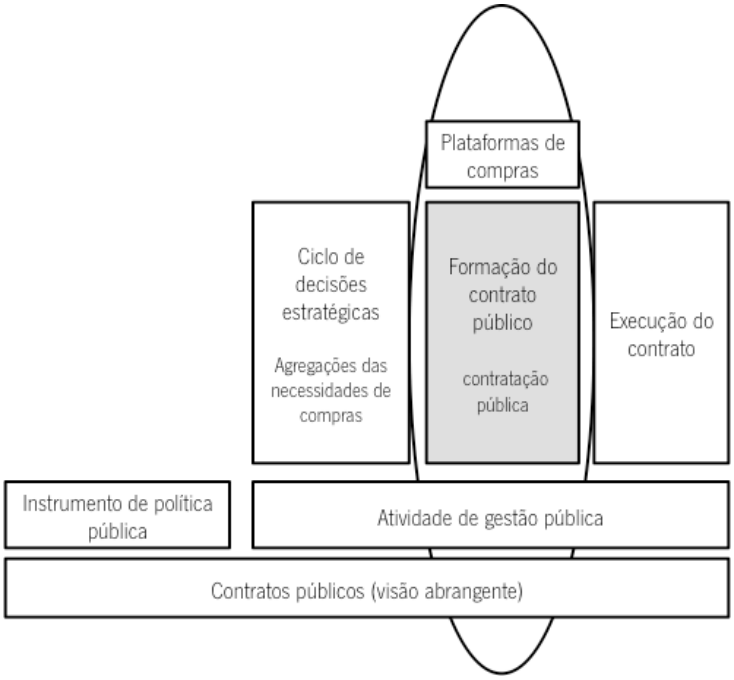


Figura 1.1 - Visão integrada e transversal dos contratos públicos.

A falta de uma visão integrada e transversal limita as potencialidades dos contratos públicos, como instrumento de alavanca da política de inovação, nomeadamente tecnológica, e política de sustentabilidade, conforme mais adiante se evidencia.

Diogo Vasconcelos (2010), 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 desenho de serviços partilhados relacionados com as compras públicas e os seus impactos na sociedade e no cidadão. Várias têm sido as iniciativas desenvolvidas nesse sentido, pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP).

A transformação dos Governos, das entidades e organismos públicos, aproveitando o potencial das TIC, está no desenho de serviços que resultem de um processo de cocriação 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 (Libert, 2010).

Neste contexto, entende-se ser fundamental a existência de uma visão ampla dos contratos públicos que alinhe modelos de formulação de políticas públicas com os

modelos de implementação dessas mesmas políticas, assim como o desenvolvimento tecnológico de suporte a essa gestão.

As motivações e o contexto da investigação são abordados na Secção 2. Na Secção 3 apresenta-se a problemática da investigação e o propósito. A conceção da investigação apresenta-se na Secção 4. Na Secção 5 descreve-se a organização da tese e, por fim, um sumário do Capítulo é apresentado na Secção 6.

1.2 Contexto da investigação e motivações

O percurso académico e profissional da investigadora, a visão 2020 para os serviços públicos no espaço europeu e as orientações europeias em matéria de contratação pública, manifestadas através da entrada em vigor do CCP, apresentam-se como pilares motivacionais inerentes ao projeto de investigação.

Em termos de percurso académico e profissional, a investigadora sempre revelou especial interesse pelos seguintes temas: modelos de gestão pública, valor público, governação, gestão da qualidade em serviços públicos, compras públicas. Neste contexto, a visão para os organismos e serviços públicos, definida no contexto da estratégia Europeia 2020 – criar valor público através das TIC – despertam interesse pela área de estudo do governo eletrónico. Por outro lado, a entrada em vigor do CCP, transpondo para o plano interno as orientações europeias em termos de compras públicas, como forma de garantir a máxima transparência e livre acesso aos mercados públicos, por parte dos fornecedores oriundos de todo o espaço europeu, traz consigo um conjunto de desafios às organizações públicas e a todo o mercado de fornecimento público.

No contexto do governo eletrónico, mudanças de atitude na gestão das organizações públicas, na orgânica dos seus próprios serviços e nos métodos de trabalho, ao introduzir a desmaterialização dos procedimentos pré-contratuais, são alguns dos desafios mais marcantes, no sentido da concretização da visão 2020 para os organismos e serviços públicos.

As plataformas eletrónicas de compras públicas, enquanto suporte interoperável dos sistemas de informação de apoio à gestão dos vários processos de formação dos contratos públicos, assumem, neste contexto, um papel determinante. Várias são as expressões que revelam a importância do desenvolvimento de plataformas eletrónicas

interoperáveis, em matéria de monitorização, medição e gestão do desempenho da contratação pública: (i) criação, por diploma próprio, do observatório das obras públicas, enquanto sistema de informação que procede à organização de uma base de dados, ao tratamento e à divulgação dos respetivos dados estatísticos no domínio das empreitadas de obras públicas; (ii) a criação da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), no domínio das compras de bens e serviços; (iii) as obrigações estatísticas relativas aos contratos de aquisição e locação de bens, de aquisição de serviços e de empreitada de obras públicas celebrados pelas entidades adjudicantes (Ferreira & Cunha, 2010).

Ferreira e Cunha (2010) referem a importância de, a montante, as entidades adjudicantes pensarem global e transversalmente a sua competência organizacional – gerir contratos públicos, completamente descomprometidos das questões funcionais/departamentais, de uma forma *top down*, integrada, sistémica e orientada ao processo, quer da formação do contrato público, quer da sua execução. A intervenção organizacional deve, assim, iniciar-se no "*ought to be"*, e, com base nesse cenário, olhar para o "*as is*" tentando implementar um "*to be*", de acordo com as capacidades da organização, e mais próximo do "*ought to be*" (Noce *et al*, 2011).

Orientada por estas motivações, conforme ilustrado pela Figura 1.2, a investigadora revelou interesse em estudar o fenómeno: - *contratos públicos orientados ao valor público no contexto do governo eletrónico*.

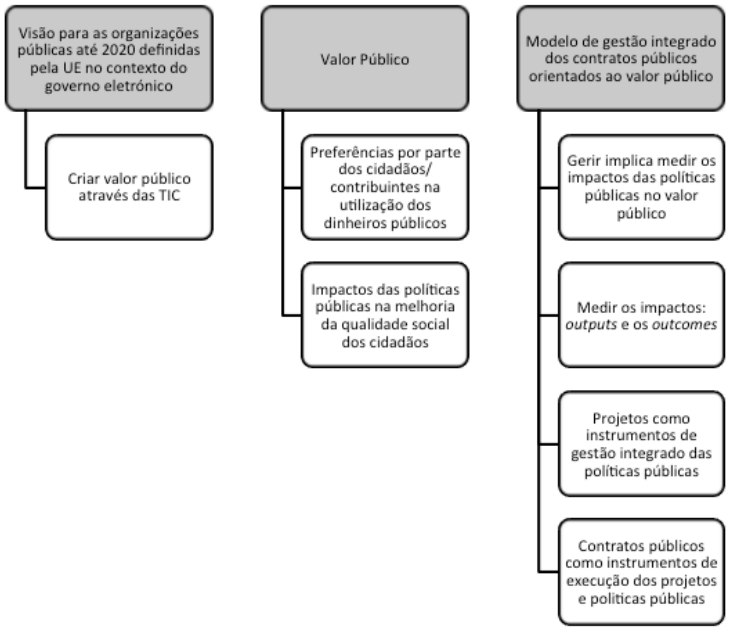


Figura 1.2 - Contexto da investigação e motivações.

Neste contexto, a investigadora decidiu pela frequência do Programa Doutoral em Tecnologias e Sistemas de Informação (PDTSI).

Dentro da área dos sistemas de informação (SI), os estudos no domínio da contratação pública são pouco investigados, principalmente em termos de gestão de processos e modelos de artefactos (Kassim & Hussin, 2010). Acrescenta-se, ainda, que, no contexto do governo eletrónico, o desenvolvimento de soluções de compras públicas é uma mudança que vai além da mera funcionalidade tecnológica, implicando, nesse sentido, abordagens interdisciplinares no desenho de artefactos (Hovy, 2008).

É, neste contexto, que se realiza o presente projeto de investigação, cuja problemática e respetivo propósito se descrevem na secção que se segue.

1.3 Problemática da investigação e propósito

Tendo por referência o contexto da investigação, conforme mencionado na secção anterior, define-se: - *contratos públicos orientados ao valor público, no contexto da governação eletrónica*, como o fenómeno de investigação, ao qual se encontram associados um conjunto de problemas.

Começa-se, assim, por mencionar a necessidade de diferenciar os contratos públicos, mais especificamente a fase da contratação pública, do ato de compra no sector privado.

Nesta decorrência, o fenómeno, dentro do quadro legal, deve ser observado e inserido no contexto político e no contexto da gestão pública. Ou seja, deve-se adotar uma abordagem transdisciplinar, por oposição à visão isolada. Por outro lado, no seio organizacional, enfrenta-se outro problema: a falta de uma visão de gestão transversal da competência organizacional "gerir contratos públicos". Neste contexto, tais fatores têm impacto na forma como se pensa, estrutura e gere a informação na organização, por forma a permitir a avaliação da eficiência e eficácia do uso, desenvolvimento e gestão da informação, assim como, das tecnologias da informação, nas organizações, entre organizações e na sua relação com a sociedade (Bacon & Fitzgerald, 1996).

A inexistência de uma visão 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; a inexistência de uma visão da gestão transversal, numa perspetiva macro, dos contratos públicos tem consequências em termos de práticas de compras, mas, também, em termos de organização e métodos de trabalho. Por outro lado, limita, quer aos políticos, quer aos técnicos responsáveis, a monitorização e gestão de informação associada a esses processos, bem como a avaliação do seu impacto na organização e na sociedade (Ferreira & Amaral, 2012; Ferreira & Amaral, 2013).

Observando-se o que se passa, no caso português, apesar dos avanços consideráveis nesta matéria, considera-se que as soluções tecnológicas de compras públicas existentes no mercado assentam numa visão restrita do potencial endógeno da tecnologia, em matéria de contratos públicos. As compras públicas eletrónicas surgem, na maioria dos casos, como fator exógeno e não endógeno de transformação dos organismos públicos, com reflexos em termos de estrutura, organização e métodos de trabalho e, nesse sentido, em termos de desempenho, quer organizacional, medidos em termos de eficiência e eficácia económica e financeira, quer na sociedade, em termos de medição do impacto no valor público.

Considera-se necessário, portanto, no contexto do governo eletrónico, o desenvolvimento de soluções tecnológicas de compras que suportem e potenciem a gestão transversal dos processos de compras, enquanto instrumentos de execução das políticas públicas, a avaliação dos contratos públicos e impacto no valor público (Ferreira & Amaral, 2012; Ferreira & Amaral, 2013).

Defende-se a iniciativa de mercado no desenvolvimento de soluções tecnológicas. No entanto, atendendo às especificidades próprias dos processos de compras públicas, considera-se que as entidades e organismos públicos não devem ficar reféns daquilo que são as vontades próprias do mercado tecnológico. Assim, o sector público deve desenvolver os seus próprios modelos de compras públicas eletrónicos, otimizando os objetivos das entidades e organismos públicos, considerando o impacto nos processos e na organização. O modelo deve ser pensado e definido, a montante, das escolhas e opções tecnológicas (Carvalho, 2009).

Nas compras públicas, o Estado aparece como comprador, no âmbito do exercício da sua atividade contratual, mas, deve, também, aparecer como regulador (EURODAD, 2009). Ou seja, o Estado Regulador assenta no paradigma da desintervenção do Estado, enquanto agente económico, mas interventor ao nível do fabrico das regras, verificação do cumprimento das mesmas, por parte do Mercado e da Sociedade Civil, e aplicação das sanções (Moreira, 2002). Neste contexto, no âmbito das politicas de compras, o Estado regulador deve definir as regras, criar o modelo e verificar se as soluções que surgem no mercado tecnológico vão no sentido de garantir o cumprimento da sua atribuição máxima: o bem estar social e económico – o valor público.

Pelo exposto, perante os desafios que as organizações públicas enfrentam, em matéria de contratos públicos eletrónicos, com vista à concretização da visão 2020, face ao potencial endógeno das TIC, delimita-se o problema do presente plano de investigação:

- Inexistência de alinhamento entre modelos de gestão integrada e transversal dos contratos públicos orientados ao valor público e às soluções tecnológicas:
    - Inexistência de uma visão sobre a gestão integrada e transversal da competência organizacional "gerir contratos públicos" orientada ao valor público.
    - Inexistência de métodos de avaliação do impacto das compras públicas eletrónicas na organização e na sociedade.
    - Inexistência de soluções tecnológicas que suportem essa visão.

As soluções tecnológicas existentes no mercado focam apenas a fase da contratação, isto é, do processo de formação dos contratos (desde a decisão à celebração do contrato), não suportando, portanto, a fase da execução e, nesse sentido, o grau de avaliação física e financeira dos mesmos. Contudo, mesmo ao nível da contratação

pública, as soluções existentes não suportam a tramitação de todas as fases comuns do processo de formação dos contratos, ilustradas na Figura 1.3.

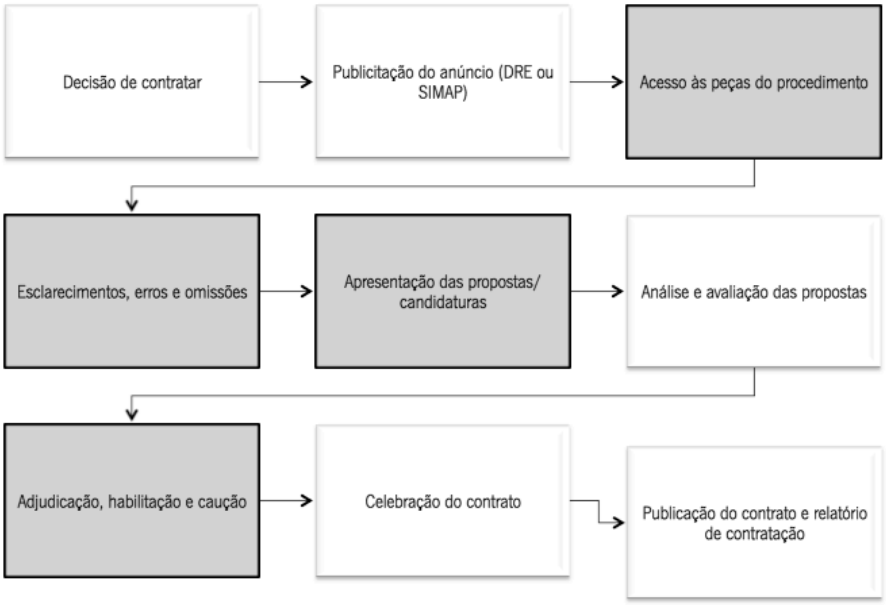


Figura 1.3 - Fases comuns do processo de formação do contrato público

Assim, no contexto da problemática de investigação, define-se o alinhamento entre modelos de gestão integrada e transversal dos contratos públicos orientados ao valor público e as soluções tecnológicas, com o objetivo de cria valor com as TIC", como tema de investigação, conforme se ilustra na Figura 1.4.

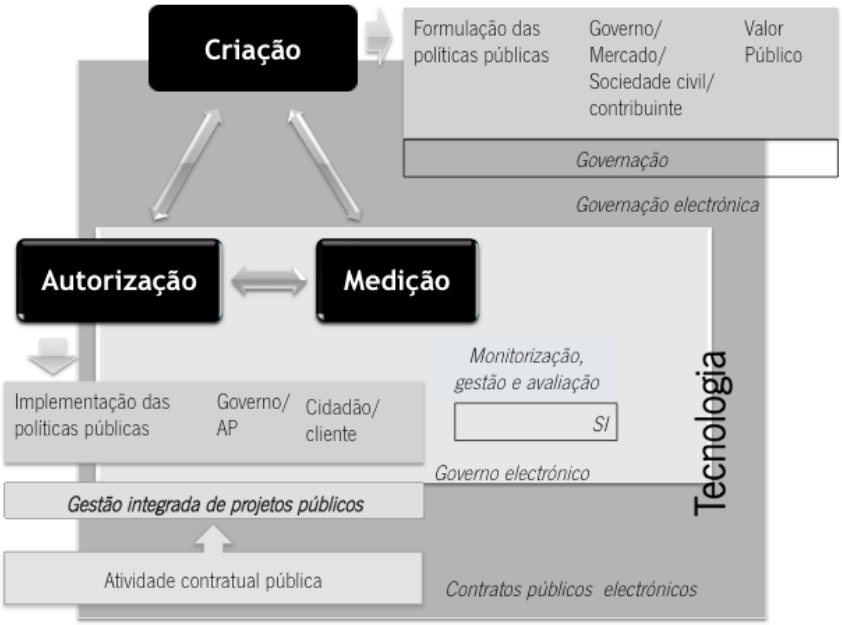


Figura 1.4 - Tema de investigação

Delimitados o problema e o tema em estudo, importa referir que o presente projeto de investigação tem por propósito, numa primeira fase, a compreensão do fenómeno apresentado. Isto é, no contexto do governo eletrónico, procura-se compreender a política e estratégia portuguesa em matéria de contratos públicos, de uma forma articulada, face ao cumprimento da visão para criar valor público através das TIC. Pretende-se com este propósito contribuir para o conhecimento científico.

Com base na compreensão do fenómeno em estudo, num segundo momento do trabalho de investigação, procura-se definir um modelo transversal dos contratos públicos eletrónicos orientados ao valor público (Ferreira & Amaral, 2012; Ferreira & Amaral, 2013). Ou seja, o segundo propósito é a definição de 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 nas 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 (Ferreira & Amaral, 2012; Ferreira & Amaral, 2013).

Pretende-se, assim, que este modelo se apresente como um referencial de intervenção organizacional, no sentido de melhoria dos modelos organizacionais e sistemas de informação, assim como, para o desenvolvimento de soluções tecnológicas dos contratos públicos, enquanto instrumento de execução das políticas públicas orientadas ao valor público. Contribuir para o conhecimento tecnológico é o objetivo inerente a este propósito, cuja relevância prática do mesmo é fundamentada no Capítulo 3.

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.

Importa, ainda, acrescentar que, dentro da área científica das TSI, o projeto em estudo assenta na intervenção organizacional, cujo objetivo é melhorar o seu sistema de informação que poderá suportar, posteriormente, o desenvolvimento do sistema informático. O objetivo é compreender a atividade contratual pública, no seu contexto legal, político e gestionário, e o modo como deve ser suportada pelo sistema de

informação, apresentando-se um modelo conceptual que apoiará a definição de requisitos para a aplicação tecnológica. Pretende-se que o modelo conceptual permita avaliar a eficiência e a eficácia do uso, desenvolvimento e gestão da informação, gestão da informação e tecnologias de informação nas organizações, entre organizações e na sua relação com a sociedade, de modo a contribuir para que a organização e a sociedade possam concretizar a sua missão, no cumprimento dos objetivos, criando valor (Bacon & Fitzgerald, 1996).

O fenómeno em estudo insere-se, portanto, na área das TSI, onde o foco central de investigação é o desenvolvimento, gestão e uso de informação, para o conhecimento do trabalho no contexto organizacional e da sociedade, em particular, que seja apoiado, ou possa ser apoiado, habilitado ou facilitado pela TSI (Bacon & Fitzgerald, 2001).

Neste contexto, as TSI, em termos de domínio científico, são conhecimento interdisciplinar, onde os contributos para o seu desenvolvimento têm origem em diferentes áreas do saber. Apresentam-se como um pensamento emergente, resultado de uma convergência de saberes (Santos, 1985), uma disciplina de direito (Baskerville & Myers, 2002), um conhecimento que resulta do contributo de outras áreas de conhecimento. Walsham (1995) designa este movimento como uma rede de conhecimentos em SI. O contexto dos SI é amplo e inclui questões importantes para além da tecnologia, incluindo a aplicação, uso, eficácia, eficiência e seus impactos organizacionais e sociais (Avison *et al*, 2001; Avison, 2008).

A definição da problemática, do tema de investigação e respetivo propósito, em termos de domínio científico e tecnológico, são determinantes para delimitar o fenómeno em estudo e, nesse sentido, definir a conceção da investigação, conforme se descreve na secção que se segue.

1.4 Conceção da investigação

Na investigação em TSI há que garantir que o conhecimento gerado, para além de tecnológico, seja científico, isto é, seja relevante e rigoroso, respetivamente. A relevância está associada à viabilidade e utilidade do tema, para a resolução de problemas do mundo real. O rigor refere-se ao processo de investigação e alcança-se através das metodologias e métodos de investigação, à luz de um determinado quadro teórico, conforme nesta secção se descreve (Myers, 2009).

As compras públicas apresentam-se como uma parte dos contratos públicos. Estes, por sua vez, são um instrumento de execução das políticas públicas, cuja formulação deve estar alinhada com o valor público, sendo este entendido como as vontades dos cidadãos em termos de utilização dos dinheiros públicos, conforme mencionado nas secções anteriores.

Neste contexto, tendo por base o problema de investigação, na secção anterior apresentado, define-se, nesta secção, a forma como se orienta e se projeta a investigação, no sentido de alcançar os propósitos associados: compreensão do fenómeno e, posterior, desenho de um modelo conceptual capaz de orientar a mudança organizacional e o desenvolvimento de soluções tecnológicas, na área dos contratos públicos orientados ao valor público.

Quando se observam as plataformas eletrónicas de compras públicas existentes no mercado português, considera-se que tais soluções tecnológicas assentam numa visão reducionista e simplista da realidade organizacional e da governação da coisa pública.

Pelo exposto, considerando a complexidade do fenómeno em estudo, quer pelo contexto, quer pelo envolvimento de diferentes *stakeholders*, a sua compreensão não pode ser feita de uma forma isolada, mas sim de uma forma interdisciplinar, interconectada e interdependente (Vasconcellos, 2008), que responda, na medida do possível, à complexidade, diversidade e mudança em que operam as organizações públicas.

A compreensão do fenómeno em estudo exige uma abordagem holística, isto é, uma abordagem transdisciplinar mais adequada para confrontar os problemas do mundo real da gestão, permitindo aos gestores uma intervenção mais criativa na resolução dos problemas, na sua maioria inseridos em contextos turbulentos e complexos, e, por outro

lado, alvo de múltiplas perceções da realidade, dada a existência de diferentes *stakeholders* (Jackson, 2003).

Importa salientar que a linguagem subjacente ao pensamento sistémico encontra na filosofia, biologia, engenharia de controlo e na teoria organizacional e da gestão o seu fundamento e, nesse sentido, o garante do rigor (Jackson, 2003), cujos principais contributos se apresentam no Tabela 1.1.

Tabela 1.1 - Fundamentação da linguagem sistémica (Jackson, 2003).

Área de fundamentação	**Descrição principais contributos**
Filosofia	Por analogia à biologia, onde as partes do corpo só fazem sentido nos termos em que as mesmas funcionam para suportar o organismo como um todo, Aristóteles, aborda a forma de relacionamento entre indivíduo e Estado. Platão interessou-se em saber como o conceito de controlo podia ser aplicado ao Estado. Kant, embora como idealista tenha argumentado que a realidade nunca é realmente conhecida, afirmava que era fundamental pensar-se nos termos em que o "todo" emerge e se sustenta na auto-organização das suas partes. Hegel introduziu o processo do pensamento sistémico. A compreensão do todo, ou da verdade, pode ser sistemicamente desdobrada em tese, (*thesis*), antítese (*antithesis*) e síntese (*synthesis*).
Biologia	A partir de 1920/30, como resposta à visão reducionista da corrente que na biologia reduzia o organismo à soma das partes, biólogos mais holisticamente inclinados começam a argumentar que os organismos são mais do que a mera soma das suas partes. Consideram que existe uma hierarquia na natureza (moléculas, organelas, células, órgãos, organismos) e, em determinado ponto da hierarquia, níveis estáveis da complexidade organizada levantam-se demonstrando propriedades emergentes que não existem em níveis inferiores. Um organismo como um todo. Conceito "homoestático": o comportamento de um organismo não pode ser explicado pelas propriedades de cada uma das suas partes isoladas. Ludwig von Bertalanffy argumentou que um organismo deve ser estudado como um todo complexo, tendo, em 1950, publicado um artigo com referências à distinção entre sistemas fechados e sistemas abertos. Segundo este autor, um sistema aberto, como uma organização, tem de interagir com o seu ambiente para manter a sua própria existência. Um sistema aberto recebe *inputs* do seu ambiente externo, transforma-os, devolvendo-os, em forma de produto/serviço, a esse ambiente. Depende do ambiente para a sua existência, adaptando-se, como reação às mudanças do ambiente.
Engenharia do controlo	Nobert Wiener, matemático e engenheiro do controlo, considerado, também, tal como Bertalanffy, fundador da visão transdisciplinar do pensamento sistémico. Autor da cibernética – ciência do controlo e da comunicação (nos animais, nas máquinas e nos grupos sociais), com aplicação a muitas e diferentes disciplinas porque lida com leis gerais que governam processos de controlo independentemente da natureza dos sistemas em consideração. Compreender a comunicação e o controlo nomeadamente em grupos sociais são aspetos fundamentais. Tratamento da informação, *feedback*, e aprendizagem são focos de estudo nos processos de comunicação.

Teoria organizacional e da gestão	Sistemas sociais e organizacionais são multi-propósitos. Os sistemas contêm seres humanos que definem os seus propósitos. As partes sociais dos sistemas (seres humanos) podem definir os seus propósitos, dentro do próprio sistema, e, por vezes, tais propósitos podem não corresponder com os propósitos descritos pelos gestores ou pelos seres humanos fora do sistema. O termo *stakeholders* é usado para referir qualquer parte interessada na existência do sistema. Os decisores têm o poder de fazer com que as coisas aconteçam nos sistemas. Os detentores dos problemas preocupam-se com o desempenho de determinados aspetos do sistema. Testemunhas são afetadas pelo sistema, mas não conseguem influenciar o seu comportamento. Os analistas dos problemas assumem a tarefa de melhorar os sistemas. Todos estes propósitos surgem da mente humana. A atenção também tem de ser dada aos *diferentes modelos mentais* que as pessoas trazem associados aos seus papéis. Todos estes mapas mentais se tornam, em cada caso, num misto de compreensões e de valores que os individuas trazem das suas experiências e educação. Os *factos e valores* que usam na interpretação do mundo podem, provavelmente, ser entendidos em termos sistémicos. O conceito de *fronteira* é muito importante em sistemas multi-propósitos e este depende da perspetiva do mundo por parte de quem observa o sistema. Valores e ética assumem uma parte importante em tais decisões. Neste sentido, quem toma decisões tem de desenhar as fronteiras, baseada em valores e na ética. E porque os recursos e os interesses estarão em jogo, diferentes filosofias, poder e políticas terão um impacto significativo nos sistemas multi-propósitos.

Segundo Jackson (2003), o problema dos contextos torna-se mais difícil de gerir, consoante a mudança, complexidade e diversidade a que estão sujeitos. Em termos globais, os gestores vêm a complexidade, diversidade e mudança como resultante de duas fontes: (i) os sistemas com os quais os gestores têm de lidar, com mais ou menos turbulência; (ii) os valores, as crenças e os interesses dos participantes envolvidos na situação problemática.

As dimensões "sistemas" e "participantes" são, assim, usadas para delimitar o âmbito dos contextos problemáticos, alvo de estudo. No eixo vertical, na dimensão "sistemas" conceptualizam-se um *continuum* de tipos de sistemas. Numa das extremidades encontram-se os sistemas simples, caracterizados por envolverem poucos subsistemas, com um número pequeno de interações, entre as partes que o compõem, pouco sujeito a mudanças e influências resultantes das suas partes ou do ambiente que o rodeia. Na outra extremidade, encontram-se os sistemas complexos, caracterizados por envolverem um numero elevado de partes em constantes interações e cujo resultado é imprevisível (Jackson, 2003). No eixo horizontal classificam-se, em três tipos, os relacionamentos que se podem estabelecer com todos aqueles que se preocupam com a situação problemática identificada e que carece intervenção – os participantes: unitários, pluralistas e coercivos. Os participantes, que estabelecem relações unitárias, apresentam

valores, crenças e interesses similares; partilham propósitos comuns e estão todos envolvidos, de uma forma ou de outra, na tomada de decisão conjunta, em torno de objetivos comuns. Por sua vez, os participantes que se definem numa relação pluralista, embora os seus interesses sejam compatíveis, não partilham valores e crenças comuns.

É necessário espaço para debate, conflito e entendimento, no processo de tomada de decisão. Se assim se proceder, todos os participantes se sentem envolvidos e o consenso e compromissos poderão ser alcançados. Por fim, os participantes definidos com relacionamentos coercivos revelam poucos interesses em comum e a possibilidade de expressarem, livremente, os seus posicionamentos, traduzir-se-ia num conflito de valores e crenças e impossibilidade de alcance de compromisso, na medida em que a decisão é tomada na base de demonstração do poder que cada participante envolvido detém.

Neste contexto, cruzando as dimensões dos "participantes" e dos "sistemas", Jackson (2003) apresentam seis tipos de contextos problemáticos: (i) simples-unitário; (ii) simples-pluralista; (iii) simples-coercivo; (iv) complexo-unitário; (v) complexo-pluralista; (vi) complexo-coercivo.

A definição destes tipos de contextos problemáticos é, segundo o autor, crucial para que os gestores possam, dentro da perspetiva do pensamento sistémico, definir as metodologias mais adequadas à resolução do problema.

Assim, focando o problema em estudo, e de acordo com a tipologia proposta por Jackson (2003), está-se perante um contexto complexo-pluralista, onde a resolução do problema, em contexto gestionário, requer alguma criatividade, na forma como se observa, assim como no desenho das estratégias de investigação, conforme se aborda no Capítulo 3.

A atividade contratual pública é um sistema complexo, composto por diferentes partes, de diferentes contextos, e o entendimento no relacionamento, entre as diferentes partes envolvidas, são cruciais. São precisas reflexões conjuntas para abordar os problemas.

Nestes termos, coloca-se a ênfase no holismo, como uma correção ao reducionismo que ainda governa muito no pensamento gestionário (Jackson, 2003), orientando-se, para efeitos de compreensão, a investigação do fenómeno em estudo, da seguinte forma:

i. O contexto da atividade contratual pública

Segundo Ronchi *et al* (2010), a atividade contratual pública é fortemente influenciada por um conjunto de fatores endógenos, pertencentes ao ambiente interno organizacional, assim como exógenos, associados ao ambiente político e legislativo.

O grande desafio está na compreensão do fenómeno em contexto, numa perspetiva macro e interdisciplinar; nas relações que se estabelecem entre os diferentes *stakeholders* envolvidos, em função dos diferentes propósitos associados. Deste entendimento, derivam, também, diferentes mapas mentais sobre o foco prioritário da atividade contratual pública.

Segundo estes autores, a simples adoção da componente tecnológica não significa que a organização colha, automaticamente, os benefícios apontados (Ronchi *et al*, 2010).

Pelo exposto, esta visão implica a definição dos limites da fronteira do fenómeno em estudo.

ii. Os contratos públicos, uma abordagem multidisciplinar

Atendendo ao seu contexto, o estudo dos contratos públicos deve assentar, portanto, numa abordagem multidisciplinar. Há que estudar o fenómeno no seu quadro legal, político e gestionário.

No quadro legal, há que diferenciar e analisar os requisitos inerentes às seguintes fases: (i) fase do processo de formação do contrato (designada por contração pública e que inclui o processo de formação do contrato para a realização da despesa, desde a fase da autorização para a realização da despesa até à celebração do contrato) e (ii) fase da execução do contrato (fase pós-contratual, que se verifica após a celebração do contrato à real e completa concretização do mesmo, em termos de acompanhamento da execução física e financeira).

No quadro político, os contratos públicos apresentam-se como um instrumento de execução da política pública, referenciados, também, para potenciar a inovação tecnológica, desenvolvimento regional e local, assim como promover o bem-estar social. Enquanto instrumentos de execução da política pública, devem estar alinhados com o valor público.

Por fim, em termos de gestão, a celebração de contrato com vista à realização da despesa, implica uma gestão integrada e eficiente dos processos de compras. Neste

sentido, a agregação de necessidades de compras, associadas à concretização de um determinado projeto inerente a uma determinada política pública, deve estar assegurada. Por outro lado, as necessidades de compras devem ser justificadas e fundamentadas, seguindo-se verificação de dotação orçamental e respetiva cabimentação. Por fim, todo o processo de gestão (financeira e contabilística, inclusive), para a realização da despesa, com todos os requisitos legalmente estabelecidos, deve ser autorizado pela entidade competente.

iii. Diferentes *stakeholders* envolvidos na atividade contratual pública

Em função do contexto, vários são os *stakeholders* envolvidos. Estes, embora com valores e crenças diferentes, os seus interesses são compatíveis, na medida em que estão dispostos a criarem espaço para debate e entendimento na tomada de decisão, procurando consenso.

Assim, no contexto político, há um conjunto de atores que intervêm na definição do valor público e respetiva formulação das políticas públicas, conforme se ilustra na Figura 1.5.

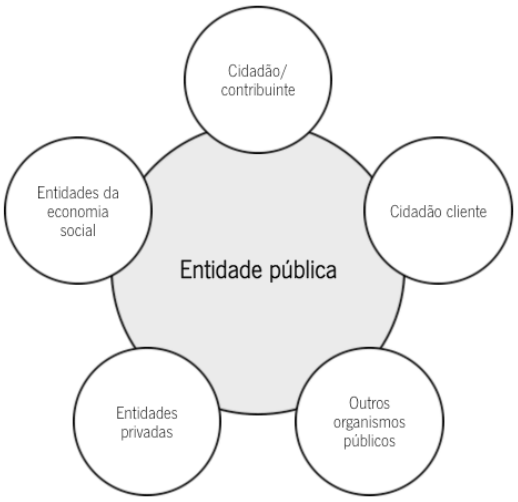


Figura 1.5 - Rede de atores – formulação do valor público, no contexto da governação e definição das políticas públicas (1º nível)

Uma vez formuladas, as políticas públicas são executadas, na maioria das vezes, através do recurso aos contratos públicos. Assim, no contexto da atividade contratual pública há um conjunto de relacionamentos que se estabelecem entre as entidades adjudicantes e as entidades externas nos processos de compras, conforme se ilustra na Figura 1.6.



Figura 1.6 - Rede de atores – no contexto da atividade contratual pública (2º nível) - relacionamento entre entidades adjudicantes e entidades externas nos processos de compras

Num nível mais micro de observação, no seio organizacional da entidade adjudicante há uma rede de relacionamentos internos que se estabelecem para o desenvolvimento contratual da atividade pública, conforme se ilustra na Figura 1.7.



Figura 1.7 - Rede de atores – no contexto da atividade contratual pública (3º nível) - atores internos (no seio da entidade adjudicante) nos processos de formação dos contratos

A compreensão do fenómeno em estudo condiciona os modelos e práticas de contratação pública. Estes modelos conceptuais são considerados "*drivers*" para o processo de desenho dos sistemas de informação e posterior desenvolvimento tecnológico (Hardy & Williams, 2008). Torna-se, portanto, importante definir a fronteira da atividade contratual pública, conforme se apresenta de seguida.

iv. Definição da fronteira da atividade contratual pública – o objeto de estudo para efeitos de desenho do modelo conceptual

Pelo exposto nesta secção, conforme se ilustra na Figura 1.8, apresenta-se a fronteira da atividade contratual pública.

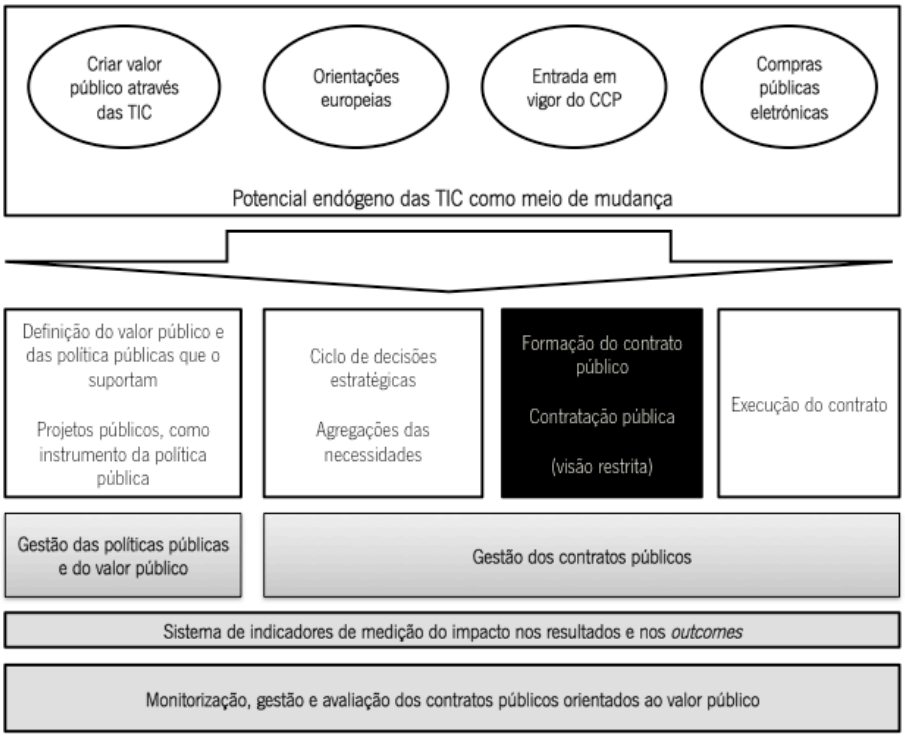


Figura 1.8 - Fronteira da atividade contratual pública.

O desenvolvimento de soluções tecnológicas de compras públicas, devem, nesta perspetiva, ter em consideração o alinhamento que existe entre a gestão das políticas públicas e a gestão dos contratos públicos. Abordar as compras públicas apenas na dimensão relacionada com o processo de formação do contrato (contratação pública) condiciona o potencial endógeno da tecnologia na mudança e inovação organizacional em termos de criação de valor público.

1.5 Organização da tese

Nesta secção descreve-se a forma como está estruturada a tese. Esta, está estruturada em oito capítulos, organizados de acordo com as principais fases da estratégia de investigação. Nos parágrafos seguintes, sumariam-se os conteúdos abordados em cada capítulo e a estrutura da tese é apresentada na Figura 1.9.

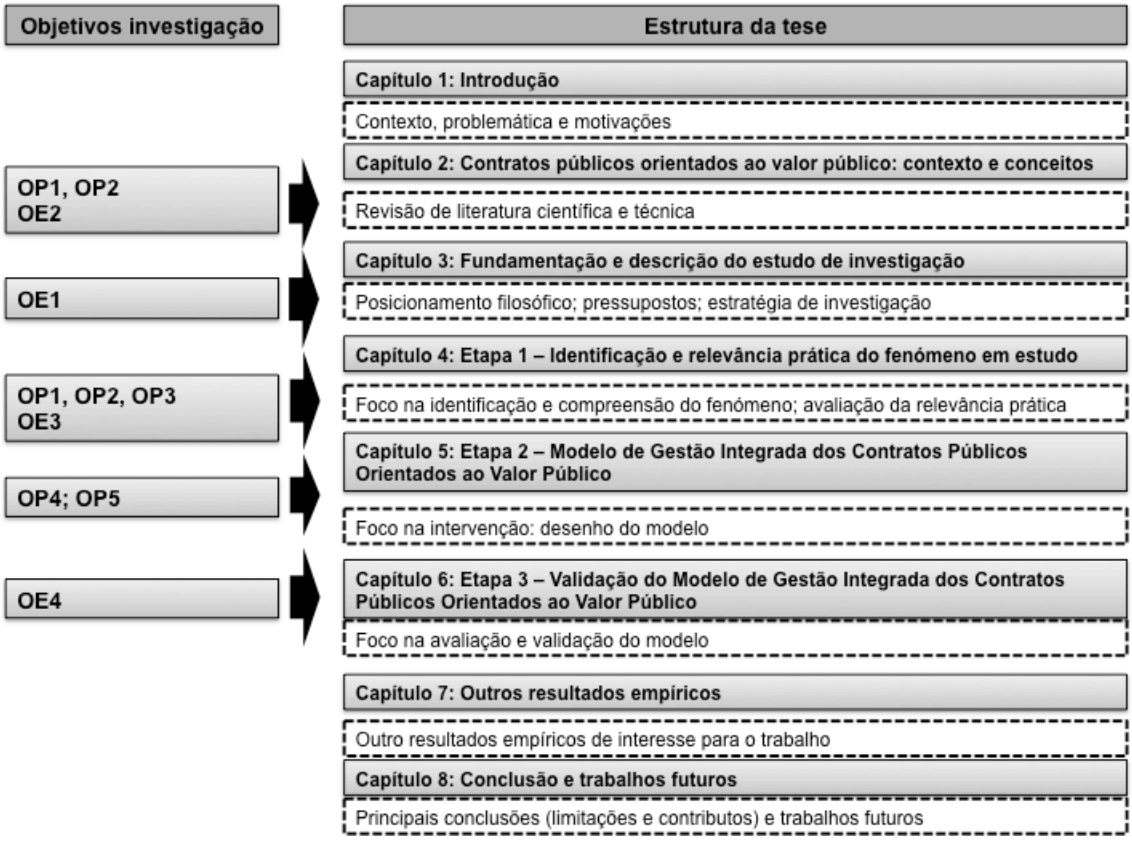


Figura 1.9 - Estrutura da tese

No Capítulo 1 faz-se a introdução ao projeto de investigação, focando seu o contexto de estudo e as motivações para a sua realização. A problemática da investigação e o propósito de estudo são, também, temas abordados neste Capítulo. Por fim, aborda-se conceção da investigação e a delimitação do fenómeno em estudo, relevante para efeitos de delimitação do âmbito da revisão de literatura.

Neste seguimento, o Capítulo 2 introduz o conhecimento relevante evidenciado na literatura, em torno do fenómeno em estudo: *contratos públicos orientados ao valor público*. Assim, são revistos os seguintes temas: governação pública, governo eletrónico, abordagem orientada ao valor público, contratos públicos e compras públicas eletrónicas. Os resultados da revisão de literatura permitem contextualizar o problema e

respetivas questões de investigação, num quadro teórico, descrito, por sua vez, no Capítulo 3.

Ou seja, a forma como a investigadora perceciona o fenómeno em estudo, a sua orientação epistemológica, é fundamentada no Capítulo 3. Sistematiza-se e descreve-se, também, neste capítulo, o quadro teórico do processo de investigação adotado no âmbito do projeto de investigação. Ou seja, formula-se a tese defendida, e as questões de investigação a ela associadas, os objetivos a alcançar, assim como a estratégia de investigação adotada.

No Capítulo 4 descrevem-se e apresentam-se os resultados da primeira fase da estratégia de investigação, centrada na compreensão do fenómeno em estudo e na validação da sua relevância prática.

A proposta de um modelo de contratos públicos orientados ao valor público é apresentada no Capítulo 5.

No Capítulo 6 descrevem-se e apresentam-se os resultados obtidos, através da condução de entrevistas, para validar o modelo proposto.

Outros resultados empíricos relacionados com o fenómeno em estudo são apresentados no Capítulo 7.

Por fim, no Capítulo 8 apresenta-se um sumário da investigação realizada, através da análise sobre como cada um dos objetivos foi alcançado, cruzando com os principais resultados. Posteriormente, apresentam-se as principais contribuições, as limitações da investigação e novas linhas de investigação para estudos futuros.

1.6 Sumário

O Capítulo 1 introduz o projeto de investigação, começando por apresentar, na Secção 1.2 o contexto da investigação e as motivações que nortearam a investigadora para o estudo, no contexto do governo eletrónico, do fenómeno: contratos públicos orientados ao valor público. A problemática de investigação e o seu propósito são descritos na Secção 1.3. A fundamentação da conceção da investigação, que assenta numa abordagem holística do fenómeno em estudo é abordado na Secção 1.4. A estrutura da tese é apresentada na Secção 1.5.

2 Contratos públicos orientados ao valor público: contexto e conceitos

2.1 Enquadramento

A revisão de literatura apresenta-se como técnica fundamental de investigação, para recolha, análise e interpretação da informação e, consequentemente, no suporte à definição da rede de conceitos que fundamenta o problema de investigação.

Relativamente às referidas fases, de recolha, análise e interpretação, na investigação qualitativa, existe uma certa relutância em termos de distinção, já que se considera a existência de uma certa interatividade entre elas (Myers, 2009). Segundo Myers (2009), na maioria das vezes, a análise e interpretação da informação tende a ocorrer numa fase final da investigação, após a sua recolha, permitindo focar somente aquela informação realmente determinante para o fenómeno em estudo.

Neste contexto, este capítulo introduz o conhecimento relevante encontrado na literatura em torno do fenómeno em observação: contratos públicos, no contexto do governo eletrónico, tendo por base a abordagem orientada ao valor público. Procura-se, assim, proceder à revisão dos seguintes temas centrais: governação pública, governo eletrónico, abordagem orientada ao valor público, contratos públicos e compras públicas eletrónicas, contextualizando, desta forma, o problema e respetivas questões de investigação, num quadro teórico, conforme se aborda no Capítulo 3.

Importa, ainda, referir que, neste projeto de investigação, a revisão de literatura realizou-se em dois momentos. O primeiro, durante a parte letiva do PDTSI, entre novembro de 2009 e julho de 2011, altura em que o projeto de investigação foi submetido a apreciação e discussão, perante um júri. Assim, a revisão desenrolada durante a primeira fase da estratégia de investigação, assentou num carácter

exploratório, revelado fundamental para a definição do problema e respetiva pré-avaliação da sua relevância prática, questão determinante na investigação em TSI. O segundo momento, realizado entre outubro de 2011 e fevereiro de 2015, período definido como o término na revisão e preparação da tese para submissão e apresentação da sua defesa.

Em suma, procura-se, através da revisão de literatura, obter uma visão holística, no contexto do governo eletrónico, dos contratos públicos, enquadrado pela abordagem orientada ao valor público.

Assim, tendo por base as orientações da abordagem holística, conforme apresentado no Capítulo 1, uma vez realizado o enquadramento do presente Capítulo, começa-se por abordar, na Secção 2, a dinâmica da governação e do governo eletrónico, que, segundo Soares (2009), é fundamental para compreender o espaço de utilização das TIC, que potencie o envolvimento e compromisso dos cidadãos, na criação e avaliação do valor público.

Neste enquadramento, na Secção 3 apresenta-se o conceito de valor público, enquanto modelo de governação e de gestão pública.

As questões relacionadas com a importância da gestão integrada dos projetos por forma a permitir monitorizar, gerir e avaliar o impacto dos contratos, enquanto instrumentos de execução das políticas públicas, no valor público, são tratadas na Secção 4.

A Secção 5 é dedicada aos contratos públicos. Aqui, procura-se responder a um conjunto de questões, nomeadamente: (i) como têm sido tratadas, na literatura, as compras, as compras públicas e as compras públicas eletrónicas? (ii) Porque é que os governos adotam a contratação eletrónica? Quem define as prioridades? Quem está envolvido no processo de tomada de decisão das políticas? (iii) Como se iniciou, no contexto nacional, a contratação pública eletrónica? Como se desenvolveu e avaliou? (iv) Quais os benefícios e riscos da adoção de tecnologia nos processos de compras? (v) Está definido algum modelo de compras públicas eletrónicas? Quais as suas dimensões e componentes principais?

Por fim, na Secção 6 resumem-se as principais ideias do presente capítulo.

2.2 A dinâmica da governação e o governo eletrónico

Governação, no sentido adotado pela OECD (1995), significa, em termos latos, o ato de governar; o ato de bom governo, sendo este que transforma o saber em fazer, o garante da sustentabilidade do poder, manifestando a vontade política democraticamente legitimada, com o objetivo de maximizar o bem-estar social (UN, 2008; Ferreira *et al*, 2014; Moreira, 2002).

Segundo o Banco Mundial[1], a governação está relacionada com as tradições e instituições, através das quais a autoridade de um país é exercida. Comporta, portanto, os processos através dos quais os governos são eleitos, monitorizados e substituídos; a capacidade dos governos para, efetivamente, formular e implementar políticas sólidas; e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas Instituições que governam a interação económica e social entre eles.

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 cidadãos (Moreira, 2002).

A governação pública exige, assim, a boa decisão (praxis). Esta, supõe o bem pensar (*theoria*) e, também, o melhor fazer (*poesis*) (Moreira, 2002), chaves essenciais para a realização de um crescimento económico e social sustentável, equitativo e justo (UN, 2008; Moore, 1994). A governação comporta, neste sentido, duas componentes interligadas: (i) os direitos (Estado de Direito; direitos políticos e sociais) e gestão do desenvolvimento no sentido da promoção do bem-estar social; e a (ii) participação/envolvimento cívico (UN, 2008).

A governação assenta, assim, numa estrutura, num conjunto de regras e relacionamentos entre as várias funções da sociedade: o Estado/Governo/Administração Pública, o Mercado/Setor Privado e a Sociedade Civil (organizações cívicas e os cidadãos), onde todos assumem um papel preponderante, no sentido da otimização e criação do valor público (Comissão Europeia, 2008; Moreira, 2002; UN, 2008; Moore, 1995), conforme se ilustra na Figura 2.1.

[1] Informação recolhida no site do Banco Mundial: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home, em 20 de junho de 2014.

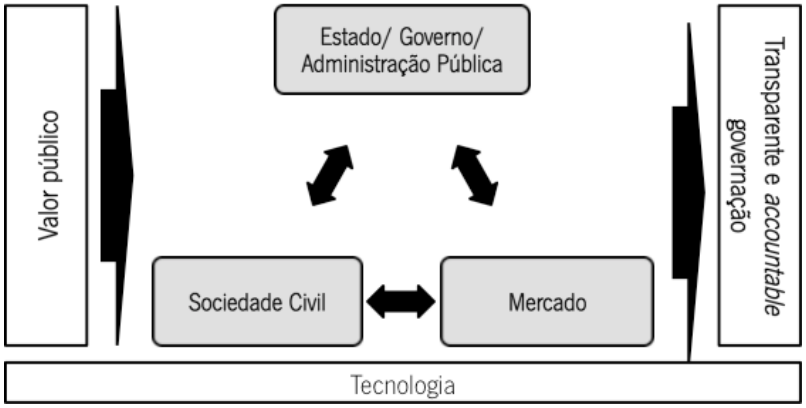


Figura 2.1 - Governação, uma estrutura de relações para a definição do valor público

A criação do valor público, isto é, a definição das preferências dos cidadãos, em matéria de utilização e aplicação dos dinheiros públicos, por via da definição, autorização, implementação e avaliação das políticas públicas, é o desafio para uma melhor governação pública (Moore, 1994). A governação pública assente na criação de valor público implica, nestes termos, o envolvimento efetivo dos cidadãos.

A este respeito, há estudos que demonstram uma relação positiva entre o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e uma melhor, transparente e *accountable* governação (Moreira, 2002; UN, 2008), tendo para o efeito contribuído o desenvolvimento das TIC (Comissão Europeia, 2008; NU, 2008; OECD, 2003; Scholl, 2008; Ramanujam, 2012; Evans & Yen, 2006).

São várias as referências encontradas na literatura sobre o potencial das TIC em provocar mudanças profundas, na forma como os governos são geridos e organizados, os seus serviços prestados e os seus negócios conduzidos; um instrumento capaz de eliminar barreiras da distância e prestar melhores serviços e informação aos cidadãos, de uma forma integrada, mais eficiente, personalizada e a mais baixo custo, acrescentando, por esta via, valor através da sua provisão *on line*. As TIC trouxeram, assim, novas oportunidades para fazer face a novos modelos de governação pública baseados no envolvimento e compromisso do cidadão (Comissão Europeia, 2008; NU, 2008; OECD, 2003; OECD $_{(b)}$ 2003; Scholl, 2008; Ramanujam, 2012; Evans & Yen, 2006).

Nesta contextualização, o governo eletrónico traduz-se, portanto, num domínio de investigação que se preocupa com a adoção das TIC, para suportar e melhorar a implementação das políticas públicas e operações governativas, envolvendo os cidadãos

(OECD, 2003; OECD (b) 2003; Scholl, 2008; Ramanujam, 2012; Evans & Yen, 2006; Hovy, 2008).

Segundo Coleman (2008), a governação sempre dependeu da tecnologia, no seu sentido mais lato do conhecimento (dos modelos e técnicas), bem como no sentido mais restrito (dos dispositivos, do software, do hardware). Acrescenta, ainda, o mesmo autor, que as tecnologias não são apenas dispositivos usados pelos governos, mas, também, elementos constitutivos de governação. Assim, faz sentido pensar em *"(....) regras, rotinas, estruturas, linguagem, competências e redes de governação como tecnologia política*" (Coleman, 2008: 5).

Atendendo ao papel cada vez mais preponderante, do governo eletrónico, nos processos de mudança dos governos e das administrações públicas, a Comissão Europeia (EC, 2008; EC, 2004) definiu como visão para os organismos e serviços públicos em 2020 – criar valor público através das TIC, o que implica uma reinvenção do governo eletrónico assente nas seguintes premissas:

(i) As TIC devem ser usadas para criar um ambiente onde as organizações públicas estarão ligadas entre si, trabalhando em rede. Estas devem interagir, inteligentemente, entre si, e com os atores privados (mercado, organizações da sociedade civil e cidadãos), definindo o valor público para a sociedade.
(ii) Os serviços públicos, em 2020, devem ser sensíveis às necessidades e vontades dos diferentes atores sociais. Devem fornecer mais serviços personalizados.
(iii) A governação deve ser mais aberta, participativa e democrática. As ferramentas TIC devem permitir desenvolver políticas baseadas em evidências.
(iv) Deve existir um foco na gestão, avaliação e melhoria do desempenho, na concretização do valor público. As TIC devem facilitar estas vontades, o que implica o uso de novas metodologias de medição e avaliação.

O governo eletrónico combina tecnologia, processos e pessoas (OECD, 2003; Ramanujam, 2012; Evans & Yen, 2006). Aliás, segundo a OECD (2003), as tecnologias, nos Governos e nas Administrações Públicas, têm mais a ver com o governo (no sentido de ato, modo e modelo de governação e modelo organizacional) do que com a aplicação tecnológica em si.

Esta visão implica uma reinvenção do governo eletrónico, onde a definição de um enquadramento global deste conceito, no seio da governação, se assume de grande

importância no sentido da definição do seu âmbito de atuação (Comissão Europeia, 2008; Soares, 2009).

Partindo do modelo apresentado por Soares (2009), com alguns ajustamentos considerados pertinentes, no seguimento do já exposto, apresenta-se, na Figura 2.2, aquele que parece ser o enquadramento adequado do governo eletrónico, no contexto da governação, por forma a potenciar a utilização das TIC, no sentido de uma melhor governação e criação de valor público para o cidadão e a sociedade.

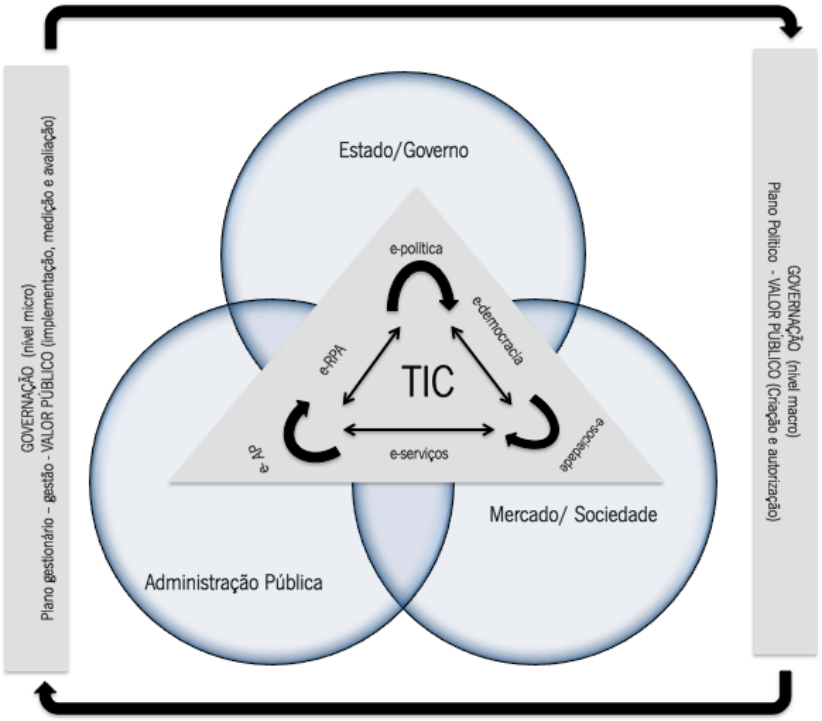


Figura 2.2 - Governo eletrónico no contexto da governação orientada ao valor público (adaptado de Soares, 2009: 75)

O enquadramento do governo eletrónico apresentado destaca as áreas de intervenção, por forma a potenciar a melhoria da governação, da participação e da inclusão, por via da tecnologia, como fator endógeno de mudança. Neste cenário, as distinções tradicionais entre público/mercado/sociedade civil tendem a ser afetadas pelo esbatimento de fronteiras administrativas. A forma como os serviços públicos se realizam será subordinada a um critério principal de produção do valor público, que devem ser satisfeitos por aqueles que estão em melhor posição de o fazer, independentemente de serem estruturas públicas, privadas ou da sociedade civil (Comissão Europeia, 2008), conforme se aborda na secção seguinte.

Entende-se, também, que esta perspetiva macro do governo eletrónico, balizada pela governação, tem impacto ao nível micro, isto é, ao nível da execução, monitorização e avaliação das políticas públicas e, nesse sentido, o potencial do governo eletrónico, na dinâmica de relações que se estabelecem entre os Governos, suas estruturas e seus colaboradores, entre estes e as empresas e os cidadãos. Neste contexto, a OECD (2003) apresenta o governo eletrónico como uma ferramenta para alcançar melhor governo, estruturado em quatro componentes:

- *governo para as empresas* (*government to business* – G2B), implicando uma relação bidirecional entre o Estado e as Empresas, focando-se na capacidade de redução dos custos e de melhor acesso à informação. Permite, também, melhores aquisições, por parte dos governos, maior transparência e concorrência de mercado.
- *governo para o governo* (*government to government* – G2G), compreende relações intergovernamentais e intragovernamentais, potenciando uma transmissão mais eficiente de informação entre estruturas públicas, permitindo eliminar a redundância e duplicação da informação.
- *governo para os cidadãos* (*government to citizens* – G2C), focalizado na informação e na prestação eletrónica 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.

O governo eletrónico tem, assim, por objetivo máximo melhorar e reforçar a interação entre Governo/Cidadão, Governo/Empresas, Governo/Governo e Governo/Funcionários, reforçando, desta forma, a capacidade de melhorar o círculo social e, nesse sentido, uma melhoria da vida em sociedade (OECD, 2003). A este respeito, Evans e Yen (2006) referem, mesmo, que o governo eletrónico deve ser visto como mais uma etapa na evolução do reforço da posição individual do cidadão perante o Estado/Governo/Administração Pública.

Não excluir nenhum cidadão, tornar a eficiência e a eficácia uma realidade, implementar indicadores chave de impacto das políticas públicas e dos serviço, focar devidamente os elementos essenciais e reforçar a participação e decisão democrática são os objetivos associados às políticas e práticas de governo eletrónico, fixados pela Comissão Europeia (CE, 2008; Soares, 2009).

As TIC apresentam-se, desta forma, como um potencial, para impulsionar e reforçar a democracia participativa, no sentido da definição e concretização das políticas públicas. As tecnologias, na administração pública, estão associadas a uma nova conceção de serviços públicos (Fonseca & Carapeto, 2009) que, segundo a OECD (2003), tem mais a ver com o governo, no sentido de ato, modo e modelo de governação e modelo organizacional, do que, propriamente, com a aplicação tecnológica em si. Nestes termos, o processo de investigação, na área do governo eletrónico, segundo Hovy (2008) deve contemplar três perspetivas, procurando respostas para as seguintes questões: - (i) Como usar as TIC? – (ii) Porque usar as TIC? – (iii) Como utilizar bem as TIC? Cada uma destas perspetivas integra um modelo tripartido das TSI, no *governo*, conforme se ilustra na Figura 2.3:

(i) *governo* como função: parte normativa do modelo, onde são colocadas as seguintes questões: - Como deve ser a função do governo num cenário ideal? - Como podem as TIC existentes, e a desenvolver, ajudar a alcançar esse ideal? - Que tipo de processos, dados e decisões melhoram o governo? Esta dimensão preocupa-se com a definição das linhas gerais para o *desenho*, desenvolvimento e implementação de novas soluções de TIC, para um melhor governo. As questões colocadas neste dimensão são do interesse da ciência e ética política e do direito.

(ii) *governo* como organização: parte avaliativa do modelo, onde se colocam as seguintes questões: - Como pode o governo, na prática, usar, da melhor forma, as TIC? - Encontram-se melhores métodos para a utilização das TIC existentes ou desenvolverem-se novas TIC? - Pode-se melhorar a eficiência com as novas TIC? As preocupações desta dimensão são do interesse da gestão, da organização e métodos de trabalho, dos sistemas de informação e da sociologia e antropologia, interessada nos efeitos práticos do governo eletrónico, na sociedade.

(iii) *governo* como processador de informação: nesta perspetiva, o governo é um processador de informação, com os colaboradores públicos e cidadãos como utilizadores. Neste nível colocam-se as seguintes questões: - Como funciona um governo, no ponto de vista de um processador de informação? - Quais as necessidades em termos de informação a recolher, armazenar, transformar e disseminar no negócio do governo? - De que maneira se pode implementar as

TIC existentes? - Que novas TIC podem ser desenvolvidas para fazer face às necessidades de processamento de informação? Estas questões são do interesse da ciência da computação.

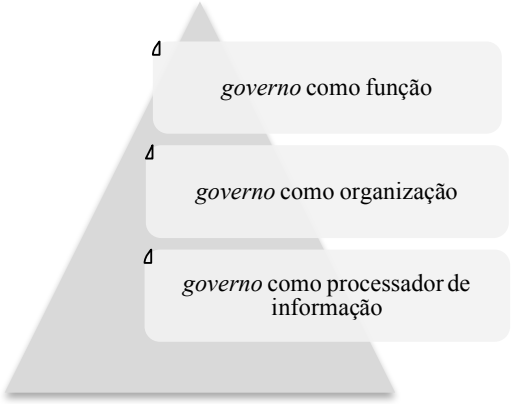


Figura 2.3 - Modelo tripartido das tecnologias e sistemas de informação no governo (adaptado de Hovy, 2008)

Este modelo tripartido das TSI no governo, apresentado por Hovy (2008), vai ao encontro do argumento apresentado por Carvalho (2009), em que a tecnologia, enquanto artefacto, aplicação tecnológica, visa responder a problemas do mundo real, quer do âmbito profissional, da organização e/ou do(s) indivíduo(s) que nela trabalha(m). Assim, a introdução da aplicação informática na organização, e/ou posto de trabalho, deve, a montante, assentar numa intervenção organizacional, com vista à melhoria do seu desempenho.

Existe aqui um entendimento amplo sobre tecnologia, enquanto modelo de representação do real (sistemas organizacionais, sistemas de informação), resultado de investigação tecnológica científica, onde a dimensão mais restrita tem a ver com a aplicação informática (Carvalho, 2009),

É consensual que a adoção de soluções tecnológicas provocam mudanças organizacionais, sendo inúmeras as vantagens e os benefícios associadas, conforme já supramencionado. Contudo, são, também, apontadas desvantagens e obstáculos à sua implementação. Preocupações com a informação que é veiculada nas estruturas do governo, a forma de acesso, nomeadamente por parte dos parceiros dos governos, são das principais desvantagens associadas à implementação do governo eletrónico, apresentadas na maioria dos estudos sobre esta temática (Evans & Yen, 2006). Acrescenta-se, ainda, um conjunto de obstáculos, nomeadamente: (i) falta de coordenação entre os sistemas estatais/centrais e os sistemas locais (questões de

relacionamento, desigualdade nas condições; diferentes objetivos, tecnologia inconsistente e diferentes níveis de adaptabilidade), (ii) fraquezas institucionais, falta de recursos humanos, questões financeiras, de planeamento e estratégia; (iii) questões de natureza tecnológica; (iv) falta de aceitação ou interesse por parte dos cidadãos (Evans & Yen, 2006).

Por outro lado, os benefícios da implementação das iniciativas do governo eletrónico não são alcançados sem custos ou riscos; sem investimentos e projetos fracassados, inclusive (Ramanaju, 2012). Mesmo que a adoção de tecnologia tenha originado mais eficiência e eficácia, isso não significa que haja originado impacto no valor público (Evans & Yen, 2006; Comissão Europeia, 2008).

A eficácia dessas iniciativas requere definição de estratégias e deve ter por base as expectativas dos cidadãos. A este respeito, Amaral (2006) refere que as iniciativas do governo eletrónico têm vindo a ser avaliadas, com base em indicadores relativos à presença dos serviços na internet, mas desajustados, pela incapacidade de medirem a utilidade retirada, pelos cidadãos, dos investimentos em TSI, face àqueles que são os desafios atuais da governação (Evans & Yen, 2006; Comissão Europeia, 2008).

A tecnologia não pode, nestes termos, ser vista como um acrescento, algo exterior à organização e serviços, e, dessa forma, imposta, conforme já se mencionou. A tecnologia tem de ser vista como um fator endógeno, algo intrínseco às próprias organizações e serviços, na forma de pensar e agir, e, nesse sentido, perspetivada do interior para o exterior (Comissão Europeia, 2008; Hui & Hayllar, 2010; Coats & Passmore, *s.d.*; Koiiman, 2003).

Novos modelos de organização e cadeias de valor devem ser (re)desenhadas, no sentido de permitir aos cidadãos, às empresas e outras organizações, um maior envolvimento na governação.

Neste cenário de coparticipação, o estabelecimento de redes, onde os governos devem assumir o papel de mediação e coordenação, no sentido de suportar o melhor desenvolvimento na criação de valor público e sua prestação, é um dos desafios, onde as TIC assumem um papel central.

Em suma, no contexto atual de governação, a mais importante ferramenta para a implementação do governo eletrónico está na cidadania (Evans & Yen, 2006), potenciando a participação no processo de tomada de decisão, através da consulta,

participação e eleições. Os governos devem, assim, suportar e estimular e potenciar o crescimento das redes para melhorar a qualidade da governação, por via da participação, melhorando, consequentemente, a legitimidade das decisões tomadas (Comissão Europeia, 2008).

Há que incentivar, no contexto da governação e do governo eletrónico, o desenvolvimento tecnológico, na criação e melhoria do valor público, sua monitorização e medição, através da implementação das políticas públicas (Comissão Europeia, 2008; Hui & Hayllar, 2010; Coats & Passmore, *s.d.*; Koiiman, 2003).

2.3 Valor público, um modelo de governação e gestão pública

Aborda-se, na secção anterior, a importância da adoção de um modelo de governação baseado no envolvimento e compromisso do cidadão, colocando em rede as organizações públicas, os cidadãos, as organizações da sociedade civil e as empresas, na criação do *valor público.*

A governação pública baseada num envolvimento e compromisso cívico 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 sector público da gestão do sector privado, facto reconhecido como fundamental pelos defensores do *valor público* (O`Flynn, 2007).

A abordagem ao *valor público* perspetiva-se em duas dimensões. Uma, enquadra o *valor público* como abordagem de governação, relacionada com aquelas que são as funções do Estado; outra, aborda o *valor público* numa perspetiva de definição das políticas públicas e, consequentemente execução e avaliação das mesmas, ao nível da gestão (Comissão Europeia, 2008; UN, 2008).

Neste enquadramento, ao nível da governação, numa perspetiva macro, o foco do *valor público*, conforme se ilustra na Figura 2.4, vai mudando em função daquele que deve ser o papel do Estado, no contexto da governação (Comissão Europeia, 2008; UN, 2008).

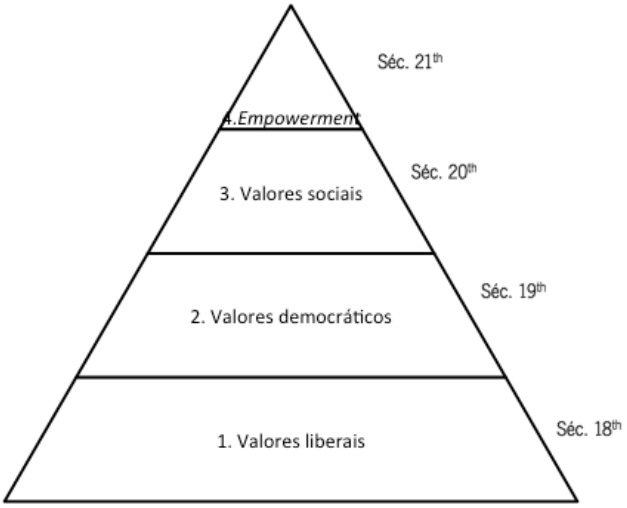


Figura 2.4 - Evolução da perceção do valor público, numa perspetiva macro (adaptado de UN, 2008)

Tendo por base a evolução da perceção do *valor público*, atualmente, por força do desenvolvimento das TIC, conforme abordado na secção anterior, e dos movimentos democráticos dos anos 80, os cidadãos conseguiram melhores acessos à informação, permitindo, nesse sentido, envolverem-se nos processos políticos da governação pública (UN, 2008). O *empowerment* torna-se, assim, o valor mais alto da governação (UN, 2008), naquilo que deve ser o papel dos Estados. Neste sentido, os Estados/Governos/Administrações Públicas, no âmbito das respetivas atribuições e competências, devem desenvolver esforços para promover a aprendizagem contínua, quer dos indivíduos, quer dos serviços, no sentido de melhorar a qualidade dos processos de tomada de decisão, assim como das funções internas das organizações e serviços públicos (Comissão Europeia, 2008).

A aprendizagem organizacional e o desenvolvimento de competências, com o intuito de potenciar o *emporwerment,* tornam-se, assim, numa perspetiva macro, o *valor público* que os Estados Democráticos devem assumir, no plano das suas atribuições (Comissão Europeia, 2008; UN, 2008).

A governação, numa macro dimensão, está, portanto, relacionada com o papel dos Estados, sendo o resultado o valor aceite, em determinado momento, pela sociedade como um todo. Este, por sua vez, vai ter implicações numa dimensão micro, isto é, naqueles que são os papéis e estruturas dos governos, ao nível político, assim como ao nível da gestão das estruturas dos organismos e serviços públicos (Comissão Europeia, 2008). Isto é, para que as atribuições dos Estados, no âmbito daqueles que são os

valores socialmente aceites, sejam prosseguidas, os Governos, os órgãos executivos de imputação de poder, tomam, no âmbito das suas competências, as decisões em nome do Estado. Compete, assim, aos Governos definir as políticas públicas que, uma vez democraticamente legitimadas, devem ser executadas e avaliadas, através da rede de serviços e organismos públicos, isto é, da Administração Pública (Amaral, 1994).

Neste contexto, os governos, balizados pelos valores socialmente consagrados, assumem papéis, ao nível da definição da política (no campo da formulação das políticas públicas), assim como ao nível da gestão (no campo da execução e avaliação das políticas públicas). Ou seja, uma vez definidas as políticas, assim como autorizadas (nível político), estas devem ser executadas e avaliadas pelas estruturas da Administração Pública (nível da gestão), sob orientação e coordenação dos respetivos Governos.

Neste contexto, ao reconhecer-se, numa dimensão macro, o *empowerment* como o foco da governação, assiste-se, também, ao nível micro, a uma evolução do seu foco, conforme se ilustra na Figura 2.5, fortemente balizado pelas respetivas premissas dos modelos de gestão pública.

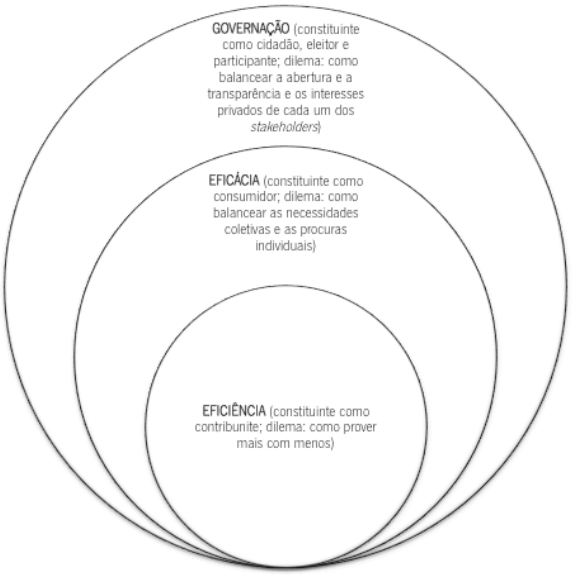


Figura 2.5 - Valor público, perspetiva micro (adaptado de UN, 2008)

O modelo da *nova gestão pública*, também caracterizado como pós-burocrático ou competitivo, inspirou e influenciou a maioria dos processos de mudanças, nas entidades e organismos público. Trata-se de um modelo baseado no mercado, com um foco claro e dominante sobre os resultados, em torno de metas de desempenho centradas na eficiência e eficácia, refletindo, deste modo, o enquadramento económico da atividade

governamental e da visão dos cidadãos como clientes (O`Flynn, 2007; Hood, 2001), com capacidade para escolherem e queixarem-se; e não com a capacidade para ativamente moldarem/formarem os serviços.

Esta visão é reflexo do movimento de *downsizing* das funções do Estado, das suas estruturas administrativas e dos custos associados à prestação de alguns serviços. Estas medidas reduziram a dimensão do Estado, assim como aumentaram as suas fragilidades, traduzindo-se, também, na diminuição da capacidade de influência dos cidadãos, nos processos de decisão, contribuindo para um aumento da apatia/desinteresse dos cidadãos, pela coisa pública, se atendermos, por exemplo, ao aumento generalizado da abstenção nos processos eleitorais (UN, 2008). Assiste-se, assim, a um paradoxo. Numa época em que aumenta o potencial das TIC, para fomentar a participação, assiste-se a um desinteresse dos cidadãos nessa participação.

As reformas, sob o prisma da nova gestão pública, produziram, neste sentido, alguns resultados negativos inesperados. O Comité das Nações Unidas para a Administração Pública refere que este período de intensa liberalização, e de extensão da adoção das soluções privadas aos problemas públicos, fez-se acompanhar de uma rede de relacionamentos não equilibrada. O sector público tornou-se o parceiro mais fraco da rede público/privado (UN, 2008), faltando a atenção prestada à natureza interconectada e interdependente do sector 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).

Neste contexto, muitos governos, preocupados com estas mudanças e seus impactos na sociedade e no indivíduo, desenvolvem novas ferramentas para o discurso político, criando novos compromissos com a sociedade civil e o cidadão, no seio da governação pública. Estes compromissos passam, por exemplo, pelo envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, no planeamento e desenvolvimento das políticas, nomeadamente a nível local, assim como na definição dos orçamentos (UN, 2008).

O individuo é encarado, no seu papel de cidadão, um participante social, um coparticipante nos processos de tomada de decisão, a quem os governos e organismos públicos devem prestar contas (UN, 2008; Comissão Europeia, 2008; Moore, 1994). Conforme se ilustrava na Figura 2.5, a eficiência e a eficácia, as metas inerentes ao

modelo da *nova gestão pública*, evoluem para as metas associadas ao *valor público,* como satisfação dos *stakeholders* dos organismos e serviços públicos, por meio da assunção de novos compromissos, nomeadamente ao nível da definição dessas preferências, isto é, do que é *valor público*.

A abordagem ao *valor público* reflete, nestes termos, um crescente reconhecimento de que os valores sociais, inerentes aos serviços públicos, não podem ser adequadamente tratados, apenas, com a eficácia e a eficiência dos recursos utilizados, obtidos através das contribuições dos cidadãos e do mercado, tal como preconizado pela abordagem da *nova gestão pública*. O *value for money*, resultante da atuação eficiente das entidades e organismos públicos, não é o único objetivo a prosseguir. As melhorias sociais e económicas, por elas produzidos e prestados aos cidadãos, de acordo com as suas necessidades e preferências coletivas, expressas através do sistemas democrático, deve ser um objetivo prioritário (O´Flynn, 2007).

Gerir entidades e organismos públicos, numa perspetiva de custos, não é gerir com base em valor. Custo não é valor (Hui & Hayllar, 2010; Koiiman, 2003). E valor é diferente, também, de satisfação no consumo do serviço, expressando uma preferência individual e não coletiva (Stoker, 2006).

Os Governos devem, neste sentido, desenvolver esforços para promover a aprendizagem contínua, quer dos indivíduos, quer dos serviços, no sentido de melhor a qualidade dos processos políticos de tomada de decisão (planear, orçamentar, implementar e monitorar) e das funções internas das organizações e serviços públicos, no sentido da execução e avaliação das políticas públicas. A aprendizagem organizacional e o desenvolvimento de competências devem contribuir para promover a decisão baseada em evidências, assim como o processo de formação da política, desde a formulação, implementação e avaliação da política (Moore, 1994), fundamental para suportar os princípios da democracia participativa e deliberativa (UN, 2008).

As preferências dos cidadãos são a base do *valor público*. São eles que definem, num sistema democrático e participativo, envolvendo políticos, funcionários e principais partes interessadas, o que representa valor: as preferências públicas coletivas (escolha dos bens públicos), demonstradas de várias formas, desde o voto, consultas públicas, petições e orçamentos participativos, diferenciando-se, assim, do foco individualista da *nova gestão pública* (O`Flynn, 2007; Moore, 1995; Comissão Europeia, 2008; Stoker,

2006). Horner e Hazel (2005) definem-no como o correlato do retorno ao acionista, neste caso, o cidadão/contribuinte.

Segundo O`Flynn (2005), o *valor público* é descrito como um constructo multidimensional. Incorpora uma reflexão expressa pela coletividade, politicamente mediada pelas preferências consumidas pelos cidadãos, assim como uma reflexão criada não apenas pelos resultados, mas, também, através de processos que podem gerar a confiança e a equidade.

Os (i) serviços, os (ii) *outcomes* e a (iii) legitimidade e confiança são as três grandes vertentes do *valor público* (O`Flynn, 2007):

(i) Os serviços constituem o veículo para prestar *valor público,* por meio de encontros de serviço efetivos, para os cidadãos/clientes e distribuição de justiça, equidade e valores associados para o cidadão/ contribuinte.
(ii) Os *outcomes* que, geralmente, coincidem com os serviços, mas abrangem aspirações de ordem mais elevada.
(iii) Legitimidade e confiança no governo são pilar essencial, já que pode destruir o *valor publico*, mesmo quando as duas vertentes anteriores estejam preenchidas.

Neste contexto, Coats e Passmore (*s.d*) apresentam uma dinâmica do *valor público*, encapsulados na noção de triângulo estratégico de Moore (1995), expressa na Figura 2.6, 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?). O que se pretende é a medição do impacto, nas políticas implementadas, na criação do *valor público* previamente definido.

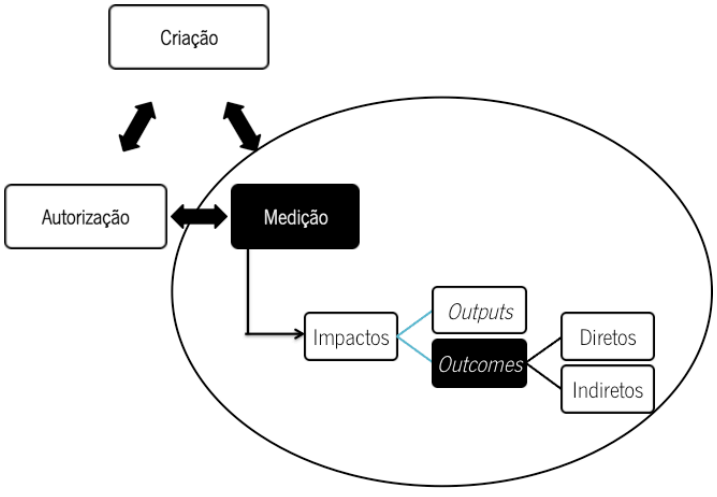


Figura 2.6 - Triângulo dinâmico do valor público

O *valor público* corresponde, assim, à maximização do valor dos cidadãos, colocando, posteriormente, 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 organismos está a ser bem sucedido? (Coats & Passmore, *s.d.*).

Para Moore (1994) o *valor público* está relacionado com a forma de pensar sobre a ação dos governos, no sentido de poder ajudar os gestores públicos a pôr em prática a sua ação, visando criar *valor público*.

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. Os políticos são a maneira legítima de, nas democracias liberais, se criar o *valor público,* formulando políticas, definindo objetivos e estabelecendo metas; os únicos capazes de definir o "nós". São os políticos que orientam o que os gestores públicos devem prosseguir (Moore, 1994).

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*: e-governação ou e-política, na perspetiva de Soares (2009).

Uma vez autorizado, o *valor público* é produzido, aquando da implementação das políticas públicas, traduzidas em programas, medidas, ações e projetos, e prestado através dos serviços das entidades públicas, tendo subjacente uma base normativa.

A meta dos gestores públicos é, desta forma, tornar os governos mais orientados aos serviços, satisfazendo aqueles que consomem os serviços, mas acima de tudo, aqueles que, mesmo não sendo clientes, contribuíram (Moore, 1994; Colebatch, 2010).

Esta ideia assenta na tradição *wilsoniana* de separação da política e da administração. Neste entendimento, quem define o valor público são os representantes eleitos, cujas decisões são legitimadas através de processos de coparticipação e votação. A concretização e respetiva avaliação do *valor público* é da responsabilidade dos gestores públicos e estrutura organizacional pública (Moore, 1994).

O interesse em definir *valor público* torna-se útil, pois cria uma ocasião para melhor refletir nas ideias concretas que são usadas, para conduzir a atividades dos gestores que trabalham no sector público:

- A ideia de que os gestores podem alcançar os seus propósitos mandatados, de uma forma eficaz e eficiente o quanto possível;
- A ideia de que os standards profissionais podem definir padrões de referência para a produção do sector público;
- A ideia de que o *valor público* pode ser capturado através de técnicas analíticas, nomeadamente programas de avaliação, análises custos/benefícios;
- A ideia de que o *valor público* pode ser medido pela satisfação dos *stakeholders* dos sectores governamentais.

Segundo Colebatch (2010), o contributo de Moore é que todas as partes interessadas devem reconhecer os seus papéis e as suas interdependências; devem ser ativos na procura de ações colaborativas, através das quais reconheçam um *outcome* ao qual reconhecem valor.

A abordagem do *valor público* apela, assim, ao envolvimento de todas as partes interessadas na definição das políticas públicas que, uma vez criadas, serão por elas autorizadas, através dos processos de votos e, posteriormente, executadas e avaliadas pelos gestores públicos, prestando contas (Moore, 1994; Colebatch, 2010). Neste contexto, os contratos públicos posicionam-se como instrumento fundamental para a concretização das políticas públicas (Hui & Hayllar, 2010; EURODAD, 2009), onde a gestão do seu desempenho e avaliação dos impactos são matérias importantes para aferir a criação efetiva do valor público.

2.4 A gestão do desempenho e a avaliação dos impactos

2.4.1 Enquadramento

No quadro global da estratégia da organização, os serviços públicos, conforme se ilustra na Figura 2.7, tendo por base as atribuições definidas por lei, clarificam a sua estratégia, expressas em termos de políticas públicas, para que, no âmbito das suas atribuições, possam contribuir, no contexto da governação e do governo eletrónico, para a concretização do valor público.

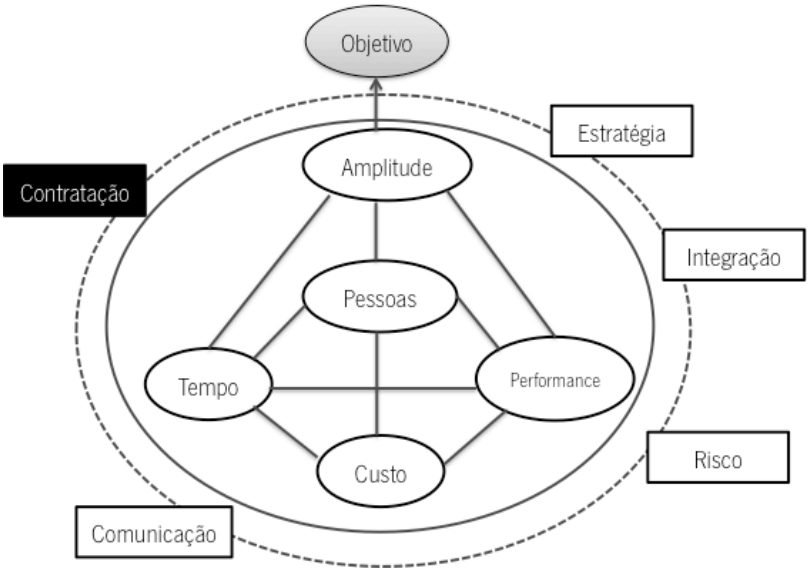


Figura 2.7 - Quadro global de estratégia organizacional (Simões, 2003).

No quadro global da estratégia da organização, a contratação apresenta-se como instrumento estratégico na prossecução dos objetivos definidos. Monitorar, gerir e avaliar os desempenhos é atividade estratégica no seio organizacional.

As organizações públicas estão, constantemente, confrontadas com uma série de desafios de natureza económica, social e tecnológica, sempre norteadas pela concretização dos melhores níveis de desempenho (Simões, 2003; Pfeiffer, 2000; Baccarini; 1999; CCE, 1993). É na capacidade de adaptação à mudança, através do repensar a utilização eficiente dos meios utilizados, dentro dos prazos definidos, com vista à concretização da missão, que se consegue o alcance e manutenção dos níveis de desempenho desejados (Simões, 2003), conforme se ilustra na Figura 2.8.

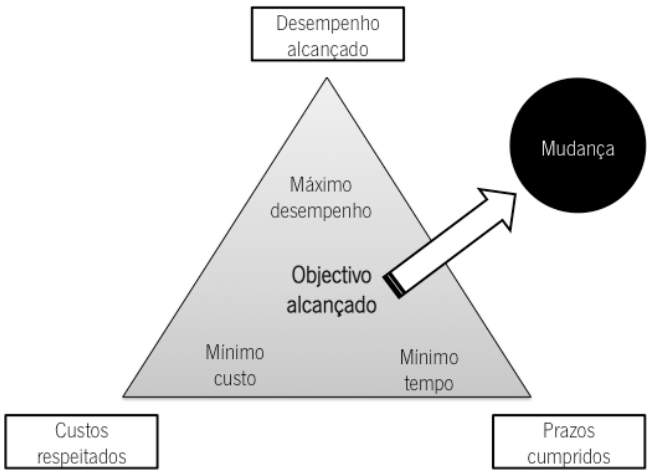


Figura 2.8 - Desempenho em contexto de mudança (Simões, 2003)

A adaptação à mudança deve colocar, no centro de atuação e valorização, as *pessoas* e a *avaliação dos desempenhos,* quer individuais, quer em grupo (Ingraham, Selden & Moynihan, 2000; Vasconcelos, 2010; Carapeto & Fonseca, 2005).

A gestão por objetivos, a gestão e avaliação dos desempenhos dos serviços, dirigentes e colaboradores, corresponde à introdução de uma postura comportamental dos dirigentes, funcionários, agentes e trabalhadores, no seu "saber estar" (atitudes e valores) e "saber fazer" (habilidades), o que passa por um novo "saber mais" (conhecimento e formação), baseado na mais valia do serviço e centrado numa cultura de resultados. Emerge um novo paradigma da gestão das organizações públicas, completamente oposto ao velho paradigma, de cariz tradicional, que premeia a cultura dos meios e orçamentos, identificando a gestão com a aplicação de regras e regulamentos, ou seja, de natureza mais jurídica (Tavares, 2003; Carapeto & Fonseca, 2005).

Segundo Tavares (2003), estes modelos de gestão orientados ao desempenho devem ser dotados, entre outros, das seguintes características: (i) vocacionadas para apoiar e concretizar a política pública; (ii) inspiradas por orientações estratégicas, segundo visões globais de médio e longo prazo; (iii) orientadas para produzir resultados que devem servir cidadãos, comunidade e empresas, segundo critérios de custo-eficácia; (iv) alicerçadas em processos de inovação que pressupõem a identificação permanente de problemas na ótica do beneficiário-cliente; (v) baseadas em redes de informação integrada, permitindo a formação do conhecimento e acessos fáceis e globais para os cidadãos, comunidade e empresas; (vi) organizadas na base da valorização e da liderança; (vii) estruturadas através da gestão de programas e projetos; (viii) caracterizadas segundo modelos operacionais de custo-eficiência; (ix) avaliadas, em termos competitivos, pelos beneficiários-clientes.

A gestão do desempenho envolve as atividades necessárias para assegurar que a missão, visão e objetivos estratégicos da organização sejam atingidos. A medição do desempenho é a parte do processo de controlo que leva à ação face ao que é medido (Sarrico, 2005).

O princípio base da *medição do desempenho* organizacional consiste na criação de processos que originem tomada de decisão baseada em factos.

A abordagem dos *sistemas de medição do desempenho* determina uma concentração na estratégia da organização, uma vez que esta espelha como a organização pretende criar

valor sustentável para os seus acionistas, no caso das organizações públicas, os cidadãos, (Kaplan & Norton, 1996), e por meio da gestão das suas competências organizacionais (Coelho, 2010).

A gestão e avaliação do desempenho ocorrem a diferentes níveis de uma organização (estratégico, de gestão e operacional), devendo todos eles estar alinhados, de modo a garantir que o desempenho operacional contribuía para o sucesso do desempenho de gestão e este, por sua vez, contribua para o do desempenho estratégico, com base nas suas competências, onde a cultura da avaliação é ponto nuclear (Noce *et al*, 2011).

Fomentar a cultura da avaliação, gerir estrategicamente as atividades de avaliação e promover a credibilidade da mesma, são algumas das práticas mais relevantes relacionadas com a melhoria da organização e uso das avaliações, no âmbito do sector público. Neste contexto, face ao fenómeno em estudo, salienta-se a importância da avaliação das políticas na promoção do interesse público, isto é, na criação do valor público. Neste sentido, torna-se importante adotar instrumentos capazes de avaliar os desempenhos da execução das políticas, a maioria delas por via do recurso aos contratos públicos, na criação do valor público. O Quadro Lógico, que surgiu no contexto da cooperação internacional, da Agência Americana para o Desenvolvimento (Pfeiffer, 2000; Baccarini; 1999), é um desses instrumentos que pode ser adotado no quadro global do objetivo do presente estudo de investigação. Importa salientar que a investigadora contactou com este instrumento, aquando da realização do mestrado em Gestão Pública.

2.4.2 Gestão integrada das políticas públicas: o Quadro Lógico

Na conferência "Afirmar o Futuro", organizada pela Fundação Calouste Gulbenkian, em novembro de 2014, discutia-se as políticas públicas como " *(...) o principal instrumento da inteligência coletiva, capaz de contrariar as desvantagens das nações, seja no que concerne à escassez de recursos naturais, seja no peso de inércias históricas negativas. As políticas públicas são visões ativas de futuros possíveis, capazes de mobilizar a sociedade para as tarefas do progresso material, mas também para o aprofundamento da justiça e o alargamento da cidadania (...)*".

Políticas públicas, segundo Rocha (2010), são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis,

programas, linhas de financiamentos), orientando ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. A política pública é, neste entendimento, suportada por um conjunto de programas e/ou medidas que, no quadro de atribuições, contribuem para o mesmo objetivo geral de desenvolvimento económico e social, operando mudanças e potenciando benefícios sustentáveis, no sentido da criação de valor público, contemplando objetivos específicos diferenciados, inerentes aos respetivos projetos (Rocha, 2010; Simões, 2003; Pfeiffer, 2000; Baccarini; 1999; CCE, 1993).

Numa perspetiva *ex ante*, uma política pública representa um conjunto diversificado de medidas ou programas orientados para atingir um objetivo geral de desenvolvimento. Numa perspetiva *ex post*, uma política compreende um conjunto de medidas e programas implementados, ao longo dos anos, nem sempre de forma consistente e coordenada, eventualmente, em termos *ad hoc* (Simões, 2003; Pfeiffer, 2000; Baccarini; 1999; CCE, 1993).

Tendo por base a política pública, como um conjunto de programas e projetos de natureza socioeconómica orientados a um objetivo de desenvolvimento, importa realçar as seguintes características: (i) são instrumentos que mobilizam diferentes tipos de capacidades e recursos; (ii) constituem uma intervenção pública na realidade socioeconómica, concentrada e temporalmente limitada; (iii) visam operar mudanças e alcançar objetivos de desenvolvimento em termos sustentáveis, produzindo impacto na qualidade de vida das pessoas (Simões, 2003; Pfeiffer, 2000; Baccarini; 1999; CCE, 1993).

Programa é um conjunto articulado e coordenado de diferentes tipos de medidas e ações, orientado para um objetivo definido, cuja implementação pode ser desenhada em modelo, com uma escala de execução plurianual, mas limitada e com uma programação orçamental envolvendo um leque diferenciado de fontes de financiamento (Simões, 2003; Pfeiffer, 2000; Baccarini; 1999; CCE, 1993). Por sua vez, o projeto é uma operação identificável, envolvendo um investimento de recursos, com um conteúdo de atividades delimitado e articulado, no sentido de atingir um objetivo específico, cujo modelo de implementação e gestão, calendário de execução e respetivo orçamento, são, antecipadamente, definidos de forma precisa e cuja iniciativa e execução é da responsabilidade de um operador/promotor, público ou privado, conforme o que for contratualmente estipulado (Simões, 2003).

Evidencia-se, neste contexto, a gestão das políticas públicas segundo uma abordagem integrada de programas/projetos, seguindo o ciclo de (i) conceção, (ii) implementação e (iii) avaliação dos impactos económicos e sociais, conforme se ilustra na Figura 2.9.

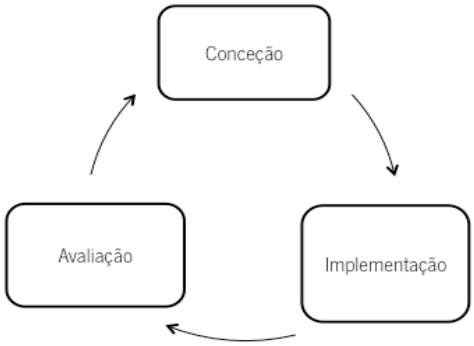


Figura 2.9 - Ciclo da abordagem integrada de programas/projetos (Simões, 2003)

Neste seguimento, conforme se ilustra na Figura 2.10, a conceção e implementação dos projetos deve resultar de numa abordagem *top down*, devidamente integrada num programa, com vista à execução de uma determinada política pública que, por sua vez, visa a criação de valor público, enquadrada pela respetiva missão, atendendo às atribuições que lhe são imputadas.

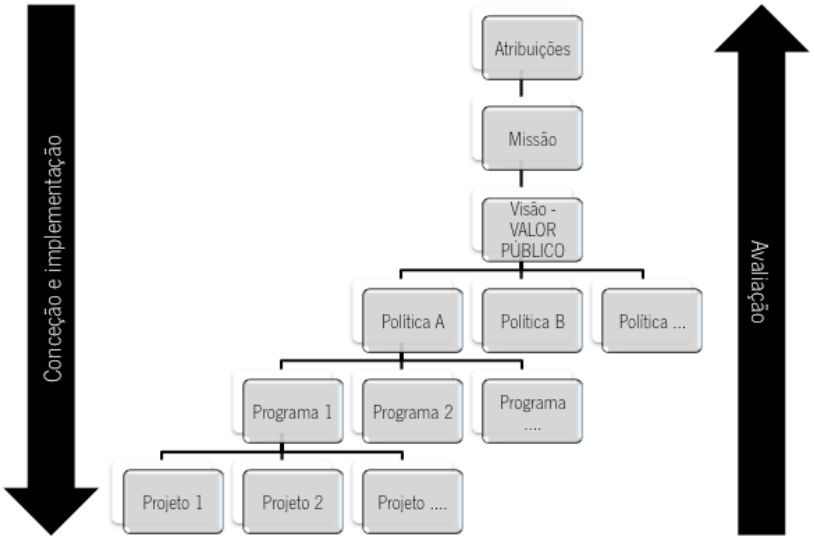


Figura 2.10 - Alinhamento entre programas/projetos e políticas públicas

A implementação e gestão dos programas e projetos assenta nos respetivos cronogramas de execução física e financeira, num quadro de responsabilidades, individuais, de grupo

e de serviço, que, devidamente enquadrados por um determinado programa, visam contribuir, com o impacto desejado, para a concretização de determinada política pública, orientada à melhoria de uma determinada realidade económica e social, isto é, criando valor, conforme se ilustra no Tabela 2.1.

Tabela 2.1 - Conceção, implementação e avaliação das políticas públicas (Simões, 2003).

Conceção	Implementação	Avaliação
Enquadramento: • Contexto e historial • Beneficiários, entidade executora e outros • Problemas a abordar • Outros projetos e intervenções		Enquadramento: • Contexto e historial • Beneficiários, entidade executora e outros • Problemas a abordar • Outros projetos e intervenções
Lógica de intervenção do projeto: • Finalidade/ objectivos gerais • Objetivo do projeto • *Output*/ resultados, componentes • Atividades	Progresso face aos objetivos: • Objetivos do projeto • *Outputs*/ resultados/ componentes • Atividade	Progresso face aos objectivos: • Contribuição p/ objectivos gerais (impactos) • Objetivo projecto/ efeitos imediatos • *Outputs*/resultados/ componentes • Atividades
Pressupostos • Pressupostos da lógica de intervenção • Riscos e condicionantes	Verificação dos Pressupostos • Pressupostos da lógica de intervenção • Riscos e condicionantes	Verificação dos Pressupostos • Pressupostos da lógica de intervenção • Riscos e condicionantes
Execução do projeto • Cronograma • Custos/orçamento • Organização e procedimentos de implementação • Assitência técnica • Relação com outros projetos	Execução do projeto (progressos) • Cronograma • Custos/ execução financeira • Execução física • Relação com outros projetos	Execução do projeto • Cronograma • Custos prçamento • Organização e implementação • Assitência técnica • Relação com outros projetos
Fatores de viabilidade/sustentação: • Enquadramento institucional e político	Factores de viabilidade/ sustentação: • Enquadramento institucional e político	Factores de viabilidade/ sustentação: • Enquadramento institucional e político
Acompanhamento & Avaliação • Indicadores objetivamente verfiicáveis • Auditorias	Acompanhamento & Avaliação • Indicadores de realização • Sistema de monitorização e avaliação intercalar	Acompanhamento & Avaliação • Indicadores de realização, efeitos e impactos • Dispositivos e avaliação fiinal + ex-post

A intervenção política, sob a forma de programas e projetos públicos, tem associada uma componente forte de avaliação dos resultados e impactos das políticas na concretização dos objetivos de desenvolvimento da realidade socioeconómica que se pretende melhorar (Simões, 2003; Pfeiffer, 2000; Baccarini; 1999; CCE, 1993).

O foco da avaliação é, neste sentido, o resultado das intervenções públicas, sob a forma de programa/projetos, com o objetivo de melhorar a tomada de decisão e a conceção e implementação de programa. A avaliação de programas/projetos é um processo sistemático e analítico de exame do valor e de aspetos relevantes de uma política que visa contribuir para a melhoria de uma determinada realidade económica e social. Para se obter o máximo das avaliações é necessário: (i) definir o âmbito da respetiva avaliação e seus objetivos; (ii) identificar os principais participantes chave (a entidade mandatária; os avaliadores; os utilizadores (decisores políticos, gestores de políticas, programas e projetos, auditores e os utilizadores dos serviços); os *stakeholderes*); e (iii)

determinar os respetivos custos e benefícios da avaliação (Simões, 2003; Pfeiffer, 2000; Baccarini; 1999; CCE, 1993).

Neste contexto, para fomentar uma cultura de avaliação, há que garantir: (i) o empenhamento dos decisores políticos; (ii) a iniciativa de avaliação que, embora constitua uma necessidade, depende, essencialmente, de uma iniciativa dos *stakeholders* internos ou externos; e (iii) a promoção de uma cultura de avaliação, que incentive a inovação e adaptação a um contexto em mutação (Simões, 2003; Tavares, 2003; Pfeiffer, 2000; Baccarini; 1999; CCE, 1993).

Assegurar a ligação ao processo de tomada de decisão, escolher o avaliador adequado, envolver os *stakeholders* e comunicar abertamente os factos são, neste sentido, práticas fundamentais na gestão das avaliações das políticas e programas públicos, onde o objetivo é melhorar a tomada de decisão, a afetação de recursos e a responsabilidade, por resultados via informação do público (Simões, 2003; Tavares, 2003; Pfeiffer, 2000; Baccarini; 1999; CCE, 1993).

Conduzir avaliações eficazes implica assegurar ligação ao processo de tomada de decisão ao nível da: (i) formulação das políticas públicas (qualidade e consistência da conceção da intervenção pública e no processo orçamental); (ii) objetivos da avaliação (amplitude, foco de utilização, metodologias e métodos de avaliação adequados aos objetivos da avaliação, tendo em conta os constrangimentos de custos e tempo); (iii) melhoria da gestão e qualidade da avaliação (planeamento das avaliações, definição dos objetivos, critérios, métodos de recolha de informação) (Simões, 2003; Pfeiffer, 2000; Baccarini; 1999; CCE, 1993).

No que diz respeito à apresentação das conclusões/recomendações da avaliação, devem ser feitas, em termos abertos, reforçando a credibilidade e criando pressão para atuar; a informação deve ser pública para estimular o diálogo e troca de pontos de vista; o foco das conclusões devem ser os problemas (não as culpas), atraindo atenção e incentivando atuações subsequentes (Simões, 2003; Tavares, 2003; Pfeiffer, 2000; CCE, 1993).

Em suma, o que se pretende realçar é a importância da gestão do ciclo de uma intervenção de avaliação das políticas e programas públicos, assente numa lógica de impactos, conforme se ilustra na Figura 2.11.

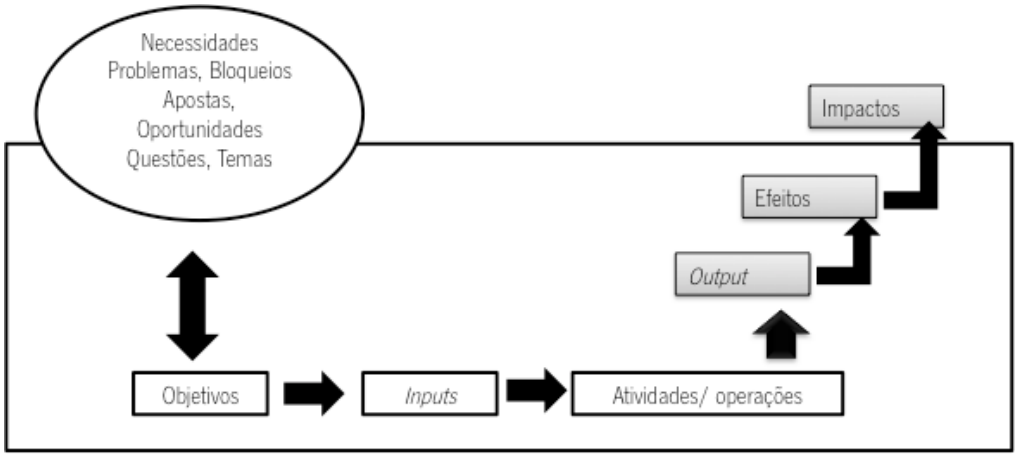
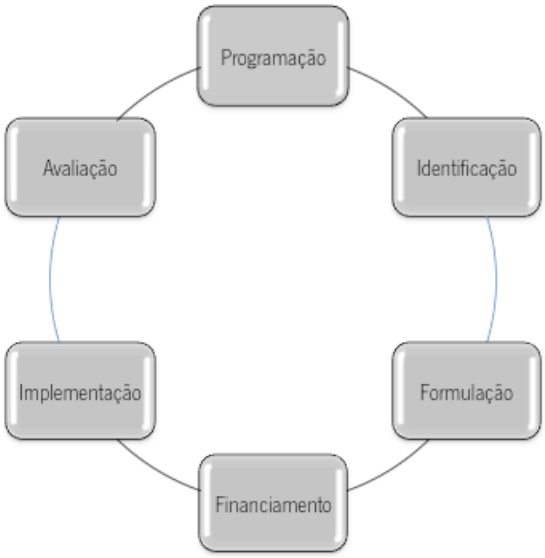


Figura 2.11 - Lógica de intervenção vs lógica de impactos (Simões, 2003)

Neste contexto, quando se aborda a questão do impacto das políticas públicas, há que distinguir o *output* dos *outcomes*. O *output* é o resultado final (exemplo, autoestradas, hospitais, pontes). Os *outcomes* são os efeitos ou mudanças produzidos pelas políticas ocorridas no ambiente económico e social. Os *outcomes* são o fator mais importante para os políticos e cidadãos, pois é em função do impacto que aumenta, ou diminui, a possibilidade dos políticos serem (re)eleitos (Simões, 2003; Pfeiffer, 2000; CCE, 1993).

Por outro lado, importa, também, mencionar que o impacto das políticas tem várias dimensões, as quais interessam no decurso de um processo de avaliação: (i) impacto no problema que se pretende resolver, bem como o impacto nas pessoas, tendo em consideração que o mesmo pode originar consequências inesperadas; (ii) as políticas podem afetar situações ou grupos aos quais não se destinam – a questão das externalidades; (iii) as políticas podem afetar não só situações presentes como futuras; (iv) normalmente calculam-se apenas os custos diretamente relacionados com as políticas; sendo, contudo, importante, sublinhar que existem outros custos – os custos indiretos; (v) é muito difícil calcular/medir os benefícios indiretos de uma determinada política (Simões, 2003; Pfeiffer, 2000; CCE, 1993).

Em suma, preparar uma avaliação (assegurar valor acrescentado; compreender a lógica dos impactos; focar questões-chave), melhorar a fiabilidade dos resultados (definir requisitos técnicos; controlar a qualidade da avaliação), assim como, incorporar os resultados no processo decisório (envolver decisores), são apontados como os fatores prioritários na gestão da avaliação do ciclo do programa/projeto das políticas públicas, conforme se ilustra na Figura 2.12.



Estádios	Atividades do ciclo do projeto
Programação	• Revisão dos indicadores sócio-económicos • Revisão das prioridades nacionais
Identificação	• Escrutínio de ideias para o projeto • Formulação inicial da ideia de projeto
Formulação	• Condução de um estudo de viabilidade • Especificação detalhada da ideia do projeto • Decisão de elaborar uma proposta de financiamento
Financiamento	• Elaboração de uma proposta de financiamento • Decisão de financiamento
Implementação	• Concursos e contratação • Mobilização e execução do projeto • Acompanhamento
Avaliação	• Análise dos efeitos e impactos do projeto • Recomendações, ações corretivas • Orientações para futuros projetos

Figura 2.12 - Ciclo do programa/projeto (Simões, 2003)

A abordagem integrada de programas e projetos, que se tem vindo a apresentar, assenta na metodologia do "Quadro Lógico", cuja matriz de intervenção é elaborada num processo de estruturação de relações meios-fins, daqueles elementos considerados mais importantes de um projeto, permitindo a sua apresentação de uma forma sistemática, lógica e sucinta (Pfeiffer, 2010), conforme se apresenta no Figura 2.13.

Lógica de intervenção (estratégia do projeto)	Indicadores verificáveis	Meios de verificação	Pressupostos
Finalidade	Medidas do alcance dos objetivos gerais	Fontes de informação para verificar o alcance dos objetivos gerais	Condições necessárias fora do controlo do projeto para assegurar a sustentabilidade
Objetivo do projeto	Medidas do alcance dos objetivos específicos	Fontes de informação para verificar o alcance do objetivo específico	Condições necessárias fora do controlo do projeto para alcançar os objecivos gerais
Outputs/ resultados	Medidas do alcande dos *outputs*	Fontes de informação para verificar o alcance dos *outputs*	Condições necessárias fora do controlo do projeto para alcançar o objetivo específico
Atividades necessárias para implementar os *outputs*	*Inputs* físicos, humanos e financeiros	Orçamento e sistema de controlo orçamental	Condições necessárias fora do controlo do projeto para alcançar os *outputs*
			Pré-condições necessárias fo a do controlo do projeto para realizar as atividades

Figura 2.13 - Intervenção estruturada numa relação entre meios-fins (Simões, 2003)

Da execução à avaliação de um projeto, há um conjunto de aspetos que têm de ser devidamente observados, fundamentados e evidenciados, conforme se ilustra na Figura 2.14. Ou seja, um projeto tem que ser devidamente justificado, em função das respetivas necessidades, políticas e prioridades. Uma vez justificado, deve descrever os contextos, os objetivos, componentes e montantes de financiamento, aspetos fundamentais para

que seja concebido, preparado e planeado. Após a sua preparação, o projeto deve ser aprovado, nomeadamente, em termos de financiamento. Uma vez aprovado, deve ser executado. A implementação do projeto requer a definição do faseamento da respetiva execução física, com base num plano detalhado, e assente num sistema de monitorização, gestão e avaliação (Simões, 2003; Pfeiffer, 2000; CCE, 1993).

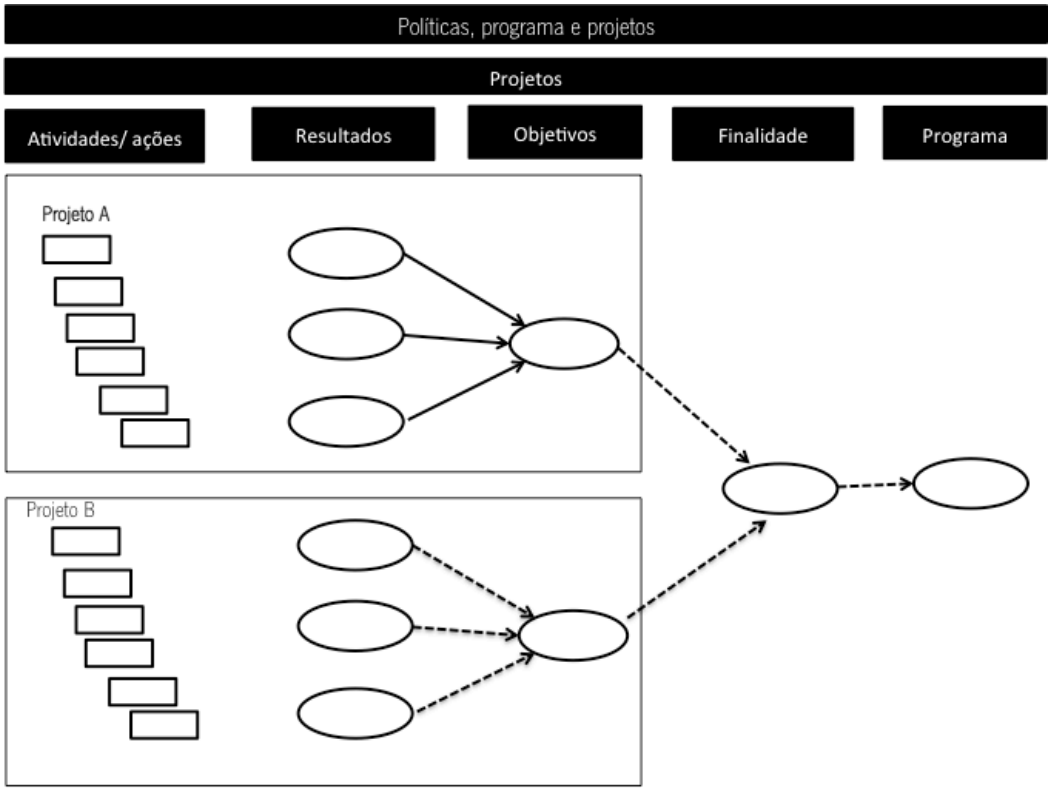


Figura 2.14 - Intervenção estruturada numa relação entre meios-fins (Simões, 2003)

Neste contexto, a execução do projeto requer um sistema de acompanhamento, com sucessivas avaliações intercalares. Uma vez integralmente concluído, o projeto tem de ser avaliado em termos de: (i) relevância (como os objetivos se adequam ao problema); (ii) eficiência (comparação dos outputs com os inputs – eficiência operacional); (iii) eficácia (comparação dos efeitos/impactos com os objetivos); (iv) sustentabilidade (analisar em que medida estes efeitos e impactos são sustentáveis; (v) utilidade (analisar em que medida estes efeitos são úteis em termos das realidades que se pretendiam transformar).

Esta abordagem integrada do ciclo do projeto, segundo o Quadro Lógico, incorpora, assim, um conjunto de etapas, desde a programação à avaliação, cada uma com um conjunto de atividades a desenvolver, baseadas em evidências, conforme se ilustra na Figura 2.15.

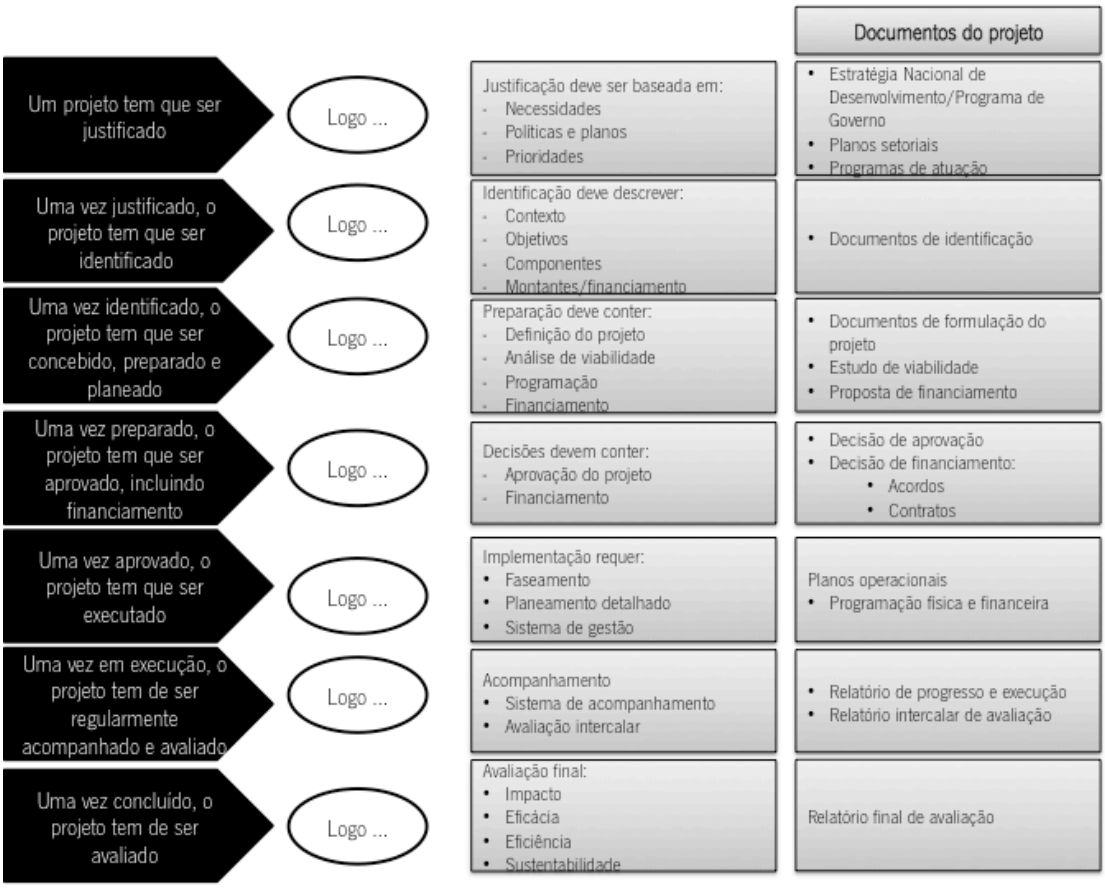


Figura 2.15 - Atividades a desenvolver nas etapas de intervenção (Simões, 2003)

Em suma, o que se pretende é realçar a importância do desenvolvimento de um sistema integrado de monitorização, gestão e avaliação dos impactos dos projetos, nas políticas públicas e no valor público, assente numa lógica de intervenção, com indicação específica dos indicadores capazes de medir o alcance dos objetivos, assim como a indicação dos respetivos meios de verificação.

2.5 Contratos públicos

2.5.1 Enquadramento

Reconhece-se que as compras são, em contexto organizacional, publico ou privado, uma atividade estratégica (Porter, 1980). Contudo, as mesmas, apresentam, no sector privado e no sector público, diferenças fundamentais (Bof & Previtali, 2010; Ramanujam, 2012; EURODAD, 2009).

O sector privado desenvolve processos de compras com objetivo de obter o melhor preço possível. Por sua vez, o sector público tem deveres para com os cidadãos. Além

disso, o impacto económico e a competitividade do país são razões fundamentais, para se considerar a atividade contratual pública como atividade estratégica dos governos e organismos públicos (Ramanujam, 2012; Bof & Previtali, 2010; EURODAD, 2009; Tavares, 2009; EC, 2008; EC, 2004). A aquisição de bens e serviços e a realização de empreitadas e obras públicas traduzem-se em atividades de grande dimensão, representando no espaço da União Europeia (UE) entre 15% a 16% do Produto Interno Bruto (PIB) (Uyarra & Flanagan, 2010; Tavares, 2009). Por força da constatação desta realidade, a contratação pública eletrónica ocupa um lugar nuclear, nas estratégias dos Governos e na construção da Sociedade da Informação (Amaral *et al*, 2003; Ramanujam, 2012; Kassim & Hussin, 2010; Tavares, 2009; EC, 2004).

As compras públicas apresentam-se, assim, como um instrumento de política pública que, dentro de um quadro legal, visa alcançar a justiça social, por meio da gestão da implementação e avaliação dessas políticas. Ou seja, as políticas e as práticas de compras públicas, enquadradas por uma estratégia de gestão, estão preocupadas, não só com a eficiência e a eficácia das políticas (o *output*), mas, também, com a promoção dos objetivos sociais e ambientais, capazes de promover melhores condições de vida aos cidadãos (*outcome*), criando valor público (EURODAD, 2009; Fraunhofer, 2005).

Abordar as compras públicas implica, neste sentido, ter presente as especificidades dos seus contextos, conforme se ilustra na Figura 2.16, aspeto que não se verifica no caso das compras realizadas no sector privado.



Figura 2.16 - Perspetivas contextuais dos contratos públicos

Pelo exposto, o desenvolvimento de soluções de compras públicas eletrónicas vai além da mera funcionalidade tecnológica e, como tal, exige visões interdisciplinares no desenho de artefactos (Hovy, 2008). Por outro lado, não podem ser vistas como uma extensão ou aplicação das experiências do sector privado.

Procura-se, assim, nesta Secção, abordar os contratos públicos, as suas várias dimensões. Na Subsecção 2.5.2 aborda-se os contratos públicos nas perspetivas política, legal e de gestão. A especificidade da contratação pública eletrónica, incluindo os benefícios associados, são abordados na Subsecção 2.5.3. Na Subsecção 2.5.4. apresenta-se uma breve perspetiva histórica da evolução legislativa e política, em torno das compras públicas, no contexto europeu. A transposição para o plano nacional das medidas comunitárias, com especial destaque para a entrada em vigor do CCP, são objeto de abordagem na Subsecção 2.5.5. Focam-se, também, nesta subsecção, as principais mudanças eletrónicas, em matéria de contratação pública, decorrente do diploma legal, anteriormente mencionado, assim como uma apresentação sumária das plataformas eletrónicas de compras públicas que operam, de momento, no mercado português, decorrente da certificação, por parte do Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), organismos português responsável por este acompanhamento.

2.5.2 Contratos públicos: abordagem política, legal e de gestão

Num quadro de intervenção do Estado, os contratos públicos são instrumento fundamental de execução das políticas públicas definidas e formuladas pelos Governos que, dentro de um contexto legal, visam alcançar a justiça social (EURODAD, 2009; Rocha, 2010; Chalmer & Davis, 2001; Fraunhofer, 2005).

Por outro lado, na maioria das vezes, a execução das políticas implica a tomada de decisão, para a realização da despesa, e, nesse sentido, o cumprimento de procedimentos pré-contratuais, para a respetiva aquisição, de bens ou serviços, dentro de um quadro legal em vigor (Ferreira & Cunha, 2010).

Foi sob o prisma da *nova gestão pública* que a atividade contratual pública ganhou importância, enquanto instrumento de mudança do sector público, orientado à competitividade e abertura ao mercado e iniciativa privada (Hood, 1991; O`Flynn, 2007). Contrata-se, no mercado, para executar as políticas; concessiona-se, ao mercado,

a gestão de serviços; privatiza-se a titularidade de algumas entidades, até então maioritariamente públicas, através dos movimentos da liberalização e privatização (Hood, 1991; Chalmer & Davis, 2001).

Neste contexto, o gestor governamental exprime a implementação da política, de acordo com o criado no plano político, 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).

Contudo, conforme se aborda na Secção 2.3, a ênfase excessiva na vertente económica da *nova gestão pública* conduziu ao interesse crescente pela chamada abordagem do *valor público* (Moore, 1994), sinalizando 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). Ou seja, os gestores públicos, através da formação dos contratos, fazem mais do que orientar um processo de mercado. Eles equilibram, dentro de um quadro legal, preocupações técnicas de contratação, para garantir a concretização de políticas estabelecidas, realizando as metas sociais e económicas desejáveis (O´Flynn, 2007; Bof & Previtali, 2010; Ramanujam, 2012).

É fundamental, portanto, enquadrar a atividade contratual das entidades públicas nas metas de desenvolvimento da execução das políticas públicas, para que o resultado da contratação possa, efetivamente, ter um impacto no valor público.

Neste contexto, o contrato público apresenta-se como um instrumento eficaz de gestão, quando alinhado com a execução das políticas públicas, capaz de promover o valor público (Fraunhofer, 2005). É através da celebração de contratos, independentemente da sua natureza, que as organizações governamentais compram bens e serviços ao sector privado, agregando necessidades, selecionando fornecedores, gerindo os serviços e os contratos e efetuando os pagamentos (Ramanujam, 2012).

Nos termos do CCP, os contratos públicos "(...) *são todos aqueles que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes e cujo objeto abranja prestações que estão ou estejam suscetíveis de estar*

submetidas à concorrência do mercado" (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 janeiro - art.º 2º e art.º 6º).

A atividade contratual das entidades e organismos públicos consagram, nos termos do referido código, duas grandes matérias: (i) o processo de formação dos contratos, de acordo com um dos procedimentos pré-contratuais (também, designado por contratação pública; o ato de compra); e (ii) a execução dos contratos, nos termos do contratualmente celebrado decorrente da decisão de adjudicação.

Por contratação pública, entende-se, assim, uma vez tomada a decisão de realizar despesa pelo respetivo órgão competente, o processo de formação do contrato, o ato de compra, de acordo com um dos cinco procedimentos pré-contratuais previstos na legislação: (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, conforme se evidencia na Figura 2.17.

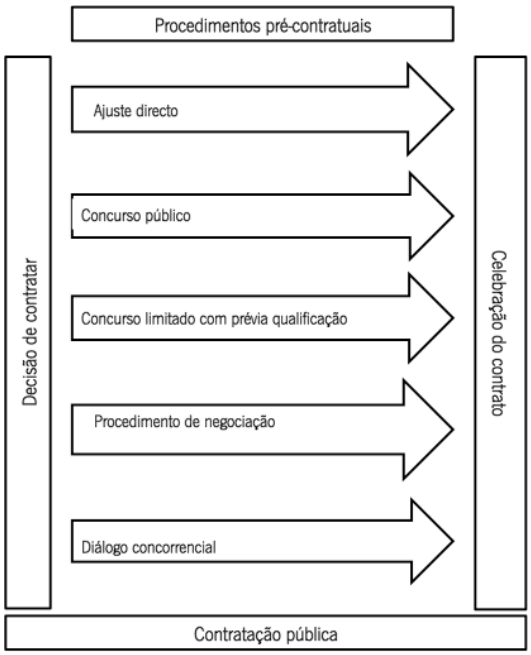


Figura 2.17 - Critérios procedimentais pré-contratuais

Independentemente do tipo de procedimento pré-contratual adotado para formar o contrato inerente ao ato de compra, na Figura 2.18, apresentam-se as fases comuns do processo de formação do contrato público.

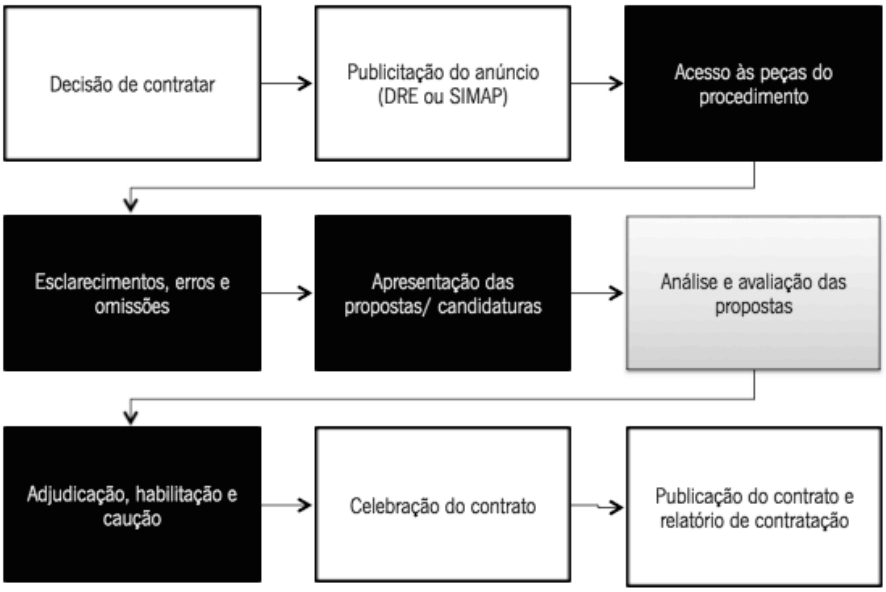


Figura 2.18 - Fases comuns do processo de formação do contrato

Importa salientar que cada uma das fases do processo de formação do contrato público comporta, por sua vez, vários subprocessos, tendo em consideração, nomeadamente, o procedimento pré-contratual escolhido.

A nível organizacional, é fundamental que a gestão do processo de compras combine preocupações de cumprimento de requisitos legais e estratégia de agregação de necessidades de compras e respetivas aquisições, devidamente alinhadas com a execução das políticas públicas orientadas ao valor público.

Panayiotou *et al* (2004) referem que as compras são 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. É determinante, portanto, o alinhamento da estratégia de compras com a estratégia organizacional orientada ao valor público, dado o impacto do desempenho da organização no cidadão/cliente e cidadão/ contribuinte (Quesada *et al*, 2010; Panayiotou *et al*, 2004).

No contexto organizacional, 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 sector público, não significa que as decisões estratégicas de compras sejam tomadas pelos técnicos dos departamentos de compras. Em vez disso, o âmbito da

função estratégica de compras é mais abrangente, quando comparado com as atividades desenvolvidas ao nível do departamento de compras. Acresce, ainda, que na maioria das vezes, as compras são feitas fora dos referidos departamentos e especialistas de outras atividades, que não a de compras, influenciam a procura e as decisões de gestão dos fornecimentos (Uyarra, 2010).

Dentro do quadro legal, considerando as compras públicas uma atividade estratégica (EC, 2004) inerente à competência organizacional "gerir contratos públicos" (Coelho, 2010; Noce *et al,* 2011), apresenta-se, na Figura 2.19, uma visão mais ampla da referida atividade. Ou seja, considera-se que as compras públicas devem ser perspetivadas incluindo a etapa de agregação das necessidades (estratégia de compras), a etapa da caracterização do procedimento pré-contratual a adotar e respetiva verificação de cabimentação e cativação, bem como o processo inerente à decisão de contratar, por parte do órgão decisório, que implica: (i) autorização da despesa; (ii) a autorização do procedimento, (iii) aprovação das peças do procedimento, (iv) designação do júri, (v) designação de quem presta esclarecimentos na fase antes da apresentação de propostas/candidaturas e (vi) aprovação do respetivo anúncio ou convite (no caso de adoção do ajuste direto).



Figura 2.19 - Visão ampla das compras públicas

Neste contexto, no Tabela 2.2 procura-se articular a visão da gestão dos contratos públicos, baseada numa perspetiva ampla das compras públicas e da fase de execução do contrato, embora em termos legais, nos termos do CCP, os contratos públicos se refiram, apenas, à visão, considerada restrita, da contratação pública e execução do contrato público.

Tabela 2.2 - Fases da atividade contratual pública.

		Fases comuns da contratação
Agregação das necessidades e estratégias de compras		
Autorização da despesa	FASE A: caracterização do procedimento	
	FASE B: autorização	
Contratação pública	FASE C: publicitação/convite e condução do procedimento	
	FASE D: condução do procedimento	1) Consulta e acesso às peças
		2) Esclarecimentos e rectificações
		3)Apresentação de candidatura/ propostas
		4) Abertura e avaliação candidaturas/ propostas
		5) Adjudicação, habilitação e caução
		6) Celebração do contrato
		7) Eventual publicitação da adjudicação em JOUE
Execução do contrato		Controlo físico (gestão de *stocks* e património) e financeiro
		Prestação de contas e avaliação dos impactos

Neste contexto, considera-se determinante adotar metodologias de desenvolvimento de competências organizacionais (Coelho, 2010; Noce *et al*, 2011), devidamente alinhadas com os objetivos estratégicos, políticos e de gestão, assentes em sistemas de gestão, monitorização e avaliação, por forma a permitir a avaliação dos impactos.

Estas questões são determinantes, já que o desenvolvimento e implementação de soluções tecnológicas inovadoras, para esta área fulcral do governo eletrónico, implica a definição, a montante, de modelos conceptuais.

Os contratos públicos eletrónicos devem ser vistos, no contexto do governo eletrónico, como um potencial para a criação de valor público.

2.5.3 Contratação pública eletrónica

Conforme mencionado na secção anterior, as compras públicas representam um peso significativo no PIB, pelo que a contratação pública eletrónica ocupa um lugar nuclear, nas estratégias dos governos, apresentando-se, deste modo, como uma das iniciativas mais relevantes do governo eletrónico, face ao impacto que as mesmas apresentam ao nível do desenvolvimento económico (Ramanujam, 2012; Comissão Europeia, 2010; Amaral *et al*, 2003; Ferreira *et al,* 2014; Schoenherr, & Tummala, 2007; Tavares, 2009; EC, 2004).

A contratação pública eletrónica tem impacto na economia local e na forma como o comércio se relaciona entre si, na procura de soluções estratégicas de fornecimentos, potenciando, assim, o negócio eletrónico (Ramanujam, 2012; Tavares, 2009). Por outro lado, a contratação pública eletrónica, ao nível da governação, aumenta a concorrência, potencia processos de tomada de decisão mais transparentes, combatendo a corrupção; relativamente à administração, reduz a burocracia, permitindo ganhos de tempo e de dinheiro (Ramanujam, 2012; World Bank, 2006; Tavares, 2009).

Alguns autores abordam a contratação pública eletrónica como aplicações *governo/empresas* (G2B) que, em geral, se assemelham às aplicações *empresas/empresas* (B2B) (Ronchi *et al*, 2010), devendo, contudo, ser desenvolvidas atendendo às especificidades políticas e legais do sector público (Kussim & Hussin, 2010; EC, 2004).

Segundo a Comissão Europeia (2010), a contratação pública eletrónica designa, de uma forma geral, a substituição dos procedimentos pré-contratuais, em suporte papel, pela comunicação e processamento com base nas TSI (EC, 2004).

A contratação pública eletrónica deve cobrir e atingir, não apenas as preocupações e interesses dos sistemas de informação, mas, também, de outras áreas, como a gestão e a economia (Kassim & Hussin, 2010), tendo, também, presente, conforme se aborda na secção anterior, as especificidades próprias das compras públicas, em virtude dos seus contextos políticos, legais e implicações sociais (Panayiotou *et al*, 2004; Hardy & William, 2006; Kussim & Hussin, 2010). Estes autores enfatizam a dimensão mais abrangente da contratação pública eletrónica, constituída de diferentes imagens e modelos, moldados pela dimensão política (políticas, práticas e atores), em detrimento do foco na aplicação informática.

Relativamente aos benefícios da adoção das TIC nos processos de compras, várias são as referências encontradas na literatura a este respeito.

Schoenherr e Tummala (2007) identificam os seguintes benefícios: (i) uma forma simples e eficiente de compra, permitindo uma redução de custos de transação; (ii) identificação e negociação mais eficiente com fornecedores; (iii) automatização de fluxos de trabalho que, posteriormente, poderão ser alargados a toda a cadeia de fornecimento e a toda a organização, possibilitando a partilha de informação e integração; (iv) processamento de pedidos, acompanhamento e controlo de atividades de aquisição; e (v) reorganização dos processos de compras. Ronchi *et al* (2010), por sua vez, apontam os seguintes benefícios: (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), com impactos na melhoria da governação. Panayiotou *et al* (2004) apontam a realização de melhores níveis de serviço, como um dos benefícios associados à adoção de tecnologia, no suporte às práticas de *aquisição*. Talero (2001), acrescenta: (i) o aumento da transparência das relações dos organismos públicos com o mercado (ênfase na componente G2B); (ii) uma alavanca do governo eletrónico, ao potenciar as componentes G2C, G2G, G2E; e (iii) criação de mecanismos de interoperabilidade entre os vários sistemas. Kassim e Hassin (2010), referem, por sua vez, (i) a criação de valor, (ii) a melhoraria do fluxo de informação, (iii) o apoio à tomada de decisão, (iv) 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 compra, como os benefícios na adoção de sistemas de contratação pública eletrónica. Bof e Previtali (2010), acrescentam as mudanças culturais, onde o digital se poderá tornar o *core business* da administração pública

A Comissão Europeia (2010) aponta, por sua vez, um conjunto de outros benefícios inerentes, respetivamente, a cada uma das seguintes dimensões:

- Procedimentos individuais: reduz os custos administrativos e acelera os procedimentos de contratação; permite tirar o máximo proveito de recursos limitados; acelera a execução dos orçamentos de contratação pública.
- Gestão mais eficaz da contratação pública: quando existem centrais de compras, o recurso a processos eletrónicos pode contribuir para a centralização das complexas funções de processamento administrativo, dando lugar a economias de escala na gestão da contratação pública; racionalização e análise do processo de contratação pública; pode ser integrada noutras atividades (eletrónicas) do organismo (por exemplo, controlo das existências, gestão de contratos e auditoria), garantindo coerência e maior eficiência.
- Possibilidade de integração do mercado dos contratos públicos na União Europeia: atenua as dificuldades com a distância e a falta de informações e encoraja uma maior participação, aumentando o grupo dos fornecedores potenciais e, eventualmente, expandindo os mercados; evita custos suplementares de participação no próprio procedimento de contratação, ligados à distância; mais transparência; mais facilidade de acesso às informações sobre as oportunidades de concurso e simplificação do processamento das propostas.

Segundo Ramanujam (2012), a redução de custos, através do aumento da concorrência e negociação transparente, apresenta-se como um dos maiores benefícios tangíveis da adoção da contratação pública eletrónica, com impacto na melhoria da governação e da administração. A este respeito, o mesmo autor, acrescenta que a contratação pública eletrónica, ao nível da governação, potencia processos de tomada de decisão mais transparentes, combatendo a corrupção; relativamente à administração, reduz a burocracia, permitindo ganhos de tempo e de dinheiro.

Neste contexto, Hannan e Freeman (1984) referenciados por Ronchi *et al* (2010), são da opinião que a concretização dos benefícios apontados depende de determinados fatores endógenos e exógenos às organizações, conforme demonstra a

Tabela 2.3.

Tabela 2.3 - Fatores endógenos e exógenos de alavancagem dos benefícios das compras eletrónicas (Ronchi *et al*, 2010).

Fatores endógenos	1) Metas estabelecidas em relação ao investimento pela própria organização	As metas de adoção de compras eletrónicas dependem de várias circunstâncias:	Decisões da *sede-mãe.*
			Capacidade dos fornecedores para interfaces eletrónicos.
			Dificuldades em gerir práticas de compras eletrónicas para determinadas categorias de serviços.
	2) Metas relacionadas com o que a organização pretende alcançar, podendo depender:	Razões políticas	
		Limitações do departamento de compras em tornar a informação mais visível para os fornecedores ou mesmo para outros departamentos. Isto significa que alguns benefícios, que neste exemplo pode ser a transparência, podem ser colocados em perigo.	
	3) Quantidade de recursos investidos	Recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos.	
	4) Inércia organizacional.	É proporcional à complexidade, idade e níveis das rotinas da organização.	
Fatores Exógenos	1) Ambientes políticos		
	2) Contexto legal		

Para além dos benefícios associados, é necessário ter em conta os custos, já que são exigidos investimentos, em toda a cadeia do processo de formação do contrato. Para além dos custos associados ao investimento, acrescem os custos de manutenção, que variam, provavelmente, em função da dimensão e grau de sofisticação da plataforma eletrónica (Comissão Europeia, 2010). A estes custos de investimento, nas aplicações capazes de assegurar estas atividades, há que acrescentar os custos com as licenças,

recursos internos e externos, sistemas de segurança, implementação e manutenção, soluções de integração, desenho de processos, configurações e customização, formação e comunicação (Ramanujam, 2012).

O risco financeiro, o risco no desenvolvimento das soluções tecnológicas e questões legais, apresentam-se como fatores determinantes nos projetos de contratação pública eletrónica (Oliveira & Amorim, 2001).

Embora os benefícios associadas à contratação pública eletrónica sejam evidenciados, a simples adoção da componente tecnológica não significa que a organização colha automaticamente os benefícios apontados. O maior entrave reside na necessidade de incentivar a sua utilização, por parte das entidades adjudicantes e fornecedores (Comissão Europeia, 2010). O problema das vontades, segundo Vidigal (2009). A este respeito a Comissão Europeia (2010) identifica um conjunto de problemas suscetíveis de criar entraves à sua adoção:

- Inércia e o receio das entidades adjudicantes e dos fornecedores: a adoção de tecnologia, por si só, não é suficiente; custos de reorganização dos sistemas internos; falta de conhecimento das vantagens associadas; riscos ligados à integração das tecnologias de compras com os sistemas informáticos existentes.
- Falta de normas nos processos de contratação pública eletrónica: os fornecedores são defrontados com uma arquitetura de contratação pública eletrónica composta por diferentes plataformas e dispositivos; necessidade de existência de pontos de referência e normas comuns, que permitam o desenvolvimento de sistemas reprodutíveis e interoperáveis.
- Falta de meios para facilitar o reconhecimento mútuo de soluções eletrónicas nacionais, para as etapas e instrumentos críticos da contratação pública (como a autenticação dos fornecedores, através de assinaturas eletrónicas e os documentos nacionais comprovativos da elegibilidade).
- Requisitos técnicos dispendiosos, sobretudo para a autenticação dos proponentes.

Esses problemas são, também, suscetíveis de criar obstáculos à participação transnacional nos procedimentos de contratação pública em linha (Comissão Europeia, 2010).

A este respeito, Amaral *et al* (2003), identificam um conjunto de fatores determinantes para a contratação pública eletrónica: (i) implementar um modelo de reengenharia do processo de compra para atingir poupanças significativas nos custos; (ii) conseguir a harmonização dos procedimentos de compra; (iii) integrar sistemas de compras eletrónicas com sistemas de *back-office* (iv) redesenhar o processo de negócio.

Nesta linha de pensamento, segundo Ramanujam (2012), devem os Governos desenvolver estratégias de contratação pública eletrónica, estruturadas nas seguintes fases:

- Fase 1: objetivos e visão - Estabelecimento dos objetivos concretos e visões, focando a redução de custos, a concretização de um sistema mais transparente, capaz de prestar contas, de uma forma aberta, a obtenção de ganhos nas aquisições, a igualdade de acesso ao mercado público, a todas as empresas, grandes e pequenas.
- Fase 2: definir um quadro regulamentar - Uma vez definidos os objetivos e a visão da estratégia de contratação pública eletrónica, é necessário definir o quadro regulamentar (estatutos, leis e procedimentos administrativos).
- Fase 3: análise do processo atual de compras - Rever os processos de compras existentes definindo pontos de controlo da sua implementação; auditar os gastos públicos dos governos, análise às cadeias de fornecimentos, avaliar as capacidades e as competências.
- Fase 4: reengenharia de processos - Em função dos resultados obtidos nas análises/auditorias anteriores, e tendo por base os objetivos e a visão definidas, deve-se estabelecer os processos de reengenharia adequados.
- Fase 5: escolher a solução e a plataforma - Escolher soluções e plataformas eletrónicas assentes em avaliações custos/benefícios, análises de risco e seus impactos. Muitos países desenvolvidos optam por soluções *open source*.
- Fase 6: formulação e implementação do plano - Definição da alocação e gestão dos recursos adequados, quer financeiros, quer humanos, assim como o respetivo plano de formação.

Refere, ainda, o mesmo autor que as soluções tecnológicas de contratação pública devem suportar as seguintes atividades: (i) atividades de fornecimento (convite, anúncio de aquisição, apresentação de proposta, registo de fornecedores; gestão de concursos; (ii) atividades de compras (fatura eletrónica, pagamentos) (Ramanujam, 2012).

Propostas *on line*, faturas eletrónicas, pagamentos eletrónicos, integração de processos e automatismos são os elementos básicos da contratação pública eletrónica apresentados por Ramanujam (2012). Segundo o mesmo autor, no que diz respeito às propostas *on line*, potenciais fornecedores devem aceder, com facilidade, aos anúncios concursais, em tempo real; as propostas devem ser eletronicamente submetidas, permitindo aos governos redução dos custo em papel. Os processos devem, também, ser eletronicamente conduzidos. Relativamente aos pagamentos, estes devem ser concretizados através de assinaturas digitais autenticadas, baseadas em sistemas de gestão de processos. Por sua vez, os sistemas devem ser desenvolvidos, por forma a suportar a tramitação dos processos, de uma ponta à outra, em suportes digitais.

Concursos abertos, onde seja possível colocar *on line*, acessível a todos, os anúncios de concurso, assim como submissão eletrónica das propostas; pagamentos *on line*; disponibilização de catálogos *on line*, de acesso aberto, assente em requisitos abertos e processos de aprovação internos, suportados, eletronicamente, são algumas das boas práticas das funcionalidades que os sistemas de contratação pública eletrónica devem suportar (Ramanujam, 2012).

Os sistemas de contratação pública eletrónica são, na maioria dos casos, suportados por intranet, onde os catálogos dos bens e serviços estão disponíveis, as requisições de compras realizadas e aprovadas, as ordens de compra geradas para os fornecedores indicados. Uma vez fornecidas, as notas de prestação são emitidas e reconciliadas com as ordens de compras e faturas, e os pagamentos são processados e alocados. As compras e os movimentos devem estar associados e conectados com os sistemas de avaliação da gestão, para que se possa acompanhar a localização e condições dos ativos, depreciação dos custos alocados (Ramanujam, 2012).

Qualquer sistema de contratação pública eletrónica requer um elevado nível de interoperabilidade, podendo o mesmo ser melhor assegurado através da utilização de tecnologias *open source* (Ramanujam, 2012). Segundo este autor, soluções tecnológicas *open source* são mais consistentes com o objetivo de tornar os sistemas mais eficientes e de custos mais reduzidos, abertos, transparentes e responsáveis perante os cidadãos.

Outros autores salientam, por sua vez, que a eficiência das compras públicas eletrónicas está mais relacionada com as funcionalidades do que, propriamente, com a arquitetura tecnológica (Ronchi *et al,* 2010).

Oliveira e Amorim (2001), relativamente ao desenvolvimento e implementação de soluções de contratação pública eletrónica, sugerem a existência de três tipos de modelos de desenvolvimento de soluções tecnológicas de compras públicas:

- Modelo público: todas as tarefas, incluindo investimento e riscos na construção das soluções tecnológicas são assumidas pelos governos.
- Modelo privado: todas as tarefas são assumidas pelas entidades privadas, assumindo todos os riscos de desenvolvimento do projeto.
- Modelo misto: parcerias público-privadas.

Neste contexto, independentemente do modelo adotado para o desenvolvimento tecnológico de soluções de compras públicas, conforme anteriormente apontado, é fundamental a definição de um modelo conceptual de contratos públicos, focando as funcionalidades fundamentais, que apoie, posteriormente, a intervenção organizacional, com vista à melhoria dos sistemas de informação, e o desenvolvimento das soluções tecnológicas.

A contratação pública eletrónica não implica uma simples transição de sistemas em suporte papel para sistemas que utilizam comunicações eletrónicas (Comissão Europeia, 2010), apelando, assim, a uma reflexão, em termos conceptuais, fundamental para orientar o desenvolvimento tecnológico.

Neste contexto, as compras e os movimentos devem estar associados e conectados com os sistemas de avaliação da gestão da execução das políticas públicas (Ramanujam, 2012), por forma a avaliar o impacto da utilização dos dinheiros públicos na criação do valor público, potenciando, desta forma, a *accountability*.

Desta forma, o desenvolvimento de soluções tecnológicas de contratação pública, independentemente do modelo adotado, seguindo a tipologia apresentada por Oliveira e Amorim (2001), deve assentar num referencial de intervenção organizacional, onde todos os fatores problemáticos e especificidades do contexto sejam apontados.

Criar valor público através das TIC é a visão 2020, para os organismos e serviços públicos definidos pela Comissão Europeia. As compras públicas apresentam-se como área relevante, no seio do governo eletrónico, merecendo, desta forma, destaque no seio da Estratégia Europa 2020 (Comissão Europeia, 2010).

2.5.4 A contratação pública eletrónica no seio da Estratégia Europa 2020

A Comissão Europeia (2010), na sua comunicação intitulada «Europa 2020, uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», atribui à contratação pública eletrónica um papel fundamental, na Estratégia Europa 2020, coordenando, nesse sentido, algumas iniciativas, entre as quais se destaca:

- Alterações às Diretivas da União Europeia (UE) em matéria de Contratos Públicos, de forma a permitir a utilização de procedimentos eletrónicos na contratação pública, e introduzir técnicas e instrumentos considerados pertinentes para a contratação pública eletrónica (leilões eletrónicos, sistemas de aquisições dinâmicos) (Diretivas n.º 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março);
- A conceção e aplicação de um programa de iniciativas não legislativas para esclarecimento e incentivo da utilização dos contratos públicos eletrónicos;
- A publicação do Livro Verde da contratação pública eletrónica (Comissão Europeia, 2010), constituindo a primeira etapa da especificação de medidas necessárias ao estabelecimento de uma infraestrutura integrada para a contratação pública;
- A adoção de novas regras de contratação, a fim de: (i) aumentar a eficiência da despesa pública, em particular, facilitando a participação das pequenas e médias empresas na contratação pública; (ii) permitir que os adquirentes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns; (iii) esclarecer noções e conceitos básicos para garantir a segurança jurídica; e (iv) incorporar alguns aspetos da jurisprudência, constante do Tribunal de Justiça da União Europeia, neste domínio - Diretiva 2014/24/UE do Parlamento e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos, revogando a Diretiva 2004/18/CE; Diretiva 2014/25/CE do Parlamento e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, revogando a Diretiva 2004/17/CE.

Referindo-se à situação da contratação pública eletrónica, a Comissão Europeia (2010) considera que a tecnologia não forneceu as soluções esperadas para todas as etapas do procedimento, nem para os modelos de avaliação das propostas, sendo estas as

características mais relevantes. Além disso, acresce que a maior parte dos investimentos tem de ser realizada, ao nível nacional, ou regional, de acordo com as necessidades específicas e os recursos disponíveis. Por conseguinte, a transição, para uma nova política da UE, em matéria de contratos públicos eletrónicos, deve ser feita da base para o topo e de forma descentralizada, alinhadas com as orientações comunitárias, para que a transversalidade, no espaço europeu, não fique em causa (Comissão Europeia, 2010).

Os investimentos na capacidade tecnológica para a contratação pública, através do desenvolvimento de plataformas eletrónicas, maioritariamente fornecidas por terceiros, em rede, têm aumentado. Porém, o aparecimento de soluções do tipo "ponta a ponta", que suporte a tramitação de todas as fases do processo de formação do contrato público, para cada um dos procedimentos pré-contratuais, ainda se faz sentir (Comissão Europeia, 2010).

Relativamente à utilização efetiva da contratação pública eletrónica, a adesão global contínua fraca, tanto a nível interno da maior parte dos países, como a nível da União Europeia. Contudo, Portugal, segundo a Comissão Europeia (2010), constitui uma exceção, a nível da opção, no plano legal, pela completa desmaterialização dos processos de formação dos contratos, através da entrada em vigor do CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com as retificações introduzidas pela legislação subsequente, transpondo, desta forma, para o plano nacional as orientações das Diretivas n.º 2004/17/CE e 2004/18/CE, um instrumento determinante para a concretização de alguns dos objetivos definidos associados ao Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), principalmente nos relacionados com a contratação pública eletrónica.

2.5.5 Contratação pública eletrónica no plano nacional

2.5.5.1 Perspetiva e evolução das estruturas e respetiva missão

Tendo por base as orientações europeias, em matéria de contratação pública eletrónica, apresentado pela Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), transformada em Agência para a Sociedade do Conhecimento (Decreto-Lei nº 153/2007, de 27 de Abril de 2007), foi aprovado, em 2003, o Programa Nacional de Compras Eletrónicas (PNCE), entretanto, designado por Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP).

O SNCP visa estimular a adoção de ferramentas eletrónicas, como instrumentos correntes, para aumentar a eficiência e a transparência dos processos de compras públicas. Assim, definiram-se, para este sistema, os seguintes objetivos: (i) promover a eficiência do processo público aquisitivo (gerando ganhos de poupanças estruturais, facilitando e alargando o acesso das empresas ao mercado de compras públicas; aumentando a transparência e a qualidade do serviço prestado); e (ii) criar dinâmicas de modernização, junto dos agentes económicos, promovendo a sua competitividade, produtividade e induzindo a adoção de novas práticas de comércio eletrónico a nível nacional.

Com vista à concretização dos objetivos supramencionados, o SNCP integra a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), sedeada no Ministério das Finanças e da Administração Pública, com o objetivo de assumir a coordenação das compras públicas, em ligação direta com: (i) as Unidades Ministeriais de Compras (UMC); (ii) as entidades compradoras vinculadas; e (iii) entidades compradoras voluntárias (Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro). A racionalização do número de estruturas de compras, eliminando duplicações orgânicas e de processos, é um dos efeitos da constituição da UMC. O SNCP visa, assim, promover a aquisição, de forma centralizada, de bens móveis e serviços pelas entidades compradoras, mediante a intervenção da ANCP e das UMC. Junto da ANCP funciona, ainda, enquanto órgão consultivo, a Comissão Interministerial de Compras.

A concretização do novo modelo de compras públicas, com vista à obtenção de ganhos, através da partilha de processos de formação de contratos públicos de aprovisionamento (acordos-quadro), compreende três dimensões principais: (i) reformulação do modelo organizacional de compras públicas, ao nível do Estado, através da criação das UMC e da ANCP; (ii) lançamento de novos acordos-quadros; e (iii) desenvolvimento de modelo tecnológico de suporte às compras públicas eletrónicas.

Por sua vez, a concretização do modelo tecnológico inclui um conjunto de projetos, iniciados pela UMIC, geridos de forma centralizada, e que transitaram, posteriormente, para a ANCP: (i) Portal de Compras Públicas (BASE-Gov); (ii) Plataforma de Pagamentos (partilhada com o Portal do Cidadão e com o Portal da Empresa); (iii) Ferramenta de Agregação de Necessidades de Compras da Administração Pública; (iv) Ferramenta de *download* de Cadernos de Encargos; (v) Registo Nacional de Fornecedores; (vi) Sistema de Gestão de Catálogos e Compra por Catálogo; (vii)

Ferramenta de Gestão de Contratos; e (viii) Sistema de Gestão de Informação de Compras.

As UMC gerem, ainda, sectorialmente, um conjunto de outras ferramentas, já disponíveis no mercado: (i) plataformas de concursos públicos eletrónicos; (ii) ferramenta de negociação dinâmica; e (iii) plataforma de gestão transacional de compras.

Relativamente ao Portal de Compras Públicas – BASE-Gov, importa referir que este foi concebido para conter informação, sobre: (i) Plano Nacional de Compras Eletrónicas (PNCP) e sua concretização; (ii) anúncios de aquisição, publicados no Diário da República (DR); (iii) catálogos existentes e o contacto dos responsáveis pelo aprovisionamento nos diferentes organismos da Administração Central; (iv) notícias nacionais e internacionais sobre compras públicas; (v) evolução dos projetos que se integram no PNCP; (vi) prestadores de serviços B2B, envolvidos nos projetos do PNCP; (vii) legislação nacional e comunitária mais relevante para as compras públicas; e (viii) boas práticas e indicadores relativos a compras públicas e comércio eletrónico. Por outro lado, este portal também passou a disponibilizar um conjunto de serviços, incluindo: (i) alertas de anúncios de aquisições públicas publicados no DR; (ii) pré-registo de fornecedores por sua própria iniciativa; (iii) motores de pesquisa; (iv) *newsletter*; e (v) resposta a perguntas frequentes.

Posteriormente, através do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, é criada, sob tutela do Ministério das Finanças, a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP), assumindo a missão e atribuições dos anteriores Instituto de Informática, da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública e da ANCP, extintos por fusão (Decreto-Lei n.º 117-A, 14 de junho de 2012).

Assim, a ESPAP tem por missão: (i) assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados no âmbito da Administração Pública; (ii) conceber, gerir e avaliar o SNCP; (iii) assegurar a gestão do Parque de Veículos do Estado; e (iv) apoiar a definição de políticas estratégicas, nas áreas das TIC do Ministério das Finanças, garantindo o planeamento, conceção, execução e avaliação das iniciativas de informatização tecnológica dos respetivos serviços e organismos (Decreto-Lei n.º 117-A, 14 de Junho).

Em matéria de compras públicas, compete à ESPAP: (i) negociar e celebrar acordos quadro ou outros contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços destinados às entidades públicas adjudicantes compradoras; (ii) acompanhar e apoiar as UMC nas negociações dos contratos públicos a celebrar ao nível ministerial; (iii) agregar e tratar a informação relativa às compras públicas; (iv) definir, desenvolver e implementar estratégias de compra e negociação, para as aquisições centralizadas, preservando e incrementando os níveis de concorrência, nos respetivos sectores de atividade; (v) elaborar propostas de legislação, de procedimentos e de adoção de sistemas de informação de suporte relacionados com as compras públicas; (vi) apoiar o membro do Governo da tutela na definição de políticas e linhas de orientação para as compras públicas; (vii) coordenar e apoiar os serviços, organismos e entidades públicas e seus fornecedores na adoção das normas e procedimentos definidos para o aprovisionamento público; (viii) promover a adoção de procedimentos de natureza normativa, relativos à aquisição e utilização de sistemas informáticos de suporte ao aprovisionamento público; (ix) implementar e manter uma plataforma que permita assegurar o suporte ao ciclo integral de compras, privilegiando o relacionamento desmaterializado, entre as empresas fornecedoras e a Administração Pública; (x) gerir as aplicações centralizadas que integram o Sistema de Compras Públicas Eletrónicas; (xi) adotar práticas e privilegiar a aquisição de bens e serviços que promovam o equilíbrio adequado entre a eficiência financeira e a proteção do ambiente; e (xii) avaliar permanentemente o desempenho do SNCP, designadamente mediante a promoção da realização de auditorias, pelos serviços de inspeção e controlo competentes, para o efeito (Decreto-Lei n.º 117-A, 14 de Junho).

A ESPAP desenvolve as seguintes atividades, na área das compras públicas: (i) desenvolvimento do SNCP; (ii) contratação centralizada de bens e serviços transversais; e (iii) gestão do Catálogo Nacional de Compras Públicas, onde se encontram disponíveis diversas categorias de produtos e serviços, com informação sobre fornecedores de bens e prestadores de serviços e preços máximos estabelecidos nos acordos quadro (Decreto-Lei n.º 117-A, 14 de Junho).

No que diz respeito ao SNCP, podem integrar este sistema, como entidades adquirentes, e, assim, beneficiar dos instrumentos de contratação disponibilizados pela ESPAP: (i) as entidades compradoras vinculadas (serviços da administração direta do Estado e institutos públicos); e (ii) as entidades compradoras voluntárias (entidades da

administração autónoma e do sector empresarial público), mediante celebração, gratuita, de contrato de adesão com a ESPAP (Decreto-Lei n.º 117-A, 14 de Junho).

Nos termos do SNCP, são apontados os seguintes principais benefícios para as entidades adquirentes: (i) o procedimento de contratação é, consideravelmente, mais rápido e mais simples, na medida em que a fase de qualificação dos fornecedores foi já assegurada pela ESPAP; (ii) cada acordo quadro estabelece um conjunto de regras para a contratação, facilitando a elaboração das peças do procedimento (carta-convite e/ou caderno de encargos); (iii) não se tratando de um concurso público, nem de um ajuste direto, mas sim de um procedimento de consulta aos fornecedores (cocontratantes), ao abrigo de um acordo quadro, não é necessária a sua publicação no DR, nem no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), qualquer que seja o seu valor.

Para o lançamento de procedimentos, ao abrigo dos acordos quadro, a ESPAP disponibiliza uma Plataforma Eletrónica de Contratação, cuja entidade gestora desta plataforma é uma das várias entidades existentes no mercado, com a qual a ESPAP estabeleceu contrato.

2.5.5.2 Principais mudanças eletrónicas resultante da entrada em vigor do CCP

Na subsecção anterior menciona-se a importância das Diretivas Comunitárias n.º 2004/17/CE e 2004/18/CE, do Parlamento e do Conselho, no cumprimento da estratégia Europa 2020, através do estabelecimento de orientações para os Estados Membros. Em Portugal, a entrada em vigor do CCP, que transpõe, para o plano nacional, as orientações das referidas diretivas, constitui um instrumento determinante para a concretização de alguns dos objetivos definidos associados ao SNCP, conforme também já bordado (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 janeiro).

Neste contexto, considera-se, portanto, importante destacar algumas das orientações das referidas diretivas comunitárias e respetivas influências no plano nacional.

A Diretiva Comunitária n.º 2004/18/CE trata da utilização dos meios eletrónicos, na contratação pública eletrónica, centrada em três grandes aspetos: (i) desmaterialização da fase procedimental; (ii) leilões eletrónicos; (iii) sistemas de aquisição dinâmicos (Diretiva Comunitária n.º 2004/18/CE).

Relativamente à matéria da desmaterialização da fase procedimental, a referida diretiva foca três pontos essenciais: o considerando 35 (do preâmbulo), o art.º.42º e o anexo X (Diretiva Comunitária n.º 2004/18/CE).

O *considerando 35* do preâmbulo apresenta a *simplificação* da fase pré-contratual como a justificação para a introdução dos meios eletrónicos, quer ao nível da *publicidade* dos contratos, da *eficácia* e da *transparência* dos processos de adjudicação. Por outro lado, salienta a *igualdade entre a utilização dos meios eletrónicos com os meios clássicos de comunicação e de intercâmbio de informação*. Contudo, o legislador português, no CCP, opta, claramente, pela supremacia da solução de migração para sistemas eletrónicos, ditando a completa desmaterialização dos processos (Ferreira & Cunha, 2010).

O disposto nos n.ºs 2 e 4 do art.º 42º, da mesma diretiva, define melhor a ideia de *compatibilidade* entre os meios de comunicação e as tecnologias usadas, pelas entidades adjudicantes, bem como a *disponibilidade* desses mesmos meios, de modo a nenhum operador económico ser discriminado no processo de adjudicação. Por outro lado, o n.º 3 deste artigo chama a atenção para um outro aspeto determinante na contratação eletrónica, de modo a constituir um modelo válido: a *segurança*. As comunicações, as trocas e o arquivo de informações, têm de garantir a integridade dos dados, a confidencialidade e a preservação das propostas e dos pedidos de participação. Por outro lado, o modelo de segurança tem de garantir que as entidades adjudicantes só tomam conhecimento do conteúdo das propostas e dos pedidos de participação depois de expirado o prazo previsto de apresentação ((Diretiva Comunitária n.º 2004/18/CE).

O aspeto da *segurança* é igualmente referido no n.º 5 do art.º42.º que, para além de remeter para o anexo X da diretiva em análise, refere que os Estados Membros podem exigir, nos termos do art.º 5º da Diretiva 1999/93/CE, que as propostas eletrónicas (que podem combinar outros meios de comunicação e de troca de informação – carta, fax e telefone, desde que, previamente, fixados pelas entidades adjudicantes) sejam acompanhadas de uma assinatura eletrónica avançada, garantindo a segurança do modelo, no que diz respeito à determinação exata das datas e horas da receção das propostas/ pedidos de participação e dos planos e projectos.

O anexo X - *Exigências relativas aos dispositivos de receção eletrónica de propostas, de pedidos de participação ou de planos e projetos nos concursos para trabalhos de conceção* - estabelece procedimentos de segurança a ser observados pelas entidades

adjudicantes e por quem esteja ao seu serviço. Isto é, apela ao desenvolvimento de sistemas muito estritos de segurança, onde, somente, pessoas autorizadas e ao serviço da entidade adjudicante possam ter privilégio de acesso. Os procedimentos de segurança estabelecidos neste anexo deverão constar numa *norma deontológica de segurança da entidade adjudicante.*

A grande mudança preconizada pela diretiva comunitária, e pela sua adaptação, no direito interno, tem a ver, sobretudo, com a *desmaterialização do procedimento pré-contratual,* conforme já mencionado, cujas principais mudanças previstas, no CCP, foram analisadas, no âmbito do trabalho que conduziu à realização do Manual Prático da Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

2.5.5.3 Plataformas eletrónicas

A plataforma eletrónica, de utilização obrigatória, pelas entidades adjudicantes, consiste numa infraestrutura informática, que suporta as fases dos procedimentos pré-contratuais, desde o ajuste direto ao concurso público, para todo o tipo de bens, serviços e empreitadas, devendo suportar as seguintes funções: (i) receção de propostas, de candidaturas e de soluções; (ii) abertura de propostas e candidaturas, e disponibilização de informação aos concorrentes; (iii) avaliação de propostas, segundo critérios, qualitativos e quantitativos; (iv) caracterização do procedimento e agregação das suas peças que o constituem; (v) publicação do procedimento, ou envio de convite, dando a conhecer o seu conteúdo a todos os interessados; (vi) disponibilização das peças do procedimento para consulta; (vii) receção de pedidos de esclarecimentos; (viii) envio de respostas a esclarecimentos e retificação das peças do procedimento.

As entidades gestoras das plataformas são encarregadas, pelas entidades adjudicantes, da condução técnica do sistema e das aplicações informáticas, necessárias ao funcionamento das formalidades eletrónicas, relativas aos procedimentos de formação dos contratos públicos, orientando-se por vetores de segurança e confidencialidade, salvaguardando o interesse público. Estas entidades são, assim, um gestor de sistema, que, de acordo com a legislação em vigor, poderão ser uma entidade pública ou privada (Decreto-Lei n.º 143-A/ 2008, de 25 de Julho; Portaria n.º 701-B/ 2008, de 29 de Julho).

Assim, nos termos da legislação em vigor, as entidades gestoras das plataformas eletrónicas devem submeter à apreciação do CEGER (Centro de Gestão da Rede Informática do Governo), até 31 de Março de cada ano civil, um relatório anual de

segurança, elaborado por auditor de segurança. Este auditor, nomeado pela entidade gestora da plataforma eletrónica, tem de estar credenciado pelo Gabinete Nacional de Segurança. Se o auditor de segurança emitir parecer negativo, a plataforma eletrónica deverá proceder às correções necessárias, no prazo de 30 dias. Findo este prazo, o CEGER manda proceder a uma auditoria externa para verificar a sanação das situações detetadas. O CEGER poderá ainda, a todo o tempo, e sem aviso prévio, ordenar auditorias às plataformas eletrónicas.

As questões relativas aos sistemas de segurança, e aos requisitos técnicos, que as plataformas eletrónicas das entidades adjudicantes devem observar, por força do cumprimento no estipulado no plano comunitário, estão abrangidas, conforme já mencionado, pelo Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho, bem como pela Portaria n.º 701-G/ 2008, de 29 de julho.

O Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho, estabelece os princípios e regras gerais a que devem obedecer as comunicações, trocas e arquivo de dados e informações, previstos no CCP, em particular, a disponibilização das peças do procedimento, bem como o envio e receção dos documentos que constituem as candidaturas, as propostas e as soluções (Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de Julho). A Portaria n.º 701-G/ 2008, de 29 de julho, estabelece, por sua vez, os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, bem como as regras de funcionamento das plataformas eletrónicas, as obrigações a que aquelas se encontram sujeitas, bem como as condições de interoperabilidade com o Portal dos Contratos Públicos (Portaria n.º 701-G/ 2008, de 29 de Julho).

Relativamente às entidades gestoras das plataformas das compras públicas, de acordo com informação disponibilizada no BASE.Gov, em agosto de 2014, estavam certificadas pelo CEGER as seguintes entidades: (i) ácino – Academia de Informática, Lda.; (ii) anoGov – Sistemas de Informática e Serviços, Lda.; (iii) ComprasGov.ForumB2B.com – Central e Informação e Comércio Eletrónico, S.A; (iv) GateWIT – Construlink, Tecnologias de Informação; (v) ComprasPT – Miroma, Serviços e Gestão de Participação; (vi) SaphetyGov _ Saphety Level, Trusted Services, S.A.; e (vii) VORTAL Gov – VORTAL, Comércio Eletrónico, Consultoria e Multimédia, S.A.

Ou seja, no caso português, no que diz respeito ao desenvolvimento e implementação de plataformas eletrónicas de compras públicas, o modelo que impera, segundo a tipologia avançada por Oliveira e Amorim (2001), é o modelo privado, onde todas as tarefas são assumidas pelas entidades privadas, nomeadamente, os riscos de desenvolvimento do projeto. Considera-se, contudo, que existe oportunidade, ao nível regional e local, para se desenvolverem iniciativas assentes no modelo misto.

2.6 Sumário

Apresentam-se no Capítulo 2 os principais resultados da revisão de literatura, considerados fundamentais para a definição da rede de conceitos, que suporta o fenómeno de investigação, cuja síntese é apresentada na Secção 4.2, do Capítulo 4, no âmbito da primeira fase da estratégia de investigação: compreensão e delimitação do fenómeno em estudo.

Seguindo a estratégia de revisão de literatura, a recolha, análise e interpretação da informação conduziu à abordagem dos seguintes temas: (i) a dinâmica da governação e do governo eletrónico; (ii) o valor público, um modelo de governação e gestão pública; (iii) a gestão do desempenho e a avaliação dos impactos; (iv) os contratos públicos, na dimensão política, legal e gestionária. Foram, ainda, abordadas, no contexto dos contratos públicos, as políticas públicas, comunitária e nacional, na área das compras públicas eletrónicas. As principais mudanças eletrónicas introduzidas pela entrada em vigor do CCP foi, também, objeto de estudo no âmbito do presente Capítulo.

3 Fundamentação e descrição do estudo de investigação

3.1 Enquadramento

Argumenta-se, nos capítulos anteriores, que o alinhamento entre modelos de gestão integrada e transversal dos contratos públicos orientados ao valor público e as soluções tecnológicas é relevante para: (i) melhorar o desempenho das entidades públicas, nos processos de compras, criando valor público; e (ii) apoiar o desenvolvimento tecnológico, como fator endógeno, das plataformas que suportam a tramitação dos processos de compras, conforme exigido nos termos do CCP.

São várias as referências encontradas na literatura sobre a importância da utilização das TIC nos processos de compras públicas, acrescentando alguns autores que quaisquer esforços de desenvolvimento dessas soluções devem assentar numa perspetiva de gestão, enquanto instrumento de execução das políticas públicas, e numa perspetiva tecnológica (Bof & Previtali, 2010; Fraunhofer, 2005; EURODAD, 2009; Ramanujam, 2012; Kelly, 1998; O`Flynn, 2005; O`Flynn, 2007). Subjacente a esta ideia, está a visão de que as estratégias de compras se apresentam de forma diferente, em contexto público, embora algumas semelhanças possam ser encontradas, relativamente às compras, em instituições privadas (Bof & Previtali, 2010; Hardy & Williams, 2008). Nesta decorrência, o foco no valor (*value for money*), na competitividade e prestação de contas são pontos em comum que um processo de compra, independentemente do seu contexto público ou privado, visa concretizar.

Porém, as compras públicas têm diferentes implicações no bem-estar social, acarretando implicações políticas, não só no sentido de definir e fazer respeitar as regras que promovam a justiça, a equidade e a transparências, mas, também, em promover outras políticas públicas, nomeadamente, ao nível do desenvolvimento económico, regional e

inovação nas TIC (Hardy & Williams, 2008; Bof & Previtali, 2010; Fraunhofer, 2005; EURODAD, 2009; Ramanujam, 2012; Kelly, 1998; O`Flynn, 2005; O`Flynn, 2007).

As particularidades inerentes aos contextos públicos têm, assim, implicações na forma como a eficiência, a prestação de contas e a equidade são alcançadas (Hardy & Williams, 2008). Desta forma, considera-se que as especificidades das compras públicas devem ser acauteladas ao nível do desenho das soluções tecnológicas. As compras públicas eletrónicas não devem ser, assim, encaradas como mais um projeto de tecnologia, mas sim, como uma oportunidade de mudança organizacional.

Neste projeto de investigação, conforme se aborda no Capítulo 1, tendo por base a observação de um problema, em contexto organizacional, em matéria de compras públicas, defende-se a necessidade de definir um modelo conceptual de contratos públicos eletrónicos orientados ao valor público, por forma a orientar e apoiar o desenvolvimento de soluções tecnológicas de compras públicas, de uma forma endógena.

Definido o objeto de estudo da atividade de investigação, há que definir a forma como se estuda o objeto a observar (Vasconcellos, 2008). Definir e assumir a orientação filosófica subjacente ao projeto de investigação é determinante, pois esta vai influenciar as opções tomadas relativamente aos métodos científicos adotados, assim como sua aplicação. A filosofia e o desenho da estratégia de investigação têm de ser consistentes (Silva *et al*, 2014). Estas questões tornam-se, ainda, mais pertinentes em investigação em engenharia, onde há que garantir que o conhecimento gerado, além de tecnológico, seja científico (Feibleman, 1961).

A ciência é o conhecimento científico, sobre as regularidades dos fenómenos do mundo, baseado em observações, à luz de uma determinada visão do mundo, um paradigma da ciência, isto é, uma orientação epistemológica (Blaikie, 2000; Lee & Baskerville, 2003). A ciência visa dois propósitos humanos: o saber (entendimento) e o fazer (ação) (Marconi & Lakatos, 2003).

Por sua vez, a tecnologia (o desenvolvimento) é o conhecimento como atuar no mundo (saber fazer). É uma expressão prática da inteligência humana. A atividade básica é construir um artefacto, para uma finalidade específica, e avaliar o processo de determinação do desempenho, que é influenciado pelo ambiente, bem como justificar a utilidade do mesmo (Lee & Baskerville, 2003).

Investigação e desenvolvimento são, portanto, atividades humanas, que visam criar e ampliar a fronteira do conhecimento existente, quer o conhecimento científico, fazendo avançar a ciência, quer o conhecimento tecnológico, cujo objetivo é a ação de melhoria sobre o mundo. Rigor científico e a relevância prática são, nestes termos, aspetos centrais em investigação científica e tecnológica (Klein & Myers, 1999; Lee, 2001; Baskerville & Myers, 2002; Hiershheim & Klein, 1989).

Neste contexto, o Capítulo 3 tem por objetivo sistematizar e descrever o quadro teórico do processo de investigação adotado no âmbito do presente projeto de investigação.

Estruturalmente, este Capítulo encontra-se organizado em cinco secções. Após a introdução, efetuada na Secção 1, na Secção 2 apresentam-se as visões e as orientações que constituem a matriz filosófica da investigadora e que moldam todo o trabalho de investigação, concretizando, desta forma, o primeiro objetivo de investigação, conforme explicitado na Secção 4. Uma vez clarificado o posicionamento filosófico, apresentam-se, na Secção 3, os principais pressupostos teóricos da investigação, que suportam e moldam a forma como se enquadra e se aborda a temática em estudo. Tendo em consideração o problema de investigação, definido no Capítulo 1, e em conformidade com o posicionamento filosófico e os pressupostos enquadradores, apresentados nas Secções 2 e 3 do presente Capítulo, procede-se, na Secção 4, à definição e explicitação da tese, das questões de investigação subjacentes. Formulada a tese defendida, e definidas as questões de investigação, àquela aliadas, bem como objetivos a prosseguir, apresenta-se, na Secção 5, a estratégia de investigação adotada, para que se possa pôr em prática um dispositivo para a elucidação do real, do fenómeno que se pretende investigar (Quivy & Campenhoudt, 1992; Blaikie, 2000). Por fim, um sumário com os principais contributos do capítulo é apresentado na Secção 6.

3.2 Posicionamento filosófico

Na investigação em TSI, área onde se insere o presente projeto de investigação, conforme supramencionado, garantir que o resultado seja tecnológico e científico são preocupações centrais da investigadora. Relevância prática e rigor científico, respetivamente, são, nestes termos, dois focos de atenção.

A relevância prática alcança-se pela utilidade do projeto de investigação, para a compreensão e melhoria de uma realidade organizacional. O rigor científico, por meio da adoção de uma estratégia de investigação, cuja definição se faz à luz de uma

determinada orientação filosófica que, por sua vez, influenciará as opções tomadas, relativamente à conceção e condução da estratégia de investigação, e, nesse sentido, o processo de criação e desenvolvimento do conhecimento. É crucial, portanto, que a filosofia e a estratégia de investigação sejam consistentes. Esta questão da explicitação da orientação epistemológica torna-se, ainda, mais relevante quando a investigação é qualitativa (Myers, 2009; Silva *et al*, 2014; Moreira, 2007).

Na literatura são, maioritariamente, referenciados três paradigmas de investigação: o positivismo, o interpretativismo e o crítico, associando-se, a cada um deles, um conjunto de forças e fraquezas (Orlikowski & Baroudi, 1991; Blaikie, 2000; Meyers, 2009). Paradigma é um constructo que especifica um conjunto geral de assunções filosóficas, incluindo: (i) ontologia; (ii) epistemologia; (iii) ética ou axiologia; e (iv) metodologia (Mingers, 2001; Moreira, 2007).

De acordo com os pressupostos epistemológicos do paradigma da ciência tradicional, a positivista, "(…) a *ciência simplifica o universo (simplicidade) para conhecê-lo ou saber como funciona (estabilidade), tal como ele é na realidade (objetividade)* (Vasconcellos, 2003: 93). A principal orientação para o papel da teoria na relação com a investigação é a lógica dedutiva (testar, explicar a teoria), a abordagem quantitativa e assenta no objetivismo, enquanto orientação ontológica (Bryman, 2001). O paradigma positivista apresenta marcas como: (i) a racionalidade; (ii) o reducionismo (paradigma da simplificação); (iii) o mecanicismo; (iv) a dissociação entre sujeito/ objeto, teoria/prática, corpo/mente; (v) a valorização daquilo que é quantificável como cientificamente viável, usando a matemática como instrumento de validação do conhecimento; (vi) crença na descoberta de leis universais generalizáveis para o funcionamento do mundo; (vii) neutralidade e objetividade do investigador (Vasconcello, 2003; Moreira, 2007).

O paradigma moderno propiciou, de facto, um avanço profundo do conhecimento, mas, com ele, surgem novos entendimentos, sobre a forma como ver e pensar, cientificamente, o mundo, acabando por contribuir para a fragilização dos pilares em que se apoiava (Santos, 1985).

Neste contexto, encontram-se, na literatura, referências à transição epistemológica, que a sociedade contemporânea vive, entre o paradigma da ciência moderna, o positivismo, e o paradigma pós-moderno emergente, em que o interpretativismo e o crítico são expressão. Santos (1985), a este respeito, afirma serem períodos de transição difíceis de

entender e percorrer. Acrescenta que se vive uma mudança de paradigma na forma de pensar o mundo, ao qual Capra (1982) designou *o ponto de mutação,* entre a simplicidade e a complexidade dos fenómenos observados.

A crise do paradigma moderno traz consigo o perfil do paradigma emergente (pós-moderno) (Santos, 1985), traduzido nos pressupostos epistemológicos da complexidade, instabilidade e intersubjetividade (Vasconcellos, 2003). Santos (1985) destaca um conjunto de fatores científicos e sociais, que mais contribuíram para esta mudança: (i) a *relatividade da simultaneidade* de Einstein, deixando de existir o tempo e espaço absoluto de Newton. "*Dois acontecimentos simultâneos num sistema de referência não são simultâneos noutro sistema de referência*" (Santos, 1985: 8). O rigor do conhecimento obtido por medição é posto, assim, em causa; (ii) os conhecimentos de Heisenberg e Bohr, no domínio da mecânica quântica, demonstrando que não é possível observar um objeto sem nele interferir. "(…) *não conhecemos do real senão o que nele introduzimos, ou seja, que não conhecemos do real senão a nossa intervenção nele* (…)" (Santos, 1985: 9). A totalidade do real não se reduz à soma das partes. A dicotomia sujeito/objeto perde os seus contornos e assume a forma de *continuum*; (iii) a introdução, nos anos 70, na física, matemática, biologia e ecologia das noções de caos e sistemas dinâmicos, auto-organização; (iv) os avanços da tecnologia, da medicina, da economia; (v) a crise profunda mundial, a partir da segunda metade do séc. XX, trazendo consigo problemas complexos e multidimensionais.

Estas decorrências, *"(...) trazem uma nova conceção do material e da natureza: em vez da eternidade, a história; em vez do determinismo a imprevisibilidade, em vez do mecanicismo, a interpretação, a esponteinidade à auto-organização; reversibilidade à irreversibilidade e a evolução; a ordem à desordem; a necessidade à criatividade e ao acidente. (...)* contribuindo para (…) *uma profunda reflexão epistemológica sobre o conhecimento científico* (…)" (Santos, 1985: 10), desencadeando o surgimento de um novo paradigma.

A forma emergente de pensar cientificamente o mundo apresenta algumas características, nomeadamente (Santos, 1985):

(i) <u>Todo o conhecimento científico natural é científico-social</u>

O conhecimento tende a ser um conhecimento não dualista. As distinções dicotómicas (natureza/cultura; natural/artificial; vivo/inanimado; mente/material;

observador/observado; subjetivo/objetivo, ciências naturais/ciências sociais; entre outros) deixam de fazer sentido.

(ii) Todo o conhecimento é local e total

O paradigma emergente do conhecimento é total. Mas sendo total é, também, local, ao constituir-se em torno de temas que, em dado momento, em virtude de determinadas motivações, são adotados por grupos concretos de investigação. Estamos perante uma fragmentação temática, à qual Santos (1985) chama de galerias do conhecimento e não disciplinar. É conhecimento imetódico, no sentido de que só pode surgir a partir de uma pluralidade, uma constelação metodológica (Santos, 1985).

(iii) Todo o conhecimento é autoconhecimento

A distinção dicotómica sujeito/objeto começa a ser posta em causa, conforme anteriormente enunciado. O objeto é a continuação do sujeito. Por isso, todo o conhecimento científico é autoconhecimento. O modelo (a representação do mundo) é um ato criativo protagonizado por cada investigador (Carvalho, 2009).

A ciência moderna proporcionou um conhecimento funcional do mundo, orientado pelas perspetivas de sobrevivência. A motivação do conhecimento está mais centrada em *como saber viver* (*soft science*), um saber prático, exigindo, por isso, um conhecimento compreensivo que une o investigador ao seu objeto de estudo (Santos, 1985).

(iv) Todo o conhecimento científico visa constituir-se em senso comum

A ciência moderna produz conhecimentos e desconhecimento, explicações racionais do mundo. Por oposição, para a ciência emergente, nenhuma forma de conhecimento é, em si mesmo, racional. A integração e o diálogo entre todas as formas de conhecimento, científico e não científico, conhecimento científico puro e conhecimento científico aplicado e conhecimento tecnológico, são racionais (Santos, 1986).

Santos (1986) afirma, ainda, que há de operar-se com o paradigma emergente uma síntese de conhecimento, sem que a mesma signifique a criação de uma ciência unificada, nem tão pouco uma teoria geral. " (…) a *prática será o fazer e o dizer da filosofia da prática*" (Santos, 1985: 2).

O paradigma emergente não despreza, assim, o conhecimento tecnológico, mas entende que, tal como o conhecimento se deve traduzir em autoconhecimento, o desenvolvimento tecnológico deve traduzir-se em sabedoria da vida (Santos, 1986).

Neste cenário de avanço epistemológico da ciência, Vasconcellos (2003) afirma que se assiste à mudança:

- Do pressuposto da simplicidade, para o pressuposto da complexidade e reconhecimento da importância da contextualização na compreensão dos fenómenos. O objeto de estudo como parte de um sistema, para que se possa ver e compreender a rede de padrões interconectados, as conexões ecossistémicas, as redes de redes ou sistemas de sistemas. O problema lógico.
- Do pressuposto da estabilidade para o da instabilidade: o "mundo está em processo de torna-se", e, daí, a consideração da indeterminação dos fenómenos, a sua irreversibilidade e incontrolabilidade. O problema da desordem.
- Do pressuposto da objetividade, para os pressupostos da intersubjetividade na constituição do conhecimento do mundo. O problema da incerteza.

Nesta linha de pensamento, na área das TSI, segundo Klein e Meyrs (1999), nos últimos anos, tem-se assistido à influência do interpretativismo e do crítico (Myers, 2009), ajudando os investigadores a compreender as TSI, em contexto social e organizacional (Avison *et al*, 2001; Avison, 2008), por oposição à tradição dominante, o positivismo. Segundo Jackson (2003), este paradigma de investigação fornece um conjunto de postulados, apoiando os gestores nos processos de melhoria das operações, dos serviços e das organizações que gerem, na medida em que entra em consideração com os sistemas sociais.

O surgimento de novos temas de investigação em TSI, tais como o desenho de sistemas, a intervenção organizacional, a gestão de sistemas de informação e as suas implicações sociais foram determinantes para a emergência do interpretativismo e do crítico como paradigma de investigação em TSI (Walsham, 2006).

Face ao exposto, e tendo em consideração o contexto complexo-pluralista da problemática em estudo, conforme se aborda no Capítulo 1, assume-se que a estratégia de investigação é definida e conduzida à luz do interpretativismo.

Segundo o paradigma interpretativista, os sistemas sociais resultam dos propósitos que as pessoas assumem e das suas interpretações sobre as situações. As organizações surgem e as interações das pessoas, nas organizações, baseiam-se nas suas interpretações. Este paradigma procura, assim, compreender as diferentes interpretações, que as pessoas fazem e trazem, para as atividades colaborativas. Ou seja, o conhecimento é adquirido através das construções sociais (Myeres, 2009; Klein e Myres, 1999). Os gestores podem ser, assim, conduzidos na procura de um nível apropriado de cultura partilhada de colaboração para as suas organizações; podem, também, tomar decisões, na base do envolvimento participativo, ganhando o compromisso dos *stakeholders* chave.

Tendo presente as fraquezas a este paradigma inerente, nomeadamente: (i) o tempo necessário à condução da investigação, (ii) a necessidade de justificar as interpretações e as motivações para limitar a subjetividade, por forma (iii) a evitar as análises emocionais; consideram-se, porém, os seguintes pontos fortes: (i) o facto dos métodos de recolha de dados parecerem mais "naturais" e menos "artificiais", (ii) a capacidade para compreender o pensamento e o comportamento e (iii) a capacidade para ajustar as questões e ideias que emergem.

Tendo presente as forças e procurando minimizar as fraquezas associadas, a investigadora partilha as visões e as orientações inerentes à perspetiva interpretativista. Neste contexto, numa dimensão axiológica, procura-se compreender e descrever o fenómeno em estudo, assumindo-se, em termos ontológicos, que a realidade que se observa é uma construção humana subjetiva e intersubjetiva. Epistemologicamente, factos e valores estão entrelaçados, pelo que, o conhecimento existe no entendimento como processo social. Os pressupostos, valores e crenças do investigador moldam a investigação (Mingers, 2001; Klein & Myers, 1999), devendo estes estar, explicitamente, fundamentados. O propósito não é gerar teorias através da abstração e generalização do fenómeno organizacional, mas, sim, obter contributos e conhecimentos inerentes à problemática do fenómeno observado (Blaikie, 2000), com base na assunção de um conjunto de pressupostos teóricos, que se apresentam e descrevem na secção que se segue.

3.3 Pressupostos teóricos

Assume-se, na secção anterior, a influência do interpretativismo na forma como se observa o fenómeno em estudo. Nesse sentido, a investigadora assume que transporta consigo um conjunto de perspetivas, ideias orientadoras que influenciam, e moldam, as suas construções mentais, acerca do fenómeno em estudo, e das quais não se consegue isentar.

Assim, tendo por base as orientações da abordagem holística, que suportam a conceção da investigação, conforme se aborda no Capítulo 1, assim como a explicitação e fundamentação do posicionamento filosófico, na Secção 3.2, do presente capítulo, considera-se pertinente, nesta Secção, apresentar os pressupostos que se detém sobre os fenómeno em estudo e que se considera mais terem influenciado o trabalho de investigação.

Pressuposto 1: Visão 2020 para os serviços públicos: criar valor público através das TIC

O primeiro pressuposto, que orienta o trabalho realizado, neste projeto de investigação, está relacionado com a visão 2020 definida, no espaço europeu, para os serviços públicos, no âmbito da agenda digital: criar valor público através das TIC para uma melhor governação. Governação significa o ato de governar, assente nas relações entre o governo, os cidadãos e os agentes económicos (OECD, 1995).

No contexto da governação, a democracia representativa, potenciada, em parte, pelo desenvolvimento tecnológico, deu lugar à democracia participativa, nos processos de formulação das políticas públicas, com implicações na forma como a eficiência, a prestação de contas e a equidade são alcançadas; isto é, na forma de definição, execução e avaliação do valor público.

A Comissão Europeia, no seu relatório "*Value for citizens: a vision of public governance em 2020*", considera que: (i) o foco da atividade do sector público está na criação de valor público; (ii) os cidadãos devem estar no centro da gestão de processos; e (iii) as tecnologias devem ser utilizadas, para potenciar a gestão em rede, fornecendo aos cidadãos aquilo que eles pretendem dos serviços públicos: transparência e prestação de contas (Comissão Europeia, 2010).

Para a concretização destes objetivos, as organizações públicas devem iniciar estratégias de governação eletrónica, utilizando a tecnologia, não só para melhorar a eficiência e eficácia dos serviços, mas, acima de tudo, para melhorar os relacionamentos com os cidadãos, na perspetiva da criação de valor público.

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

Segundo a UNESCO, governação eletrónica é a forma como os serviços públicos usam as tecnologias com o objetivo de melhorar a informação e o serviço prestado ao cidadão, potenciando, desta forma, a participação dos cidadãos, nos processos de decisão, com vista a tornar os serviços mais transparentes e eficientes. A tecnologia potencia a avaliação do impacto da política e, nesse sentido, a prestação de contas.

Neste contexto, é convicção que, no âmbito do governo eletrónico, os esforços de desenvolvimento tecnológico das compras públicas devem estar alinhados com a visão formulada ao nível da governação.

Pressuposto 2: Paradigma do valor público no contexto da governação

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 cidadãos. Este tipo de relações, bem como o contexto político, onde opera o gestor público, são aspetos que diferenciam a gestão do sector público da gestão do sector privado, facto reconhecido, como fundamental, pelos defensores do valor público (O`Flynn, 2007).

Neste sentido, o segundo pressuposto, que influencia o presente trabalho de investigação, está relacionado com o modelo de gestão pública orientado ao valor público, no contexto da governação.

A abordagem ao valor público reflete um crescente reconhecimento de que os valores sociais inerentes aos serviços públicos não podem ser adequadamente tratados, apenas, pelo cálculo da eficiência económica dos mercados, mas, acima de tudo, pela prossecução de objetivos mais amplos de governação e criação de valor público (O`Flynn, 2007).

Neste contexto, 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, por elas produzidos e prestados aos cidadãos, de acordo com as suas necessidades e preferências coletivas, expressas através do sistemas democrático, devem ser um objetivo prioritário (O´Flynn, 2007; O´Flynn & Alford, 2005).

Esta abordagem da gestão pública orientada ao valor público remete para um entendimento da política como um processo complexo de construção social, conforme apresentado por Colebatch (2005, 2006). Neste cenário, o ato de governar é o resultado de um processo de interação coletiva, em rede, à luz de um determinado ciclo político.

Governar é uma tentativa coletiva para a construção de uma política a fim de resolver um problema. Ou seja, a política, nesta perspetiva, enquadra-se num exercício complexo partilhado de construção social, por contraponto à política como escolha oficial e autoritária (Colebatch, 2005, 2006).

Pressuposto 3: Contratos públicos, um instrumento de execução das políticas públicas

O terceiro pressuposto, que orienta a forma como este trabalho de investigação é conduzido, está relacionado com a assunção de que, no contexto da governação, e segundo uma abordagem orientada ao valor público, os contratos públicos se apresentam como um instrumento fundamental de execução das políticas públicas, no sentido da concretização do objetivo de desenvolvimento económico e social da realidade que se pretende melhorar (Ramanujam, 2012; Bof & Previtali, 2010; EURODAD, 2009; Kassim & Hussin, 2010; Fraunhofer, 2005; Quesada *et al*, 2010).

Assume-se, assim, neste contexto, o entendimento da política pública como um conjunto de programas e projetos que, mobilizando diferentes tipos de capacidades e recursos, por meio, na maioria dos casos, do estabelecimento de contratos públicos, constituem uma intervenção pública na realidade socioeconómica. Esta intervenção política visa operar mudanças e alcançar objetivos de desenvolvimento em termos sustentáveis, produzindo, assim, impacto na qualidade de vida das pessoas.

Pressuposto 4: A gestão do desempenho e a avaliação dos impactos

Assume-se, anteriormente, que, no contexto da governação e do governo eletrónico, os contratos públicos se apresentam como instrumento fundamental na execução dos programas/projetos das políticas públicas, no sentido da criação do valor público. É, neste contexto, que se apresenta o quarto pressuposto, que influencia e molda a construção mental do fenómeno em estudo. Ou seja, a aferição da criação do valor público implica a definição de um sistema de monitorização, gestão e avaliação do desempenho, que permita avaliar o impacto da utilização dos dinheiros públicos na concretização das políticas públicas, definidas e legitimadas pelos cidadãos.

A gestão dos desempenhos, e as avaliações dos impactos, tem por objetivo melhorar a tomada de decisão, a afetação de recursos, assim como a responsabilidade pelos resultados (Simões, 2003; Tavares, 2003; CCE, 1993). Neste sentido, é fulcral assegurar a ligação da avaliação ao processo de tomada de decisão, em termos de: (i) formulação das políticas públicas (qualidade e consistência da conceção da intervenção pública e no processo orçamental); (ii) definição dos objetivos da avaliação (amplitude, foco de utilização, metodologias e métodos de avaliação adequados aos objetivos da avaliação, tendo em conta os constrangimentos de custos e tempo); (iii) perspetiva contínua de melhoria da gestão e qualidade da avaliação (planeamento das avaliações, definição dos objetivos, critérios, métodos de recolha de informação).

Pressuposto 5: A tecnologia como potencial endógeno dos processos de mudança no contexto do governo eletrónico

A compreensão do contexto complexo da contratação pública, como instrumento das políticas públicas, ao nível dos sistemas organizacional e de informação, condiciona o desenho dos processos de contratação pública e, nesse sentido, o desenvolvimento de soluções tecnológicas (Hardy & Williams, 2008; Carvalho, 2009). A envolvente contextual inerente às políticas de contratos públicos é considerada *driver* para o desenho dos SI. Conhecer e definir os sistemas de informação subjacente é, nestes termos, fundamental, para que a tecnologia possa potenciar a inovação governamental, nomeadamente, ao nível das compras públicas eletrónicas (Hardy & Williams, 2008).

Neste sentido, e segundo os mesmos autores, a construção social da tecnologia tem um foco interpretativo, colocando um conjunto de questões consideradas fundamentais,

para o desenho de modelos de compras públicas, que suportem o desenvolvimento de soluções tecnológicas: (i) Porque é que os governos adotam as compras eletrónicas?; (ii) - Quem define as prioridades?; (iii) Quem está envolvido no processo de tomada de decisão das políticas?; (iv) Como é que os grupos relevantes envolvidos estão a persuadir para suportar e desenvolver a contratação eletrónica? (Hardy & Williams, 2008). Ou seja, este foco interpretativo permite (i) compreender os recursos que os diferentes atores trazem para o processo de compras; (ii) as relações entre os vários participantes; e (iii) as interações institucionais (Hardy & Williams, 2008).

Nesta contextualização, as tecnologias, na administração pública, estão associadas a uma nova conceção de serviços públicos (Fonseca & Carapeto, 2009), que segundo a OECD (2003), tem mais a ver com o governo (no sentido de ato, modo e modelo de governação e modelo organizacional) do que com a aplicação tecnológica, em si. A este respeito, Carvalho (2009) refere que a intervenção nas organizações, através da adoção de aplicações tecnológicas, deve assentar, previamente, numa reflexão e avaliação do modelo organizacional e sua representação em termos de informação.

É, neste contexto, que se define o quinto pressuposto que orienta este projeto de investigação: a tecnologia deve surgir como fator endógeno de mudança organizacional e não como fator exógeno, onde o mercado tecnológico surge com as suas soluções impondo as suas vontades (Fonseca & Carapeto, 2009).

Este entendimento é determinante para que o governo eletrónico possa funcionar como alavanca para a inovação tecnológica, não só das organizações públicas, mas, também, do próprio mercado tecnológico.

3.4 Tese, questões e objetivos de investigação

No Capitulo 1 assume-se que a inexistência: (i) de uma visão conceptual que alinhe, dentro de um quadro legal, as diferentes perspetivas de formulação e implementação das políticas públicas, gestão pública e atividade contratual dos organismos e serviços públicos; e (ii) de uma visão da gestão transversal, assente numa perspetiva macro, dos contratos públicos; tem consequências em termos de práticas de compras, mas, também, em termos de organização e métodos de trabalho.

Neste sentido, a inexistência de visões alinhadas e transversais impedem, quer aos políticos, quer aos técnicos responsáveis, a monitorização e gestão da informação

associada a esses processos, bem como a avaliação dos seus impactos na organização e na sociedade. Isto é, dificultam a formulação de boas práticas de compras orientadas ao valor público. Por outro lado, dificultam, também, o potencial endógeno de inovação que as tecnologias podem assumir nos processos de mudança e melhoria das organizações e serviços públicos, no contexto da governação e do governo eletrónico, criando aquilo que Soares (2009) designa silos de informação.

Assim, perante o exposto, define-se, no presente trabalho de investigação, o seguinte tema de investigação: - no contexto do governo eletrónico, *os contratos públicos devem estar orientados ao valor público*, por forma a prosseguir a concretização, no âmbito da estratégia europeia, da visão 2020 definida para os organismos e serviços públicos (criar valor público através das TIC).

Neste sentido, e tendo por base os pressupostos apresentados na Secção 3.4, defende-se, neste trabalho, a tese:

(i) As compras públicas eletrónicas têm sido geridas e tratadas numa perspetiva predominantemente tecnológica;

(ii) As compras públicas eletrónicas têm sido influenciadas por uma visão redutora da gestão dos contratos públicos;

(iii) É possível e desejável propor um modelo integrado e transversal dos contratos públicos eletrónicos orientados ao valor público, que:

   a. Enquadre as compras públicas num contexto mais alargado;
   b. Permita avaliar o impacto das compras públicas na criação de valor público;
   c. Permita acompanhar toda a fase de tramitação desde o levantamento das necessidades, do processo pré-contratual passando pela fase de execução, no contexto do processo político.

A procura de demonstração da tese anteriormente mencionada é concretizada pela procura de resposta para a um conjunto de questões de investigação (QI), agrupadas em três categorias, seguindo as orientações de Soares (2009), conforme descritas no Tabela 3.1.

Tabela 3.1 - Questões de investigação

Categoria 1: Foco na identificação (O quê?)	
QI1	No contexto da governação, e tendo por base as estratégias europeias, quais os desafios para os organismos e serviços públicos, no âmbito da Agenda Digital?
QI2	Qual o contexto de formulação, condução e execução das compras públicas?
QI3	Qual tem sido a estratégia portuguesa em matéria de compras públicas eletrónicas?
QI4	Que funcionalidades apresentam as soluções tecnológicas, que se encontram disponíveis no mercado, no suporte à tramitação das compras públicas?
Categoria 2: Foco na compreensão (porquê?)	
QI5	Na sequência das respostas às questões anteriores, em contexto organizacional, qual a tramitação processual das compras públicas?
Categoria 3: Foco na intervenção (Como?)	
QI6	No contexto do governo eletrónico, *qual* a melhor conceção da competência organizacional "*gerir contratos públicos*", por forma a avaliar o seu impacto na organização e na sociedade, criando valor público, orientando, nesse sentido, o desenvolvimento tecnológico?
QI7	*Como* podem, na prática, os governos usar as soluções tecnológicas de suporte aos contratos públicos, que permitam avaliar o impacto das decisões de compras na organização e no valor público?

As QI que integram a Categoria 1 estão orientadas ao diagnóstico. Visam identificar e compreender o contexto em que as compras públicas operam.

Uma vez obtidas as respostas às questões QI1, QI2, QI3 e QI4, a Categoria 2 agrega uma questão dirigida, especificamente, à análise e compreensão do fenómeno. Assim, a QI5 está orientada à identificação e análise da tramitação processual dos contratos públicos orientados ao valor público.

Por fim, a Categoria 3 comporta duas questões diretamente relacionadas com a intervenção organizacional, ao nível da definição de um modelo conceptual, capaz de orientar o desenvolvimento de soluções tecnológicas de suporte à tramitação integral e transversal dos contratos públicos orientados ao valor público. A QI6 remete, por sua vez, para a parte normativa do modelo de compras públicas. Esta dimensão preocupa-se com a definição das linhas gerais para o desenho, desenvolvimento e implementação de novas soluções tecnológicas, com o objetivo de promover um melhor governo. A questão colocada é do interesse da ciência política e do direito. A QI7, por sua vez, conduz para a parte avaliativa do modelo. Esta dimensão preocupa-se, entre outros aspetos, com os métodos para a utilização das soluções tecnológicas existentes ou a desenvolver, bem como na forma de utilização das TIC, com o objetivo de melhorar o

desempenho organizacional e a prestação de contas. As preocupações desta dimensão são do interesse, nomeadamente, da gestão, da organização e métodos de trabalho e dos SI (Hovy, 2008).

As questões de investigação formuladas, centradas no "*como*" e "*qual*", surgem como as mais adequadas face ao tipo de investigação que se pretende iniciar – compreender e descrever, numa orientação interpretativista, o fenómeno observado, propondo intervenções para provocar mudanças (Blaikie, 2000; Myers, 2009), no sentido da concretização dos objetivos que se apresentam na próxima secção.

Pelo exposto, considera-se existir espaço e necessidade de investigação, no contexto do governo eletrónico, do fenómeno dos contratos públicos orientados ao valor público. A compreensão, em contexto, do fenómeno contribui para o conhecimento científico. A definição de um modelo conceptual, que apoie a mudança organizacional, por meio na intervenção nos modelos organizacionais e de informação, e o desenvolvimento tecnológico, contribui para o conhecimento tecnológico.

Tendo em consideração a problemática de investigação, a tese defendida e as questões associadas, definem-se, para *projeto de investigação,* os seguintes objetivos principais (OP)*:*

- **OP_1***:* Tendo por base as orientações europeias, em matéria de contratação pública eletrónica, assim como a respetiva transposição, para o plano nacional, compreender a estratégia portuguesa, em matéria de compras públicas eletrónicas, face ao desígnio do valor público.
- **OP_2**: *Compreender os contextos políticos e de gestão em que as compras públicas operam, por forma a permitir avaliar o impacto da utilização dos dinheiros públicos na criação de valor público*.
- **OP_3:** Identificar as funcionalidades que as soluções tecnológicas de compras públicas existentes no mercado apresentam.

A concretização destes objetivos aparecem como resultado às questões subjacentes às categorias 1 e 2, cujo foco está na identificação e compreensão do fenómeno em estudo. Uma vez concretizados estes objetivos, o foco está no desenho de um modelo, definindo-se, nesse sentido, os terceiro e quarto objetivos principais:

- **OP_4**: Propor um modelo conceptual de gestão integrada e transversal dos contratos públicos, por forma a melhorar o desempenho das entidades e organismos públicos, quer a nível interno, quer na sua relação com a sociedade, à luz do paradigma do valor público.
- **OP_5:** Tendo por base o **OP_2**, definir os requisitos funcionais capazes de suportar o desenvolvimento tecnológico de plataformas eletrónicas, que correspondam ao resultado desejado definido no presente projeto de investigação.

A concretização dos objetivos OP_4 e OP_5 remetem para a área do *design research*, que surge como estratégia de investigação inerente à atividade de desenho de um artefacto.

Para atingir os OP identificados, considera-se, também, pertinente a definição dos seguintes objetivos específicos (OE), classificados segundo proposta de Mendoza (2009):

- **OE de orientação epistemológica:**
  - OE_1: Explicar e fundamentar o processo da investigação qualitativa do presente problema, seguindo a orientação epistemológica interpretativista (Myers, 2009).
- **OE teóricos (rigor científico):**
  - OE_2: síntese da literatura relevante para fundamentar o problema de investigação e, nesse sentido, identificar a rede principal de conceitos.
- **OE práticos (relevância prática):**
  - OE_3: Validar a relevância prática do fenómeno de estudo.
  - OE_4: Validar o modelo de gestão integrada dos contratos públicos eletrónicos orientados ao valor público.

A concretização dos objetivos definidos é fundamental, em termos de relevância, para o conhecimento científico e tecnológico. Através da revisão de literatura, e tendo por base as questões de investigação formuladas, a estrutura da tese deve responder à concretização dos objetivos estipulados, conforme se ilustra através da Figura 3.1.

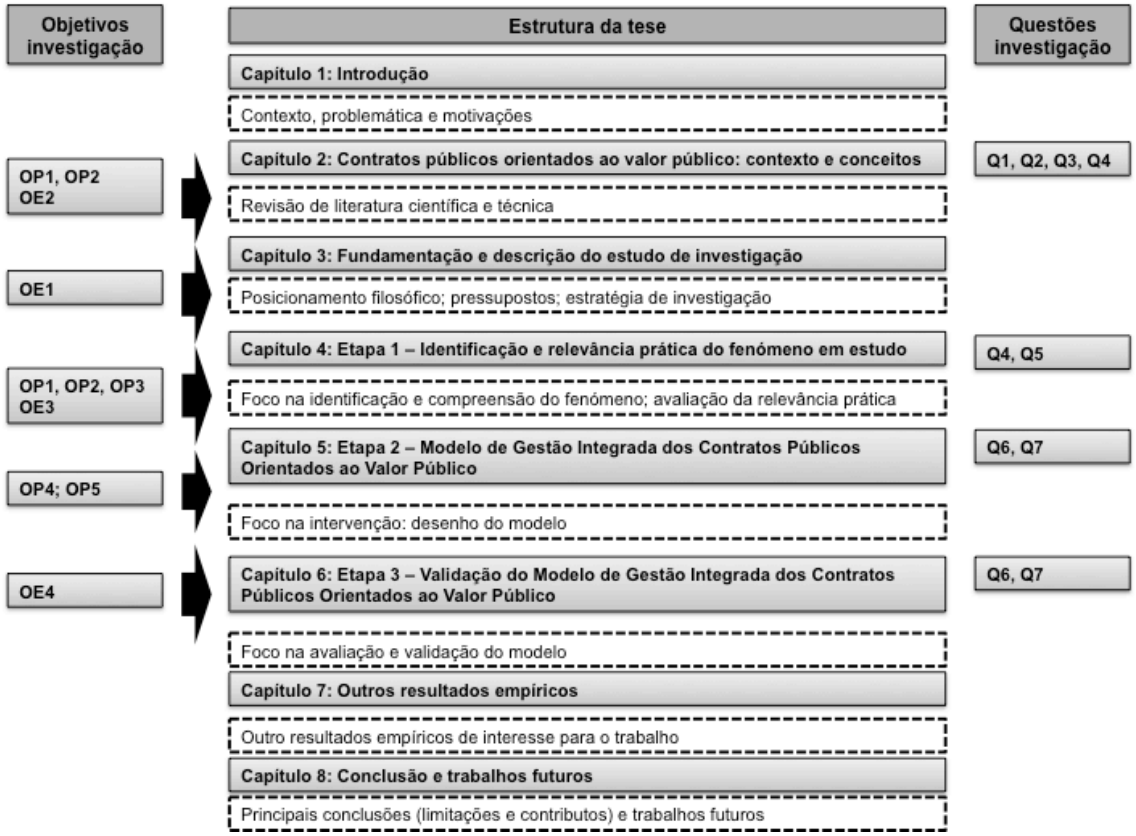


Figura 3.1 - Objetivos, questões de investigação e estrutura da tese

Na convenção sobre compras públicas eletrónicas, realizada no dia 15 de março de 2011, Tribolet, na sua intervenção sobre o pilar tecnológico das compras públicas, referia que:

> "*É imperativo termos um modelo explícito, expresso numa linguagem formal gráfica, com rigor e completude sintática, semântica e ontológica, que desambigue o mais possível o significado do que se entende por compras públicas e tudo e todos a elas associado. (...) É preciso construirmos o modelo partilhado de todo este universo institucional/transacional envolvido nas compras públicas!(...) O modelo tem de permitir a focagem no essencial: comprar bem, atempadamente, inteligentemente, racionalmente*".

Um modelo conceptual, para orientar as organizações, na procura de melhores desempenhos, medidos em termos de impacto na criação de valor público, através da gestão transversal dos contratos públicos, é o resultado que se pretende concretizar através da estratégia de investigação, que se apresenta na secção seguinte. O alcance deste resultado assenta no pressuposto básico de que o mundo social, nomeadamente, o

organizacional, é um mundo construído com significados, implicando a procura dessa construção (Moreira, 2007).

3.5 Estratégia de investigação

Conforme se aborda no Capítulo 1, há um conjunto de motivações, que orientam a investigadora, na definição da problemática e fenómeno a observar: (i) a visão para os organismos e serviços públicos, inserida na estratégia europeia 2020: criar valor público através das TIC; (ii) as orientações europeias em matéria de contratação pública eletrónica; e (iii) a entrada em vigor, em julho de 2009, do CCP, e suas implicações para as organizações, nomeadamente, ao nível da obrigatoriedade da adoção de plataformas eletrónicas de compras públicas.

Assume-se que estas motivações determinam a identificação do fenómeno a investigar, em virtude da constatação de um problema de ordem prática, com fortes implicações, em termos organizacionais e, consequentemente, com impacto na realidade social e económica.

Assim, tendo por base, conforme se aborda nas secções anteriores: (i) a descrição e fundamentação do fenómeno em estudo; (ii) a forma como se observa o fenómeno; (iii) a formulação da tese; (iv) as questões e objetivos de investigação; espera-se, com o presente projeto de investigação, alcançar o seguinte resultado: - a definição, no contexto do governo eletrónico, de um modelo integrado de contratos públicos orientados ao valor público. Ou seja, o que está em causa é o desenho de um artefacto, intangível; um modelo que procura responder, por via dos contratos públicos, a uma necessidade de melhoria organizacional e, consequentemente, prestação de contas aos cidadãos, procurando, ao mesmo tempo, apoiar o desenvolvimento de soluções tecnológicas de contratos públicos orientados ao valor público.

Espera-se, neste contexto, contribuir para a resolução de um propósito de natureza prática. Está-se, portanto, na área do conhecimento orientado a um propósito, frequente no âmbito dos SI, diferenciando-se, deste modo, do conhecimento para a compreensão (Carvalho, 2012).

A questão central que se coloca, neste momento, é saber, então, como se vai estudar o fenómeno em estudo. Ou seja, qual a estratégia de investigação a adotar, para, com rigor, aumentar o conhecimento válido (Marconi & Lakatos, 2003; Mingers, 2001).

Segundo Miles e Huberman (1994), a definição da estratégia de investigação constitui uma tarefa altamente contingencial, na medida em que pode ser influenciada por diversos aspetos. Por isso, é fundamental que a estratégia de investigação reflita, e seja adequada, às particularidades do fenómeno em estudo e do seu contexto, minimizando, por essa via, o impacto de certas restrições de ordem prática, nomeadamente, os custos associados ao processo, o tempo estipulado para a sua execução, a localização geográfica dos intervenientes do processo, bem como a disponibilidade.

Atendendo à natureza do problema em questão, assim como o resultado desejado, por forma a garantir disciplina, rigor e transparência, adota-se o *design research* como estratégia de investigação (Carvalho, 2012; Baskerville & Myers, 2002; Peffers *et al*, 2006; Livari, 2007; Ferreira *et al*, 2011, Ferreira *et al*, 2012).

O *design research* é uma forma de investigação que visa acrescentar conhecimento relacionado com os artefactos criados, orientados a um propósito, respondendo, desta forma, a uma necessidade sentida em contexto real, nomeadamente organizacional (Carvalho, 2012).

Offermann *et al* (2009), com base numa revisão da literatura, identificam e apresentam estratégias de investigação em *design research* mais relevantes na investigação em TSI, cujo resultado é o desenho de um artefacto, formalizando um processo de investigação, estruturado em três etapas: (i) identificação e compreensão do problema; (ii) desenho da solução; e (iii) avaliação.

Assim, tendo por base: (i) as motivações para o estudo, neste projeto de investigação; (ii) o posicionamento filosófico, a tese e os pressupostos de investigação; e (iii) o resultado esperado; por forma a garantir rigor e relevância prática, seguindo as orientação apresentadas por Offermann *et al* (2009), estrutura-se a estratégia de investigação em três fases principais, combinando, por forma a obter evidência empírica, uma abordagem qualitativa multimétodos e técnicas de recolha e análise de informação, conforme se apresenta na Figura 3.2. Procura-se com a triangulação da estratégia de investigação observar e compreender uma mesma realidade social, partindo de diferentes fontes de informação (Moreira, 2007).

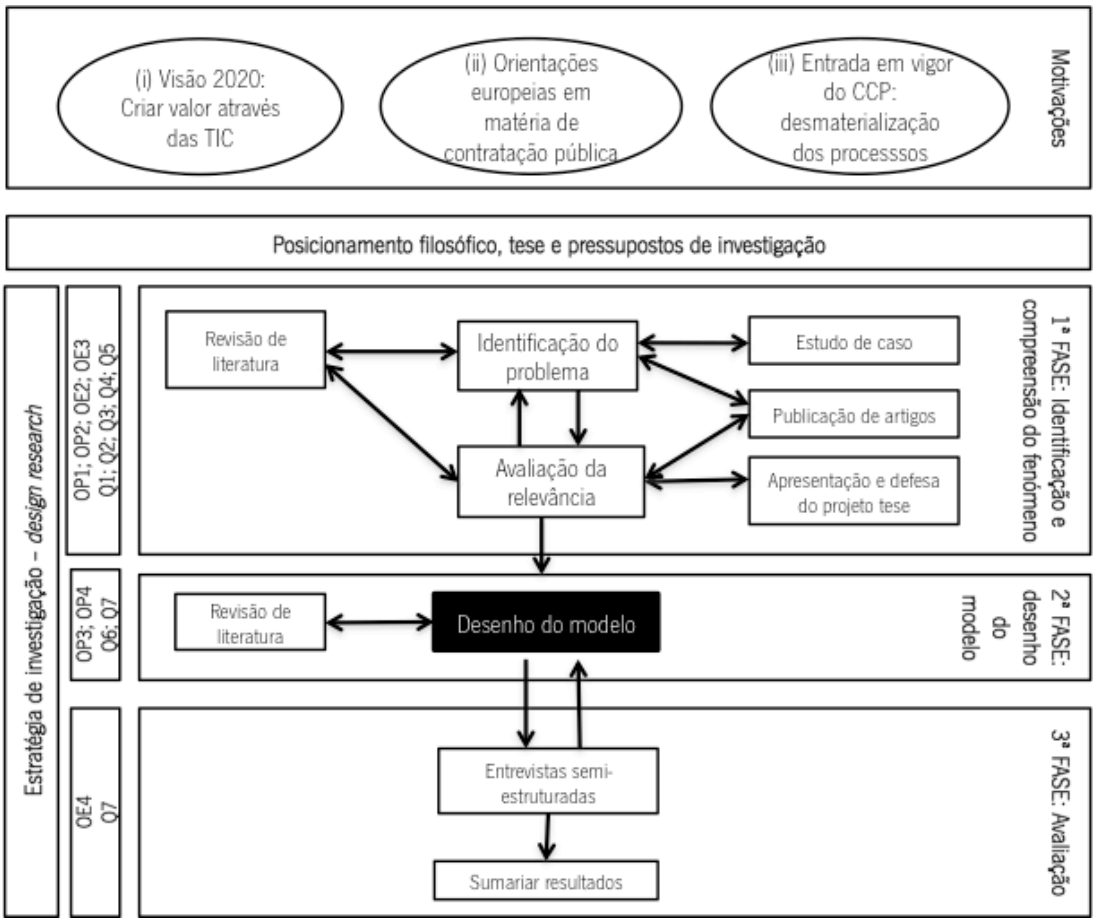


Figura 3.2 - Estratégia de investigação

Procura-se, com esta abordagem qualitativa da estratégia de investigação, sob a orientação interpretativista, compreender o fenómeno em estudo inserido em contexto organizacional. Foca-se a complexidade contextual do fenómeno em estudo, procurando compreendê-lo, no todo e em cada uma das partes que o compõem, através das interpretações das pessoas que com ele lidam, direta ou indiretamente (Moreira, 2007; Klein & Myers, 1999; Myers, 2009; Myers, 1997).

Importa, ainda, referir que a investigação qualitativa, espelhada na estratégia de investigação, deste projeto interpretativista, é conduzida tendo presente os princípios definidos por Klein e Myers (1999): (i) ciclo hermenêutico; (ii) contextualização; (iii) interação entre o investigador e o objeto de estudo; (iv) abstração e generalização em estudos interpretativistas; (v) raciocínio dialógico; e (vi) múltiplas interpretações. Estes princípios norteiam a investigação com a preocupação em desenvolver pensamento crítico, em termos de compreensão dos significados subjacentes ao fenómeno em estudo. Não visa, assim, descobrir os "falsos preconceitos", as distorções do discurso, das pessoas envolvidas. Ou seja, embora o princípio da suspeita seja um dos princípios

apontados para conduzir e interpretar estudos qualitativos, segundo os autores, este princípio pode não ser aplicado, devendo, nessas situações ser assumido pelos investigadores (Klein & Myers, 1999).

Nesta contextualização, as fases da estratégia de investigação interagem umas com as outras ao logo do processo de investigação, conforme se apresenta, seguidamente, nas respetivas subsecções.

3.5.1 1ª fase da estratégia de investigação – identificação e relevância prática do fenómeno em estudo

O foco de atenção, na primeira fase da estratégia de investigação, está: (i) na identificação do problema; (ii) na compreensão e delimitação do fenómeno em estudo; e (iii) na validação da relevância prática do fenómeno a investigar; procurando-se, assim, por esta via, responder às questões de investigação definidas para as Categorias 1 e Categoria 2, nos termos do Tabela 3.1.

Conforme já mencionado, as motivações da investigadora determinaram, fortemente, a identificação do problema a investigar. Assume-se, assim, que a investigadora, aquando do início do PDTSI, trazia uma ideia inicial de investigar algo, um problema organizacional, que pretendia abordar cientificamente, em contexto. Ou seja, o desafio estava na conversão dessa ideia num problema investigável, do ponto de vista científico (Moreira, 2007).

A ligação pessoal da investigadora ao tema pode acarretar alguns problemas, nomeadamente, em termos do distanciamento necessário. Contudo, as vantagens do aproveitamento da experiência profissional ultrapassam as desvantagens. A motivação, a familiarização com o fenómeno em estudo são apontadas, neste sentido, como fatores positivos (Moreira, 2007). O importante é a investigadora ter presente que deve confrontar os seus preconceitos, as ideias originais, com os dados que vão surgindo ao longo do processo de investigação, de acordo com os pressupostos filosóficos definidos. O preconceito é o ponto de partida para a compreensão (Klein & Myers, 1999).

Nesta contextualização, na primeira fase da estratégia de investigação procura-se, assim, tornar o problema investigável (Moreira, 2007). A evidência empírica pretendida, para detalhar o problema, assim como, para compreender e situar o fenómeno em estudo, foi

obtida através da investigação documental, entre elas a revisão de literatura, e da realização de um "estudo de caso".

A definição do problema é importante para encontrar o que constitui, afinal, o foco central da investigação qualitativa e respetivo contexto (Moreira, 2007; Klein & Myers, 1999; Myers, 1997).

Atendendo que a investigação visa, também, contribuir para o corpo do conhecimento, alguns dos resultados, obtidos nesta etapa, traduziram-se na publicação de manuais técnicos, assim como, na submissão e apresentação de artigos, em conferências internacionais, conforme se apresenta no Tabela 3.2.

Tabela 3.2 - Resultados da revisão de literatura

Manuais técnicos	Ferreira, I., & Cunha, S. (2013). Ajuste Direto: Manual para Entidades Adjudicantes e Fornecedores. Lisboa: Encontro da Escrita.
	Ferreira, I. & Cunha, S. (2010). Manual Prático de Contratação Pública: gestão do processo de formação do contrato público. Lisboa: Áreas Editora.
Conferências internacionais	Ferreira, I., Cunha, S., Amaral, L.A. & Camões, P. (2014). ICT for Governance in Combating Corruption: the Case of Public e-Procurement in Portugal. In United Nations University (Eds.), Proceedings of the 8th International Conferences on Theory and Practice of Electronic Governance - ICEGOV2014. University of Minho, Guimarães, Portugal, 27-30 October.
	Silva, C., Ferreira, I., Ramos, I., & Amaral, L. (2014). Interpretative Research in Information Systems: Two Qualitative Research Design Projects. In A. Brown & R. Martin (Eds.), Proceedings of the 13th European Conference on Research Methodology for Business and Management Studies (pp. 337–347). Cass Business School - City University London, London, UK.
	Ferreira, I. & Amaral, L. A. (2013). O potencial endógeno dos contratos públicos electrónicos nas políticas de modernização da Administração Pública orientadas ao valor público. Artigo apresentado à 13ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação. Évora, Portugal, 4 de Outubro.
	Ferreira, I. & Amaral, L.A. (2012). Public e-procurement oriented to public value. Defining a research proposal. paper in Proceedings of MCIS 2012. Guimarães, Portugal, 7-8 Setembro, 2012.
	Ferreira, I. & Amaral, L.A. (2012). Potentialities of Public e-Procurement as a tool to leverage the Policy of Innovation. Paper in Proceedings of 7th European Conference on Innovation and Entrepreneurship. Santarém, Portugal, 20-21 Setembro, 2012.
	Ferreira, I., Ferreira, S., Silva, C. & Carvalho, J.A. (2012). Dilemas Iniciais na Investigação em TIS: design science e design research, uma clarificação de conceitos. Paper in Proceedings of CISTI'2012 (7ª Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação). Madrid, Espanha, 20-23 de Junho, 2012.

	Ferreira, I., Ferreira, S. e Ramos, I., (2011). The relevance of results in interpretive research in information systems and technology. Paper in Proceedings of the Conference on Virtual and Networked Organizations Emergent Technologies and Tools (VinOrg´2011). Ofir, Portugal, Julho 6 a 8, 2011.
	Cardoso, A., Ferreira, I., Carvalho, J.A. & Santos, L. What service? M.M. Cruz-Cunha et al (Eds.): CENTERIS 2011, Part II, CCIS 219, pp. 315-324, 2011. Springer-Verlarg Berlim Heidelberg.
	Noce, I., Lourenço, J., Belfo, F., Ferreira, I. & Coelho, J. Strategic Alignment through organizational modeling: a case study in a public institution. M.M. Cruz-Cunha et al (Eds.): CENTERIS 2011, Part I, CCIS 219, pp. 129-138, 2011. Springer-Verlarg Berlim Heidelberg.
Revista científica	Martins, J., Belfo, P., Ferreira, I. & Noce, I. (2011). Gestão do Desempenho em Organismos Públicos: Uma Comparação de Abordagens. Proelium – Revista Científica da Academia Militar.

Em suma, o presente projeto de investigação, conforme já anteriormente assumido, assenta numa abordagem qualitativa e, nesse sentido: (i) o ambiente organizacional, real, apresenta-se como fonte direta de dados; (ii) o investigador como um dos principais instrumentos; (iii) os dados recolhidos são essencialmente descritivos; (iv) o significado que as pessoas dão às coisas é o foco de atenção; e (v) a análise dos dados tende a seguir um processo indutivo (Lüdke, 1986). A investigação documental, nomeadamente, a revisão de literatura, e o estudo de caso, de carácter qualitativo, foram os métodos e técnicas de investigação adotado para concretizar os objetivos inerentes a esta primeira etapa da estratégia de investigação, focada na compreensão e delimitação do problema, conforme se descreve nas subsecções seguintes.

3.5.1.1 Investigação documental e a revisão de literatura

Observar, perguntar e ler são as três ações fundamentais que estão na base das técnicas de recolha de dados. O uso da informação disponível, através da leitura, qualquer que seja o seu carácter documental, é fundamental em qualquer estratégia de investigação (Moreira, 2007).

Neste contexto, a revisão de literatura, que se apresenta como técnica fundamental de investigação, para recolha, análise e interpretação da informação (Myers, 2009), é fundamental para: (i) apoiar a definição da rede de conceito, conforme se apresenta na Secção 4.2, do Capítulo 4; (ii) identificar, compreender e delimitar o fenómeno em estudo; e, consequentemente, (iii) apoiar o desenho do modelo de contratos públicos orientados ao valor público, conforme se apresenta no Capítulo 4.

A estratégia de pesquisa bibliográfica, que incide, conforme já mencionado no Capítulo 2, sobre artigos científicos, relatórios técnicos e livros, orienta-se, essencialmente, pelos seguintes pontos: (i) questões a responder; e (ii) critério de seleção dos recursos.

Relativamente às questões a responder, as mesma encontram-se definidas e delimitadas na Figura 3.1. No que diz respeito ao critério de seleção dos recursos documentais, o mesmo assenta na existência de combinação de palavras-chave (governação, governo eletrónico, compras públicas eletrónicas, contratos públicos, valor público), no título e/ou sumário. Posteriormente, através da leitura dos sumários, tendo como referência os critérios de objetividade e clarificação em relação aos termos, procede-se à identificação dos recursos a serem analisados, em texto completo. Importa, também, mencionar que o levantamento bibliográfico realizou-se através do Scopus, Google Scholar, ISI Web of knowledge. A procura dos documentos foi feita através do catálogo da UM, b-on; RCAAP, IEEExplore, Colcat.

Atendendo a que a entrada em vigor do CCP implicou muitas alterações para as organizações públicas, na forma de comprar, a análise detalhada do CCP, sob o ponto de vista da gestão transversal do processo das compras públicas, traduziu-se num dos trabalhos mais relevantes da investigação documental. De facto, este trabalho, que, posteriormente, resultou na publicação de um manual técnico, conforme se apresenta na Tabela 3.2, constituiu um instrumento determinante na condução do estudo de caso. Ou seja, este trabalho permitiu, assim, inserido em contexto, compreender, com profundidade, o novo processo de formação dos contratos públicos, nomeadamente, ao nível da tramitação dos procedimentos pré-contratuais, conforme se apresenta na subsecção que se segue.

3.5.1.2 Estudo de caso

Adota-se, nesta fase da estratégia de investigação, o estudo de caso, como método de investigação, subjacente à epistemologia interpretativa e construtivista, aferindo-se, de forma indutiva, em contexto, a aplicabilidade, ou não, das proposições teóricas, formuladas na Secção 3.3, relativamente ao caso que se pretende estudar: - o processo de formação de contratos públicos orientado ao valor público (Myers, 2009; Lüdke, 1986; Yin, 2009; Coutinho & Chaves, 2002). Isto é, as proposições formuladas orientam a intervenção, em contexto organizacional, para observar uma realidade social, que se considera socialmente construída; onde o contexto é, ele próprio, parte da

história (Yin, 2009; Myers, 2009). A questão chave é, portanto, "o que se vai estudar", delimitando, desta forma, o caso (Myers, 2009; Lüdke, 1986), que deve estar ligado ao tópico de investigação, podendo, contudo, as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não serem, evidentemente, claras (Yin, 2009).

Explorar o fenómeno em contexto organizacional, e real, é uma das vantagens associada à adoção deste método de investigação. Por outro lado, o contacto, em termos profissionais, da investigadora com o assunto em estudo revela-se, também, como fundamental para compreender o fenómeno em contexto (Myers, 2009).

Neste enquadramento, pretende-se concretizar, com este "estudo de caso", dois propósitos (Myers, 2009): (i) numa primeira fase, explorar o tópico de investigação – contratos públicos orientados ao valor público; (ii) numa segunda fase, de carácter mais explanatório, redesenhar, em virtude da entrada em vigor do CCP, o processo de formação dos contratos públicos, para cada um dos procedimentos pré-contratuais, mais adequado do processo de compras; (iii) aferir o interesse de orientar os contratos públicos ao valor público, assim como a sua aplicabilidade e oportunidade, em contexto organizacional.

Visando a concretização dos propósitos supramencionados, desenvolve-se o estudo de caso, no âmbito de um projeto relacionado com as compras públicas eletrónicas, de uma comunidade intermunicipal, da região norte.

Uma vez contextualizado socialmente o estudo de caso, importa, também, mencionar que, com este método de investigação, procura-se responder a questões do tipo "como?" e "porquê?", não com o objetivo de mudar o contexto organizacional, mas, apenas, observar para descrever. Isto é, pretende-se com a realização do estudo de caso, durante esta primeira etapa da estratégia de investigação, obter evidências empíricas, para retirar ideias, fundamentais, ao desenho do modelo "contratos públicos orientados ao valor público", durante a segunda etapa do projeto de investigação. Ou seja, adota-se o estudo de caso porque se pretende compreender o fenómeno em investigação, inserido em contexto organizacional (Yin, 2009). A compreensão em contexto do fenómeno, atendendo aos objetivos de investigação, é fundamental para suportar a criação do artefacto, isto é, concretizar os resultados desejados, expressos em termos de desenho do modelo e conhecimento orientado a um propósito organizacional (Carvalho, 2012).

A condução do estudo de caso assenta num método de trabalho estruturado em três fases: (i) intervenção de carácter exploratório, fundamental para o planeamento do estudo; (ii) intervenção de carácter mais sistemático, em termos de recolha de dados, orientada à observação em contexto organizacional; e (iii) análise e interpretação dos dados obtidos, assente em documentos descritivos. Durante a condução deste estudo, são usadas múltiplas fontes de evidências empíricas, com necessidade de triangulação dos dados: (i) observação participante; (ii) encontros e reuniões, com os colaboradores das câmaras municipais, em estudo, que lidam, direta e indiretamente, com os processos de compras e contratos públicos; (iii) revisão de documentos (Myers, 2009; Lüdke, 1986; Yin, 2009). Importa, também, mencionar que, a execução do estudo do caso, implica desenvolver e ter presente um conjunto de competências, nomeadamente: saber fazer boas perguntas; saber ouvir; saber adaptar-se e ser flexível perante as situações (Yin, 2009).

Por último, importa, ainda, mencionar que, sendo, este, um estudo de caso interpretativistas, a construção social da realidade é tratada como única e singular. Neste sentido, a possibilidade de generalização passa a ter menor relevância (Lüdke, 1986). Ou seja, afirmar que se deve aplicar mais estudos de caso para validar os resultados é um erro de argumentação, na medida em que se está a usar a lógica da amostra para validar o método de estudo, onde, quanto maior for a amostra, melhor, pois reflete a população no seu todo.

O importante na validação do estudo de caso, em investigação qualitativa, é, neste contexto, garantir a plausibilidade do caso, implicando, nesse sentido, usar múltiplas fontes de evidência empírica, assim como, uma clara descrição do que foi feito e como, tendo em consideração os seguintes aspetos: (i) ser interessante; (ii) permitir obter várias evidências; (iii) ser completa (no sentido da recolha de evidências suficientes para provar, ou desaprovar, determinados pressupostos teóricos); (iv) considerar perspetivas alternativas (diferentes perspetivas culturais); (v) ser escrito de uma forma interessante, entusiástica e detalhada; e (vi) deve contribuir para o conhecimento. O cumprimento destes requisitos é fundamental para avaliar a qualidade do estudo, aferida pela plausibilidade da descrição do caso e argumento global; e não no sentido de validação, tal como é defendida pelos positivistas (Myers, 2009).

A decisão sobre o término da condução do estudo de caso dá-se quando se considera ter atingido um sentido de integração na informação obtida, para suportar o desenho do

modelo conceptual – contratos públicos orientados ao valor público, que se realiza durante a segunda etapa da estratégia de investigação, conforme se descreve na próxima subsecção (Lüdke, 1986).

Em suma, pese, embora, as desvantagens vivenciadas em contexto, ou seja, o tempo necessário para aceder a uma organização (iniciar, recolher as evidências empíricas; analisar e escrever o caso) e o não controlo da situação, considera-se que as vantagens superam e, nesse sentido, a opção da escolha deste método de investigação revela-se como positiva.

Sem dúvida que o entusiasmo pelo tópico de investigação é crucial para a condução deste projeto de investigação (Myers, 2009).

3.5.1.3 Relevância prática do fenómeno em estudo

A relevância prática do problema em estudo, assim como o rigor científico são aspetos determinantes, que devem ser observados em investigação científica e tecnológica, conforme já anteriormente abordado (Offermann *et al*, 2009; Myers, 2009).

A relevância prática do fenómeno em estudo é, assim, aferida através: (i) da revisão de literatura; (ii) estudo de caso; (iii) apresentação e defesa, perante um júri, do projeto tese, no âmbito do PDTSI, em Julho de 2011.

As evidências empíricas obtidas, nesta primeira etapa de investigação, apresentam-se como alicerces da investigação, justificando e fundamentando o trabalho a desenvolver na fase seguinte, o desenho do modelo, conforme se descreve na Subsecção que se segue.

3.5.2 2ª fase da estratégia de investigação - desenho do modelo

Tendo por base os resultados obtidos, e o conhecimento gerado, na primeira fase da estratégia de investigação, a segunda fase foca-se no desenho do modelo, procurando, neste sentido, responder às seguintes QI, conforme definidas no Tabela 3.1:

- QI6: No contexto do governo eletrónico, qual a melhor conceção da competência organizacional "gerir contratos públicos", por forma a avaliar o seu impacto na organização e na sociedade, criando valor público?

- QI7: Como podem, na prática, os governos usar as soluções tecnológicas de contratos públicos que permitam avaliar o impacto das decisões de compras na organização e no valor público?

O desenho do modelo "contratos públicos orientados ao valor público" suporta-se num processo criativo de deteção de temas e categorias fundamentais, baseado em julgamentos cuidadosos sobre o que é realmente relevante e significativo nas evidências empíricas (Lüdke, 1986).

A definição do modelo e o acréscimo de conhecimento associado ao propósito de investigação, inerentes a esta etapa de investigação, apresentam-se, neste contexto, como os resultados principais deste processo de investigação, em *design research*. Neste seguimento, atendendo aos pressupostos inerentes à estratégia adotada, para que o conhecimento gerado seja científico, é fundamental proceder a sua validação, sendo este assunto abordado na subsecção que se segue.

3.5.3 3ª fase da estratégia de investigação - validação do modelo

A terceira fase da estratégia de investigação, e última, tem como foco a validação do modelo "contratos públicos orientados ao valor público", e, nesse sentido, o conhecimento gerado e associado ao propósito em estudo. Para concretizar este objetivo, adotam-se as entrevistas semiestruturadas, conduzidas a entidades de reconhecida experiência, profissional e académica, na área das compras públicas eletrónicas (Kvale, 1996; Kvale & Brinkmann, 2009; Moreira, 2007; Myers, 2009).

As entrevistas qualitativas de investigação apresentam-se como uma forma específica de conversação, sobre um determinado tópico. São uma das técnicas de recolha de dados mais importantes na investigação qualitativa. As entrevistas permitem, através da interação humana, obter informação sobre o que os entrevistados pensam relativamente a determinado assunto do mundo real e/ou organizacional, aprendendo-se, desta forma, com as suas descrições e experiências. Cumpre ao investigador respeitar a interpretação e o sentido associado às descrições, assim como, a linguagem, não generalizando, por outro lado, essas mesmas as opiniões. O papel do entrevistador é ouvir, encorajar, registar e interpretar (Kvale, 1996; Kvale & Brinkmann, 2009Moreira, 2007; Myers, 2009).

Tecnicamente, realizou-se uma entrevista conjunta semiestruturada, isto é, a conversação não foi conduzida de forma totalmente aberta, nem fortemente estruturada, como num questionário. Foi, assim, conduzida tendo como foco o tema de investigação e a pertinência prática do seu estudo, incluindo, também, algumas questões previamente definidas, ao mesmo tempo que novas questões iam emergindo durante a conversação (Kvale, 1996; Kvale & Brinkmann, 2009; Moreira, 2007; Myers, 2009).

Neste contexto, tendo por base o modelo criado, assim como o conhecimento orientado ao propósito de investigação, a condução das entrevistas, assenta na observação dos seguintes elementos de validação: (i) o sucesso do artefacto; (ii) generalidade; (iii) novidade; e (iv) capacidade de explanação (Carvalho, 2012). Estes aspetos são abordados de forma mais detalhada no Capítulo 6.

3.6 Sumário

Uma vez definido o objeto de estudo, define-se e assume-se, na Secção 3.2, que a investigadora partilha as visões e as orientações inerentes à perspetiva interpretativista: (i) procura-se compreender e descrever o fenómeno em estudo; (ii) a realidade que se observa é uma construção humana subjetiva e intersubjetiva; (iii) factos e valores estão entrelaçados, pelo que, o conhecimento existe no entendimento como processo social; (iv) os pressupostos, valores e crenças do investigador moldam a investigação, devendo estes estar, explicitamente, fundamentados. O propósito, segundo esta orientação, não é gerar teorias através da abstração e generalização do fenómeno organizacional, mas, sim, obter contributos e conhecimentos inerentes à problemática do fenómeno observado (Blaikie, 2000), baseado e fundamentado num conjunto de pressupostos teóricos. Assim sendo, na Secção 3.3 apresentaram-se esses pressupostos teóricos.

Neste seguimento, o tema da investigação e a tese defendida neste projeto de investigação são definidas e apresentadas na Secção 3.4. A demonstração da tese é concretizada através da formulação de um conjunto de questões de investigação, que se encontram definidas na Secção 3.4. Estas questões centram-se no "como" e "qual", uma vez que se pretende, no âmbito do presente projeto de investigação, compreender e descrever, numa orientação interpretativista, o fenómeno observado, propondo-se, nesse sentido, intervenções para provocar mudanças, tendo por base os objetivos definidos e alinhados com as questões formuladas. Os objetivos de investigação são, nesta sequência, também, apresentados nesta Secção 3.4

Por fim, tendo em consideração o resultado esperado com o projeto de investigação – um modelo dos contratos públicos orientados ao valor público, contribuindo, deste modo, para a resolução de um propósito de natureza prático, na Secção 3.5 define-se a estratégia de investigação para, com rigor, se aumentar o conhecimento válido. Ou seja, atendendo à natureza do problema em questão e ao resultado desejado adota-se o *design research* como estratégia de investigação, estruturado em três etapas: (i) identificação e compreensão do problema; (ii) desenho do modelo; e (iii) avaliação do modelo.

4 Etapa 1 - Identificação e relevância prática do fenómeno em estudo

4.1 Enquadramento

Apresentam-se no Capítulo 3 as motivações que conduziram à realização do presente trabalho de investigação: (i) o desafio da visão 2020, para os organismos públicos do espaço europeu - criar valor públicos através das TIC; (ii) as orientações europeias em matéria de contratação pública; e (iii) a entrada em vigor do CCP, com implicações ao nível da desmaterialização dos processos e na obrigatoriedade da adoção das plataformas eletrónicas de compras, no suporte à tramitação dos processos de formação dos contratos públicos.

A evidência empírica, para identificar e compreender o problema e, consequentemente, situar o fenómeno em estudo, foi obtida através da investigação documental, entre elas a revisão de literatura, cujos principais resultados são abordados no Capítulo 2, e da realização de um estudo de caso.

O presente Capítulo, que corresponde à primeira fase da estratégia de investigação, tem, neste contexto, por objetivo identificar e delimitar o problema em estudo, um propósito de natureza prática, assim como validar a respetiva relevância prática do mesmo.

Assim, com a revisão da literatura procura-se percecionar como é que o fenómeno em estudo é tratado pela comunidade científica e pelas instâncias comunitárias e nacionais, ao nível da formulação e execução da respetiva política pública na área das compras públicas eletrónicas. Tendo como referência os contributos do Capítulo 2, apresentam-se, na Secção 4.2, os principais resultados da revisão de literatura que contribuíram para a compreensão e delimitação do fenómeno em estudo. Ademais, importa salientar que, entre os trabalhos de investigação documental realizados, a análise detalhada do CCP,

do ponto de vista da gestão do processo de formação dos contratos públicos, permitiu: (i) compreender, com profundidade, o processo de formação dos contratos públicos, nomeadamente, ao nível da tramitação dos procedimentos pré-contratuais; (ii) ter uma perceção do que poderia ser uma resposta, em termos de funcionalidades, das plataformas de contratação pública, sendo este o foco de preocupação e intervenção por parte dos organismos públicos. Este trabalho de investigação documental resultou, posteriormente, numa publicação, face à sua relevância, em termos de orientação prática, demonstrada pelos colaboradores que lidam com os processos de compras, aquando da realização do estudo de caso. Importa, também, salientar que este trabalho de investigação documental foi determinante para uma melhor compreensão do fenómeno e, consequente, condução do estudo de caso.

Sendo o fenómeno em estudo um propósito de natureza prática, conforme já mencionado, pretende-se com a realização do estudo de caso analisar e compreender, em contexto, a resposta que as organizações públicas, em observação, estavam a desenvolver, para fazer face aos desafios da visão 2020 e às mudanças provocadas pela entrada em vigor do CCP, em matéria de contratação pública eletrónica, mais concretamente, ao nível da introdução das plataformas de compras públicas. Isto é, procura-se compreender, no contexto do governo eletrónico, se as oportunidades provocadas pelo CCP estavam a ser aproveitadas pelas organizações públicas para potenciar a utilização endógena das TIC, no sentido da criação de valor público. Em suma, procura-se com a realização do estudo de caso exploratório concretizar os seguintes propósitos: (i) explorar o tópico de investigação (contratos públicos orientados ao valor público); (ii) redesenhar, em virtude da entrada em vigor do CCP, o processo de formação dos contratos públicos, para cada um dos procedimentos pré-contratuais; (iii) aferir o interesse de orientar os contratos públicos ao valor público. Os principais resultados são apresentados na Secção 4.3.

Uma vez compreendido e delimitado o problema de investigação, suporta-se a validação da relevância prática do problema nas evidências obtidas com a revisão da literatura e condução do estudo de caso. Ademais, a relevância prática é, também, aferida pelo resultado obtido na sessão de apresentação e defesa do projeto tese, no âmbito do PDTSI, assim como, pela aceitação de comunicações apresentadas a congressos internacionais. Estes aspetos são abordados na Secção 4.4.

Por fim, na Secção 4.5 são apresentadas os principais contributos do presente Capítulo para o projeto de investigação.

4.2 Compreensão e delimitação do fenómeno em estudo - contributos da revisão de literatura

Tendo em consideração a forma como a investigadora perceciona e interpreta o fenómeno em estudo, assim como os contributos da revisão de literatura, apresentados no Capítulo 2, pretende-se, nesta Secção, destacar os principais temas que mais contribuíram para a compreensão do fenómeno, conduzindo, nesse sentido, à definição da rede de conceitos a ele associado.

A multiplicidade de aspetos decorre da forma como o fenómeno é perspetivado e abordado neste projeto de investigação, suportando, nesse sentido, a sua compreensão e delimitação, conforme se ilustra na Figura 4.1.

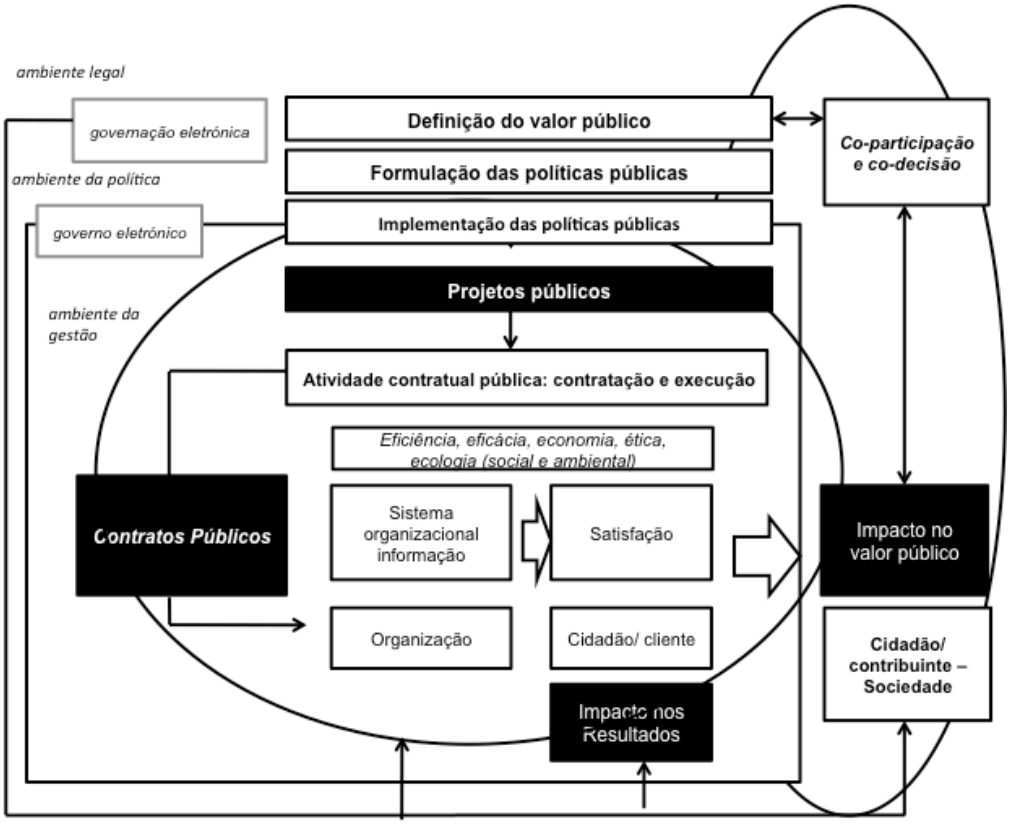


Figura 4.1 - Compreensão e delimitação do fenómeno em estudo – rede de conceitos

Começa-se por salientar, desde já, que o processo de compras deve ser perspetivado num quadro mais amplo de compreensão e análise. As compras públicas não devem ser perspetivadas, apenas, na componente relacionada com a contratação pública, isto é,

com o processo de formação do contrato, que vai desde a autorização para a realização da despesa, por parte do órgão competente, até à sua celebração e sua publicitação. Nos termos do CCP, este processo deve tramitar através das plataformas de compras públicas eletrónicas.

As compras públicas devem, então, ser perspetivadas num quadro amplo de governação, por forma a potenciar a utilização das TIC na criação do valor público.

Esta abordagem do valor público irá, portanto, orientar a construção do modelo, durante a segunda fase da estratégia de investigação, conforme se aborda no Capítulo 5.

A governação, segundo o Banco Mundial[2], comporta os processos através dos quais os Governos são eleitos, monitorizados e substituídos. Encontra-se, assim, diretamente relacionada com a capacidade desses Governos para, num processo de coparticipação e codecisão, formular e implementar políticas públicas sólidas, que respondam às necessidades sentidas pelos cidadãos e pela sociedade. O desafio da governação pública está, neste contexto, na criação de valor público, através do envolvimento efetivo dos cidadãos.

O valor público, por sua vez, corresponde à maximização das preferências dos cidadãos, em matéria de utilização e aplicação prioritária dos dinheiros públicos, por via da coparticipação no processo de definição, autorização, implementação e avaliação das políticas públicas (Moore, 1994).

A abordagem orientada ao valor público introduz mudança na forma de pensar o Estado. O Estado é um dos atores da rede, responsável pela sua coordenação, dinamização e regulação no sentido da defesa e prossecução do interesse público, através de processos de coparticipação e codecisão. Ademais, introduz mudança na forma de pensar a atividade do Governo e formulação das políticas públicas e, consequentemente, na forma de estruturar a Administração Pública e os serviços públicos (Moore, 1995; O`Flynn, 2007).

O desafio, por parte dos serviços e organismos públicos, está, portanto, na clarificação da sua estratégia, expressa em termos de políticas públicas, para que, no âmbito das suas atribuições, contribua, no contexto da governação, para a criação do valor público.

[2] Informação recolhida no site do Banco Mundial: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home, em 20 de junho de 2014.

Neste quadro global da estratégia organizacional, os contratos públicos apresentam-se como um instrumento fundamental, para a execução das políticas públicas definidas e formuladas pelos governos, que, dentro de um contexto legal, visam alcançar a justiça social (EURODAD, 2009; Rocha, 2010; Chalmer & Davis, 2001; Fraunhofer, 2005). Ou seja, as políticas e práticas de contratação pública, enquadradas por uma estratégia de gestão, estão preocupadas, não só com a eficiência e eficácia económica, mas, também, com a promoção dos objetivos sociais e ambientais.

É fundamental, portanto, enquadrar a atividade contratual das entidades públicas nas metas de desenvolvimento da execução das políticas públicas, para que o resultado da contratação possa, efetivamente, ter um impacto no valor público.

Avaliar o impacto das políticas, por via, na sua maioria, da execução dos contratos públicos, no valor público implica a definição de um sistema de monitorização, gestão e avaliação dos respetivos desempenhos. Neste sentido, torna-se necessário desenvolver uma gestão das políticas públicas assente numa estrutura de gestão de programas e projetos públicos alinhados com a gestão dos contratos subjacentes à execução dos respetivos projetos, que, por sua vez, se encontram orientados às políticas públicas e ao valor público.

Neste contexto, as TIC apresentam-se como instrumento estratégico na resposta ao desafio lançado aos organismos e serviços públicos: criar valor público. O governo eletrónico é um domínio de investigação que se preocupa com a adoção das TIC, para suportar e melhorar a implementação das políticas públicas e operações governativas, envolvendo os cidadãos (OECD, 2003; Scholl, 2008; Ramanujam, 2012; Evans & Yen, 2006; Hovy, 2008).

Em suma, tendo por base a abrangência da compreensão do fenómeno que a revisão de literatura proporcionou e, por outro, a resposta restrita aos desafios potenciados pelo CCP, centrada na plataforma de contratação pública, considera-se, no contexto do governo eletrónico, oportuno desenvolver um modelo: gestão integrada dos contratos públicos orientados ao valor público. Este modelo visa orientar a intervenção organizacional e respetivos sistemas de informação e, consequentemente, orientar o desenvolvimento tecnológico.

4.3 Estudo de caso

4.3.1 Enquadramento

Considerando o propósito orientado à prática do fenómeno em estudo é importante, para este projeto de investigação, recolher evidências empíricas que suportem a sua compreensão e delimitação. Assim, pretende-se com este "estudo de caso" concretizar os seguintes propósitos: (i) explorar o tópico de investigação; (ii) redesenhar, em virtude da entrada em vigor do CCP, o processo de formação dos contratos públicos, para cada um dos procedimentos pré-contratuais, mais adequado do processo de compras; (iii) aferir o interesse de orientar os contratos públicos ao valor público, assim como a sua aplicabilidade e oportunidade, em contexto organizacional.

Balizada por estes propósitos, a investigadora escolhe o projeto desenvolvido por uma Comunidade Intermunicipal da Região Norte, que visava a promoção e desenvolvimento da Sociedade de Informação, através da intenção da criação de um serviço partilhado, para dar resposta à contratação pública eletrónica, como estudo de caso. Esta escolha é justificada pela oportunidade de se poder acompanhar o desenvolvimento da ideia de serviço partilhado e, nesse sentido, aprofundar a compreensão do fenómeno inserido em contexto.

O objetivo do estudo de caso seria, então, analisar e compreender, em contexto, a reposta que uma Comunidade Intermunicipal estava a desenvolver para responder à obrigatoriedade da adoção das plataformas de contratação pública eletrónica nos processos de compras, delimitando-se, neste sentido, o caso à observação: (i) da forma como as Câmaras Municipais, que integram essa Comunidade Intermunicipal, se preparavam, internamente, ao nível organizacional, para a introdução das plataformas de contratação nos processos de compras; (ii) da forma como a tecnologia de compras públicas eletrónicas estava a ser introduzida nas organizações; (iii) das funcionalidades das plataformas de compras públicas eletrónicas, então existentes no mercado, procurando compreender se as mesmas se ajustavam às exigências do processo de formação de contrato público; e (iv) percecionar as expectativas dos colaboradores face àquilo que deveria ser a resposta das plataformas eletrónicas de compras públicas, no contexto dos processos de mudança dos organismos públicos, através da introdução das TIC.

Relativamente à escolha e aceitação, por parte da organização, onde se desenvolve o estudo de caso, o processo não foi difícil. Desde o primeiro momento, o Órgão Executivo da Comunidade Intermunicipal demonstrou interesse na realização do estudo, motivado, em parte, pelo facto do estudo se desenrolar no âmbito de um projeto de doutoramento.

Quando se iniciou o estudo de caso, definiu-se que o mesmo iria acompanhar o planeamento e execução do projeto, entre outubro de 2009 e dezembro de 2011. Contudo, devido à ocorrência de determinadas situações, ao nível da decisão política, não controladas pela investigadora, impossibilitaram a realização do estudo no período inicialmente previsto. Uma das desvantagens mais apontadas na literatura, para a adoção deste método de investigação, o não controlo do contexto em que o estudo é desenvolvido, foi, pelo descrito, sentida pela investigadora, procurando-se, no entanto, minimizar os impactos indesejados no resultado final do estudo de caso (Myers, 2019; Lüdke, 1986).

O estudo de caso foi, então, desenvolvido durante um período de oito meses, decorridos entre junho de 2009 e fevereiro de 2010, em termos de observação, recolha, análise e interpretação da informação.

A condução do estudo de caso foi estruturada em três fases: (i) intervenção de carácter exploratório, fundamental para o planeamento do estudo; (ii) intervenção de carácter mais sistemático, em termos de recolha de dados, orientada à observação em contexto organizacional; e (iii) análise e interpretação dos dados obtidos, assente em documentos descritivos. Durante a condução deste estudo, são usadas múltiplas fontes de evidências empíricas, com necessidade de triangulação dos dados: (i) observação participante; (ii) encontros e reuniões, com os colaboradores das câmaras municipais, em estudo, que lidam, direta e indiretamente, com os processos de compras e contratos públicos; (iii) revisão de documentos (Myers, 2009; Lüdke, 1986; Yin, 2009).

Neste contexto, tendo por base os fundamentos apresentados no Capítulo 3, para a adoção do estudo de caso, e respetivas orientações para a sua condução, descreve-se na Secção 4.3.2 o estudo de caso realizado.

4.3.2 Região Digital ÁGIL

Os municípios que integram uma das Comunidades Intermunicipais da Região Norte tomaram um conjunto de decisões políticas, no sentido da promoção e desenvolvimento da Sociedade da Informação, culminando na criação formal, em outubro de 2009, de uma estrutura de gestão – Região Digital 2015, embora os trabalhos conducentes à sua constituição se tivessem iniciado anos antes.

Nos termos do plano de ação da Região Digital 2015, entre os vários objetivos definidos para o alcance da sua missão, destaca-se, entre eles, o seguinte: contribuir para simplificar e clarificar os processos públicos de planeamento e decisão, fomentando a introdução e utilização das TIC.

Neste seguimento, face às mudanças impulsionadas pela entrada em vigor do CCP, inserido na estratégia e metas definidas no Plano de Ação, na expectativa de potenciar, no contexto do governo eletrónico, a utilização das TIC, a Comunidade Intermunicipal, em meados de fevereiro de 2009, inicia a elaboração de um projeto para se desenvolver uma plataforma eletrónica de contratação pública, cuja gestão assentaria num serviço partilhado, à qual se atribui, neste trabalho, a designação de Região Digital ÁGIL.

A execução do projeto Região Digital ÁGIL, a partir de outubro de 2015, passou a ser coordenada pela estrutura de gestão, então criada, a Região Digital 2015.

Agilizar e monitorizar os processos de formação de contratos públicos, isto é, da contratação pública, das várias entidades públicas inseridas territorialmente na região de intervenção da Comunidade Intermunicipal, em conformidade com os novos normativos legais, foi o objetivo do projeto "Região Digital ÁGIL: plataforma electrónica de contratação pública".

A criação de um serviço partilhado, ao nível da contratação pública eletrónica, para além das vantagens associadas à simplificação, modernização dos processos de compras, proporcionaria, ainda, a partilha de conhecimento e experiências, assim como, o alcance de economia de escala e uma capacidade de negociação mais coincidente com os maiores volumes de aquisições da região. Potenciar as vantagens de uma política partilhada de compras, através da adoção de sistemas eletrónicos de suporte à tramitação do processo de formação de contratos públicos, entre os vários municípios e entidades participadas (o caso das empresas municipais) era o objetivo do projeto.

Importa, também, salientar que o referido projeto foi objeto de candidatura ao Sistema de Apoio à Modernização Administrativa (SAMA 1), no âmbito do Quadro de Referência da Estratégia Nacional (QREN). O projeto foi aprovado e considerado como uma boa prática em matéria de inovação em serviços públicos pela parte Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte, a entidade gestora do programa.

Nos termos do estipulado no referido projeto, o desenvolvimento do conceito de serviço partilhado - Região Digital ÁGIL estava estruturado em três fases, conforme se representa no Tabela 4.1.

Tabela 4.1 - Etapas de desenvolvimento do conceito de serviço Região Digital ÁGIL (Região Digital 2015, 2010).

	Fase 1	**Fase 2**	**Fase 3**
Objetivo	Definir conceito de serviço partilhado e estratégia de negócio público.	Redesenhar o processo de formação do contrato público (contratação pública). Desenhar dos fluxos de informação para cada um dos cinco procedimento pré-contratuais e concurso de conceção. Identificar os requisitos em matéria de interligação entre plataforma/DRE/ base.gov/plataforma *on line* de pagamentos/ Tribunal de Contas.	1) Definir a norma deontológica de segurança da plataforma. 2) Desenvolver os requisitos de segurança do alojamento. 3) Desenvolver a arquitetura tecnológica. 4) Desenvolver a plataforma eletrónica. 5) Contratar auditoria externa e obtenção do respetivo parecer. 6) Solicitar certificação da plataforma Região Digital ÁGIL junto do CEGER. 7) Desenvolver os contatos necessários para conduzir à interoperabilidade da plataforma com os seguintes sistemas: • Plataforma de pagamentos *on line* (AMA) • DRE • Base.Gov 8) Diligenciar junto da AMA o desenvolvimento de um projeto piloto para a criação de um perfil de acesso à plataforma por parte do Tribunal de Contas, para consulta de informação e emissão de parecer em caso de vistos prévios para a realização da despesa.

Resultado esperado	Definição do conceito de serviço partilhado	Mapeamento do processo de formação dos contratos públicos para cada um dos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP. Definição das funcionalidades da plataforma. Definição dos perfis de acesso. Desenho das áreas funcionais da plataforma.	*Plataforma de contratação pública eletrónica:* Região Digital *ÁGIL, um serviço partilhado.*
Ações	Ações de formação. Reuniões entre a equipa do projeto e órgão executivo da CIM. Reuniões entre a equipa do projeto e as equipas de trabalho criadas em cada um dos dois municípios que funcionaram como "laboratório".	Reuniões entre a equipa do projeto e as equipas de trabalho criadas em cada um dos dois municípios que funcionaram como "laboratório". Reuniões equipas do projeto.	Desenvolvimento assegurado pela empresa de tecnologia contratada para o efeito, sob a orientação da equipa técnica do projeto Região Digital 2015 e da empresa de auditoria responsável pelo acompanhamento da segurança tecnológica e de informação e, posterior, emissão de parecer para efeitos de certificação por parte do CEGER. Reuniões intercalares de avaliação para efeitos de avaliação física e financeira do projeto
Período de realização	junho de 2009 a junho 2010		Atividades descritas entre o ponto 1) e o ponto 6): dezembro de 2010. Atividades descritas entre o ponto 7) e o ponto 8): dezembro de 2011.

Conforme já mencionado, inicialmente, estava previsto acompanhar o desenvolvimento do projeto, atendendo que, o mesmo, se encontrava abrangido pelo período de realização do projeto de doutoramento. Contudo, durante o segundo semestre do ano de 2010 há um conjunto de acontecimentos, de natureza estritamente política, ocorridos no seio da Comunidade Intermunicipal, que culminaram, no início de 2011, na decisão em não dar continuidade à execução do projeto.

Neste sentido, tendo por base o cronograma de desenvolvimento do projeto, conforme se apresenta no Quadro 4.1, a observação participante e a participação em reuniões e

encontros com os grupos de trabalho, em cada uma das Câmaras Municipais, incide, apenas, na primeira e segunda fase. Por sua vez, descreve-se a terceira fase tendo por base os documentos e relatórios de gestão da Região Digital 2015.

Em termos globais, tendo por base os objetivos inerentes à realização do estudo de caso, o sucedido na organização em estudo não afetou a condução do estudo de caso, embora se reconheça que o mesmo poderia ter tido uma outra dimensão, caso o projeto se tivesse concretizado.

4.3.2.1 Primeira fase: Definir o conceito de serviço partilhado

Definir o conceito de serviço partilhado, capaz de suportar o desenvolvimento eletrónico da plataforma de compras, face às exigências em matéria de contratação pública, mas, também, que potenciasse, posteriormente, o desenvolvimento de outros mecanismos tecnológicos previstos no mesmo diploma legal, nomeadamente, ao nível da criação de centrais de compras, leilões eletrónicos e sistemas de aquisição dinâmicos, era o objetivo da primeira fase da execução do projeto.

Atendendo às profundas alterações, em matéria de contratos públicas, que a entrada em vigor do CCP iria trazer para os organismos públicos, a equipa do projeto Região Digital 2015 elabora e desenvolve, num primeiro momento, uma ação de formação sobre os "Aspetos fundamentais introduzidos pelo CCP ao nível da contratação pública". Estas formações decorreram durante o mês de junho e julho de 2009. No total, realizaram-se, entre o mês de junho e julho de 2009, seis ações de formação, junto dos colaboradores que lidam com os processos de compras, em seis Câmaras Municipais que integram a Comunidade Intermunicipal, assim como na respetiva Associação de Municípios. Cada ação de formação compreendia três sessões, de sete horas cada. Ou seja, esta formação abrangeu oitenta e cinco formandos (serviços de aprovisionamento, obras e empreitadas, secretaria geral e contencioso, informático), num total de 126 horas de formação.

Em cada uma das ações de formação realizadas, a equipa do projeto procedeu, também, ao levantamento do processo de formação do contrato público, que as respetivas entidades praticavam, com o objetivo de verificar as alterações necessárias, face às novas exigências introduzidas pelo CCP, em matéria de tramitação procedimental pré-contratual. Este levantamento permitiu retirar alguns dos *inputs* necessários ao desenvolvimento da segunda fase do projeto. Ou seja, em termos globais, a dinâmica

ativa das ações de formação permitiu registar aspetos fundamentais, em matéria de redesenho do processo de compras:

- Ao nível da condução dos processos, em todas as entidades envolvidas, verificava-se que: (i) as aquisições de bens e serviços eram prosseguidas pelos serviços de aprovisionamento; (ii) as empreitadas e obras públicas estavam na alçada dos serviços de obras públicas; (iii) após a adjudicação, por parte do órgão competente, a fase da habilitação, caução, celebração do contrato e contencioso, já em fase de execução, passava a ser conduzida pelos serviços de administração geral/secretaria geral. A vontade em se criar um serviço central, multidisciplinar, responsável pela condução do processo de formação do contrato, desde a publicação do anúncio à celebração do contrato, foi manifestada pelos formandos presentes, em todas as ações de formação, como forma de responder às exigências que o CCP trazia nesta matéria.
- Os colaboradores demonstraram uma preocupação em torno das funcionalidades das plataformas eletrónicas que poderiam vir a ser contratualizadas: (i) se suportariam as especificidades de todos os procedimentos pré-contratuais; (ii) se suportariam perfis de acesso diferenciados para o serviço responsável pela condução do processo, nas suas diferentes fases (elementos do júri; serviços de contabilidade e financeiro; órgão competente); (iii) se suportariam sistemas de alertas, avisos e apoio com notas sobre os aspetos legais que devem ser respeitados em cada uma das fases do processo de formação do contrato; (iv) pré definição de comunicações tipo e minutas de documentos de suporte.
- Os colaboradores demonstraram uma preocupação sobre as questões de interoperabilidade da plataforma com: (i) os serviços contabilísticos e financeiros, para efeitos de verificação de dotação orçamental, assunção do respetivo compromisso e cativação; assim como, para efeitos do controlo do limite trienal imposto pelo CCP para as adjudicações celebradas por recurso ao ajuste direto; (ii) os sistemas de gestão das requisições internas; (iii) processo político de autorização para a realização da despesa.

A escolha das plataformas de contratação pública eletrónica, nas respetivas entidades, que estava a ser conduzido, na sua maioria, pelos serviços informáticos, foi outra das preocupações manifestadas ao longo das formações. O CCP entrava em vigor em 29 de julho de 2009 e, com ele, a obrigatoriedade da adoção das plataformas. Nesse período,

que coincidiu com a realização das formações, a pressão comercial, por parte das empresas existentes no mercado, junto dos serviços de informática, das entidades presentes na formação, fez-se sentir: pedidos constantes de reunião para se realizarem ações de demonstração das plataformas.

A falta de visão e orientação, ao nível político, sobre o papel estratégico das compras foi outra das manifestações mais expressas durante as formações, sendo, várias vezes, mencionado a necessidade da formação ser, também, direcionada aos responsáveis políticos. Assim, segundo os colaboradores, estes teriam uma visão sobre as mudanças organizacionais que deveriam ser introduzidas, para uma gestão mais eficaz, eficiente e ajustada aos desafios impostos pelo CCP.

Centralizar, numa equipa multidisciplinar, a condução dos processos de formação do contrato até à celebração do mesmo, foi apontado como fundamental para: (i) orientar e apoiar os serviços requisitantes na elaboração do caderno de encargos; (ii) existir uma especialização nas questões da contratação pública; (iii) indicar a constituição de júri adequado ao objeto do contrato em causa, apoiando-o de uma forma mais próxima, para o cumprimento, nomeadamente, dos prazos estabelecidos; (iv) suportar a identificação das reais necessidades de aquisição de dispositivos informáticos, ajustados às necessidades organizacionais realmente sentidas por aqueles que todos os dias lidam com a gestão dos contratos públicos. Ademais, outra das sugestões mais mencionadas foi a necessidade de se começar a desenvolver esforços para uma gestão mais transversal do contrato, por forma a englobar, também, a execução do mesmo. Ou seja, gerir a execução do contrato, em termos físicos e financeiros, assegurando que o estipulado no caderno de encargos estivesse, de facto, a ser cumprido, foi preocupação expressamente manifestada pelos vários grupos de formandos. A esta preocupação encontra-se associada a necessidade de se criarem mecanismos de avaliação da execução do contrato e, consequente, satisfação da necessidade que se procura satisfazer.

As experiências partilhadas nas ações de formação, e os contributos que dela se retiraram, foram riquíssimas, para a orientação do desenho de serviço partilhado a desenvolver, no âmbito do projeto "Região Digital ÁGIL".

Após a realização das ações de formação, já num segundo momento, portanto, a partir do mês de agosto de 2009, a equipa do projeto, constituída por um coordenador, um gestor público, um designer gráfico e um informático, iniciou um conjunto de reuniões

com os grupos de trabalho das duas Câmaras Municipais que iriam funcionar como "laboratório" para o desenvolvimento do conceito de serviço. A identificação destas duas Câmaras Municipais resulta de uma orientação transmitida pelo Órgão Executivo da Comunidade Intermunicipal.

Cada uma das equipas era constituída pelos colaboradores que trabalhavam no aprovisionamento (ligados às contratações para as aquisições de bens e serviços), nas obras e empreitadas (ligados concursos de obras e empreitadas) e na secretaria geral (os que lidavam com as questões relacionadas com a fase após a decisão da adjudicação: habilitação, caução e celebração do contrato e contencioso). Os membros destas equipas, entretanto, já tinham frequentado as ações de formação.

As reuniões entre a estrutura de gestão do projeto e as equipas de trabalho, de cada uma das Câmaras Municipais, decorreram separadamente. Estas reuniões tinham como objetivo reunir, num espírito colaborativo, contributos para a definição do conceito de serviço partilhado.

À data do início destas reuniões de trabalho já se encontravam em funcionamento, nas respetivas entidades, as plataformas de contratação pública, entretanto, adquiridas. Ou seja, nestas reuniões de trabalho, os membros de cada uma das equipas das Câmaras Municipais envolvidas já transmitiam os constrangimentos que estavam a sentir com a introdução das plataformas, nomeadamente: (i) dupla tramitação dos procedimentos (formato papel e digitalmente, na plataforma); (ii) impossibilidade em se controlar o valor do limite trienal, em procedimentos por ajuste direto; (iii) não suportavam a tramitação de todos os procedimentos previstos no CCP; (iv) uso de terminologia diferente da usada no CCP.

Pelo exposto, tendo por base: (i) as principais preocupações e necessidades manifestadas ao longo das formações; (ii) a experiência, em contexto organizacional, dos vários intervenientes; (iii) as primeiras reações às funcionalidades das plataformas, entretanto adquiridas, e seus constrangimentos, enquanto instrumento de trabalho, a equipa do projeto, numa base colaborativa, definem um conceito de serviço partilhado, para o desenvolvimento de uma plataforma de compras públicas eletrónicas, conforme se ilustra na Figura 4.2.

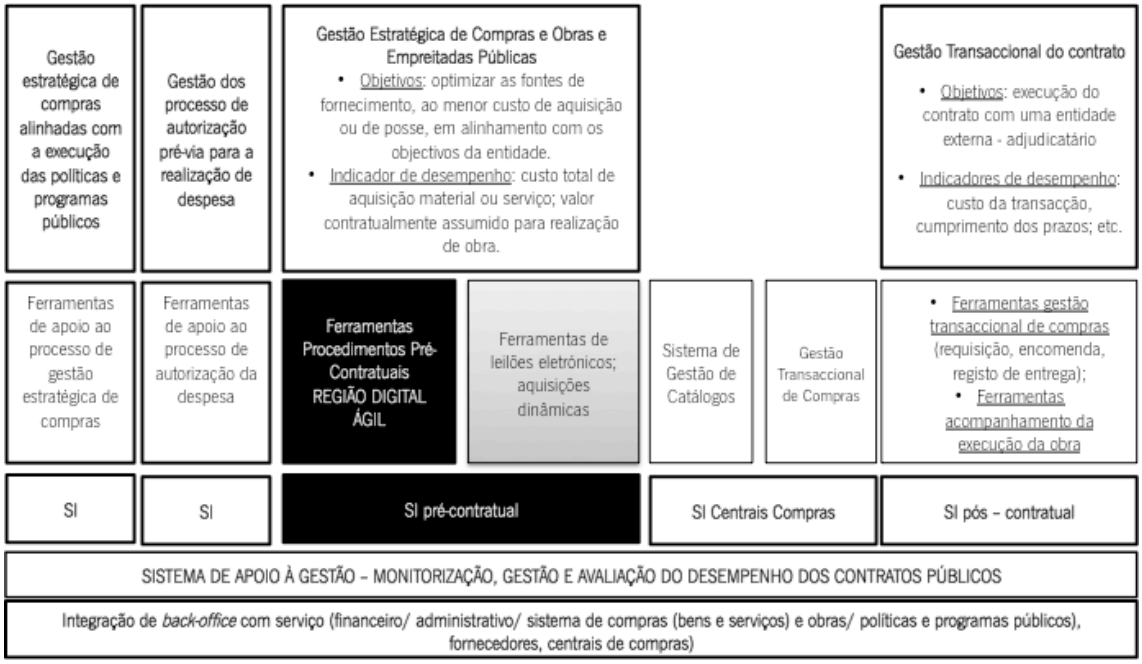


Figura 4.2 - Conceito de serviço partilhado Região Digital ÁGIL (Região Digital ÁGIL, 2009)

O foco do serviço Região Digital ÁGIL é o módulo da contratação pública, que deve suportar: (i) a caracterização do procedimento; (ii) a verificação de cabimentação e respetiva cativação prévia, junto dos serviços contabilísticos e financeiros; (iii) a gestão do processo de autorização prévia, pelo respetivo órgão competente para a realização da despesa; (iv) a tramitação processual da formação do contrato, de acordo com cada um dos cinco procedimentos pré-contratuais previstos no CCP, desde a publicitação do anúncio à celebração do contrato, assim como, o envio dos respetivos relatório, quando exigido.

Apesar do foco na contratação pública, tendo em consideração o anteriormente exposto, a respeito dos resultados das formações, o conceito de serviço partilhado engloba uma visão mais abrangente, potenciando, dessa forma, o seu desenvolvimento e melhoria contínua. Numa perspetiva mais ampla, o conceito de serviço assenta, portanto, numa base modular, com o objetivo de orientar o desenvolvimento tecnológico, de uma forma faseada, de cada uma das seguintes áreas modulares:

- gestão das requisições internas e de *stocks*;
- gestão pré-contratual: contratação pública, leilões eletrónicos e aquisições dinâmicas;
- gestão pós-contratual (execução do contrato);
- centrais de compras.

Neste contexto, a equipa do projeto define a seguinte missão do serviço: "*Um serviço partilhado e colaborativo para uma melhor eficiência da gestão dos contratos públicos*". Numa visão a três anos são definidos os seguintes objetivos, em termos de concretização da plataforma, ao nível do módulo da contratação pública: (i) monitorar e gerir o desempenho dos processos de formação de contratos públicos, desde a sua caracterização ao envio dos respetivos relatórios; (ii) ser um sistema interoperável com o DRE, BASE.Gov; Plataforma *on line* de pagamentos; InCI, ANCP e Tribunal de Contas, alguns dos seus *stakeholders* estratégicos, conforme se ilustra na Figura 4.3.

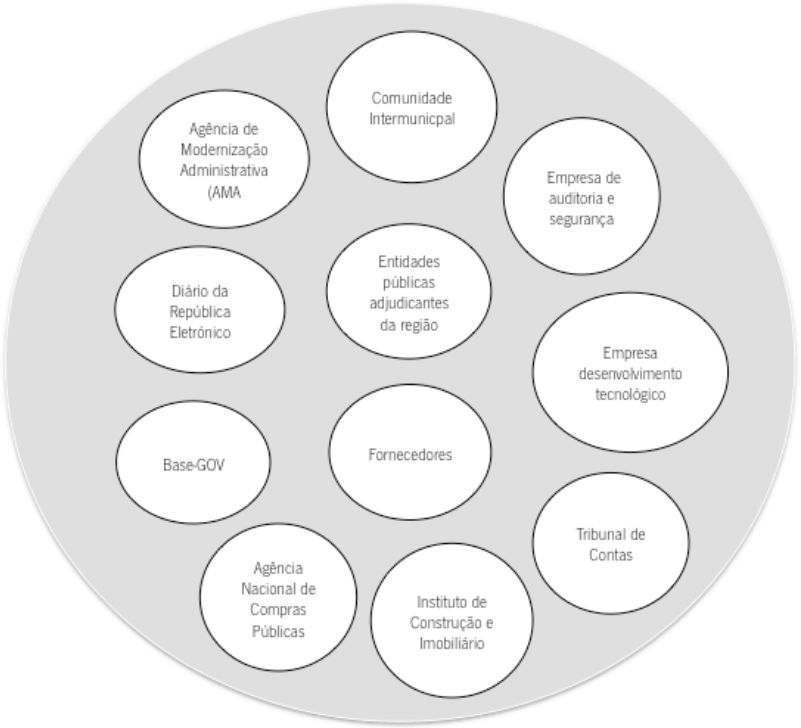


Figura 4.3 - Modelo de *stakeholders* da Região Digital ÁGIL (Região Digital ÁGIL, 2009)

Um dos maiores desafios do desenvolvimento do conceito do serviço partilhado "Região Digital ÁGIL" é estabelecer mecanismos que, conforme se ilustra na Figura 4.4, permitam essa interoperabilidade.

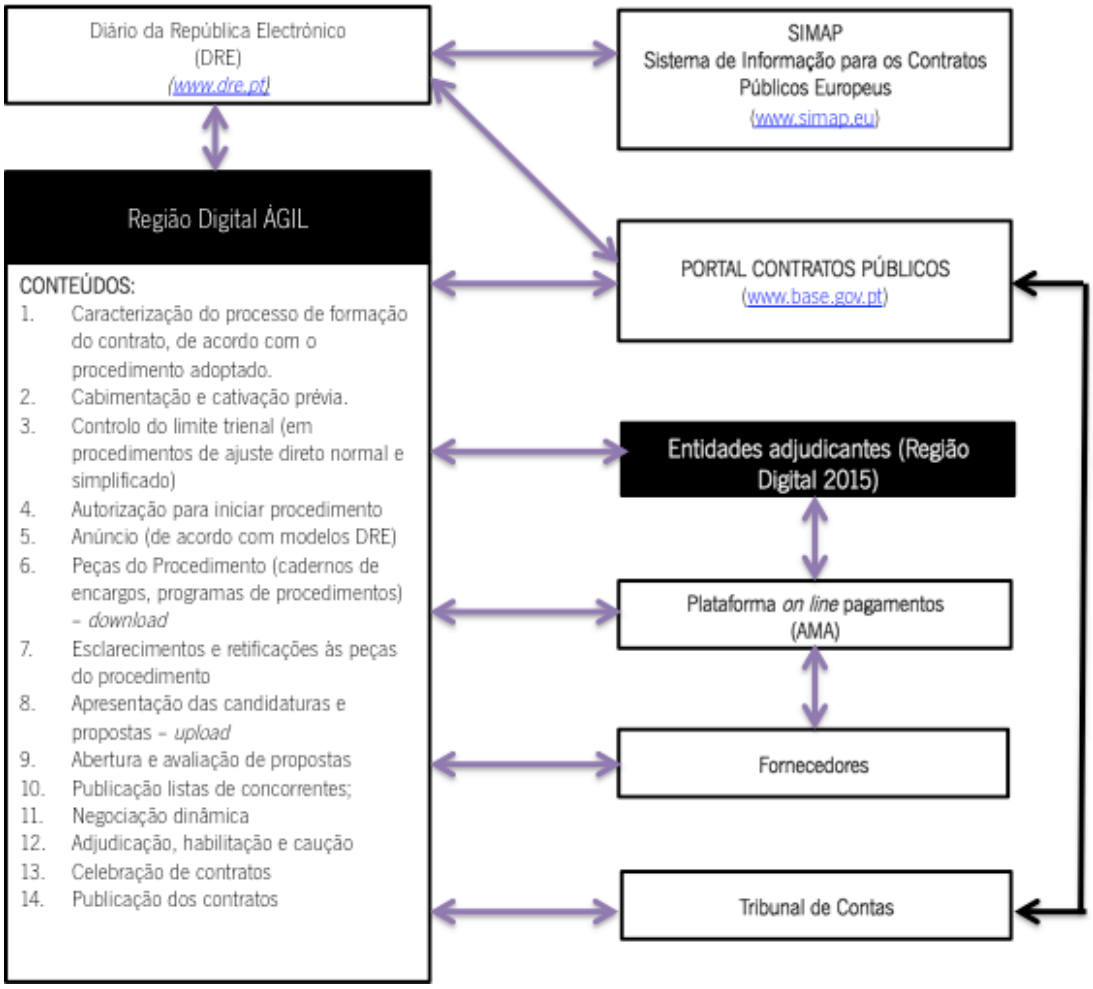


Figura 4.4 - Interoperabilidade entre Região Digital ÁGIL e outros sistemas de informação (Região Digital ÁGIL, 2009)

Assegurar as condições de interoperabilidade para o desenvolvimento, posterior, de um sistema de gestão da execução do contrato, assim como, de outros instrumentos procedimentais especiais, tais como, central de compras, sistema de aquisição dinâmico e leilões eletrónicos são, também, objetivos inerentes ao conceito de serviço formulado.

4.3.2.2 Segunda fase: Redesenho do processo de formação do contrato público

Tendo por base o conceito de serviço, a segunda fase foca a clarificação da tramitação do processo de formação do contrato público, para cada um dos cinco procedimentos pré-contratuais legalmente previstos: (i) ajuste direto; (ii) concurso público; (iii) concurso limitado por prévia qualificação; (iv) procedimento de negociação; e (v) diálogo concorrencial.

O desenho dos fluxos de informação de cada um dos procedimentos pré-contratuais anteriormente referidos contempla as seguintes fases comuns do processo de formação

do contrato: (i) caracterização; (ii) autorização; (iii) publicação de anúncio/envio do convite; (iv) esclarecimentos, erros e omissões; (v) apresentação e abertura das propostas; (vi) avaliação das propostas; (vii) adjudicação, habilitação e caução; (viii) celebração do contrato; (ix) envio de relatórios.

Nesta etapa foram, ainda, realizados trabalhos de especificação funcional dos requisitos de informação necessários para garantir a interoperabilidade com os sistemas do DRE, do BASE.Gov, Tribunal de Contas e Plataforma de Pagamentos *on line*.

Outro trabalho importante desenvolvido, nesta fase, foi a identificação dos perfis de utilização da plataforma, para que as áreas de trabalho da plataforma fossem desenhadas de acordo com as respetivas competências, tendo em consideração as fases de intervenção no processo de formação de contrato público. Assim, foram identficados os seguintes perfis: (i) serviço responsável pelo procedimento (aprovisionamento e projetos e obras públicas); (ii) contabilidade; (iii) financeiro; (iv) órgão competente; (v) júri; (vi) fornecedor.

Para além destes aspetos, foram, ainda, definidos, nesta fase, os requisitos fundamentais para a construção da base de dados, onde o controlo do limite trienal (somatório dos contratos celebrados por ajuste direto, regime normal, com o mesmo fornecedor para o mesmo objeto de contrato, de acordo com a classificação do CPV, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores) era um aspeto fundamental a cumprir.

Por outro lado, outros trabalhos importantes para suportar o desenho da plataforma foram desenvolvidos, nomeadamente: (i) a identificação e definição de todas as minutas de suporte à tramitação, (ii) a identificação e especificação de um conjunto de alertas (avisos de apoio à tramitação do procedimento) ao longo das várias fases do processo, (iii) o estabelecimento de um calendário com os prazos que se impõem em cada uma das diferentes fases do processo (o cumprimento de prazos é aspeto determinante na condução célere dos processos de formação de contratos públicos), (iv) um sistema que permitisse que todas as comunicações, troca de ficheiros e acessos à plataforma ficassem associados a um só processo (por modo a gerar um *workflow* digital – arquivo digital), (v) a especificação de indicadores de desempenho, pelos vários pontos de controlo, de modo a gerar relatórios de desempenho, e o desenvolvimento de um sistema de avaliação de propostas de apoio aos membros do júri.

Em matéria de requisitos técnicos e de segurança, procedeu-se, também, à identificação e compreensão nos seguintes níveis: (i) comunicações, trocas e arquivo de dados e informações; (ii) disponibilização das peças do procedimento; (iii) envio e receção dos documentos que constituem as candidaturas, as propostas e as soluções (Decreto-Lei n.º 143-A/2008, 25 de Julho); (iv) regras de funcionamento das plataformas eletrónicas (Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho).

Todos os aspetos supramencionados são determinantes no suporte do desenho do interface da plataforma. A facilidade de utilização de interfaces, entre sistemas informáticos e utilizadores, é um dos atributos de qualidade que as plataformas devem possuir. Neste sentido, o desenho do interface deve ter em consideração as orientações da norma de usabilidade ISO 13407, expresso em quatro grandes dimensões:

- Navegação efetiva (os utilizadores encontram facilmente os serviços propostos?)
- Conceção de conteúdos (o que está disponível é o que os utilizadores querem?)
- Design gráfico atrativo (apresentação visual pode reforçar o valor da experiência de utilização e facilitar a compreensão dos conteúdos?)
- Interação eficiente (os utilizadores podem agir sobre os conteúdos e funcionalidades com facilidade?)

Estava previsto, para esta fase orientada ao desenho do interface, a realização de sessões de trabalho com os grupos de cada uma das Câmaras Municipais envolvidas como "laboratório". O objetivo destas sessões era recolher opiniões e ajustar o interface. Realizaram-se algumas sessões nesse sentido, contudo, atendendo à ocorrência de determinados factores não controlados pela investigadora, não houve oportunidade de se validar, junto dos mesmos grupos, o interface desenhado.

4.3.2.3 Terceira fase: Desenvolvimento tecnológico

Devidamente enquadrada pelo trabalho desenvolvido nas etapas anteriores, a terceira fase do projeto estava orientada à definição e desenvolvimento da arquitetura tecnológica da plataforma Região Digital ÁGIL. Para o desenvolvimento da plataforma de compras públicas, a estrutura de gestão Região Digital 2015 contratualizou com uma empresa tecnológica. Importa salientar que, nesta fase, o trabalho de desenvolvimento estava planeado para assentar também numa base colaborativa entre a equipa do projeto, a empresa tecnológica e as equipas das duas Câmaras Municipais envolvidas

As opções tecnológicas e os requisitos de segurança, que devem obedecer as plataformas de contratação pública, são os temas prioritários das atividades previstas para esta fase do projeto. Neste contexto, começa-se por identificar as orientações e regras a que devem obedecer as opções tecnológicas a adotar no desenvolvimento das plataformas electrónicas: (i) princípio da disponibilidade; (ii) princípio da não discriminação e livre acesso; (iii) princípio da interoperabilidade e compatibilidade; (iv) princípio da integridade e segurança; (v) encriptação e classificação de documentos; (vi) vírus informáticos e documentos suscetíveis de causar danos ao sistema; (v) assinaturas eletrónicas; (vi) envio de propostas, candidaturas e soluções; (vii) data e hora de apresentação da proposta, candidatura ou solução; (viii) confidencialidade dos concorrentes; (ix) registo atualizado; (x) conservação dos documentos; (xi) avarias e problemas de acesso na rede pública; (x) leilões eletrónicos; (xii) pagamentos e faturação eletrónica (Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho).

Relativamente às regras de utilização das plataformas eletrónicas no procedimento de formação do contrato público, a Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho, estabelece: (i) requisitos de base relativos à prestação de serviços de uma plataforma eletrónica; (ii) troca de dados entre as plataformas eletrónicas e o Portal dos Contratos Públicos (BASE.Gov); (iii) interligação ao Portal dos Contratos Públicos e DRE. Quanto às regras de funcionamento das plataformas eletrónicas, a mesma portaria estabelece os requisitos relativos: (i) à autenticação da identidade dos utilizadores; (ii) à assinatura eletrónica; (iii) à validação cronológica; (iv) à encriptação e desencriptação; (v) ao controlo de acessos; (vi) à normalização de ficheiros; (vii) ao carregamento de documentos; (viii) ao egisto de acesso; (ix) aos mecanismos e meios de segurança; e (x) ao arquivo e preservação digital (Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho).

A decisão de desenvolver uma plataforma de contratação pública, assente num serviço partilhado, implica que a Entidade Gestora da plataforma, a Região Digital 2015, esteja certificada, para o efeito, pela Entidade Supervisora - Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER). Assim, a apresentação da plataforma Região Digital ÁGIL a um processo de certificação exige, previamente, a nomeação de um auditor de segurança, o qual deve estar credenciado pelo Gabinete Nacional de Segurança para o exercício desta atividade.

O auditor de segurança deve elaborar um Documento de Conformidade que ateste a conformidade da plataforma eletrónica com as normas da Portaria n.º 701-G/2008, de

29 de Julho, para efeitos de certificação junto do CEGER. Deve, também, proceder à elaboração de Relatório Anual de Segurança, o qual deve ser enviado à entidade supervisora - CEGER, até 31 de Março de cada ano civil, sob pena de auditoria externa e suspensão do exercício da atividade, enquanto entidade gestora da plataforma (Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho).

Relativamente aos relatórios de segurança, estes devem conter, obrigatoriamente, os seguintes elementos: (i) análise e verificação de conformidade dos certificados digitais utilizados pelos utilizadores ou disponibilizados pelas plataformas eletrónicas; (ii) análise do desempenho dos processos de autenticação e validação de utilizadores; (iii) verificação da conformidade dos requisitos de assinatura eletrónica utilizados; (iv) análise dos processos de validação cronológica; (v) análise dos níveis de segurança verificados nos processos de encriptação e desencriptação; (vi) verificação dos processos de recuperação de chaves privadas de encriptação implementados pelas plataformas eletrónicas; (v) análise dos processos de custódia de chaves privadas implementadas pelas plataformas eletrónicas; (vi) verificação dos mecanismos de controlo de acessos às plataformas e do funcionamento dos registos de acesso; (vii) verificação do formato *standard* utilizado para os ficheiros carregados nas plataformas; (viii) verificação dos processos de carregamento de documentos; (ix) verificação do funcionamento dos mecanismos e meios de segurança, garantia da confidencialidade e integridade das propostas, candidaturas e soluções; (x) verificação da sincronização dos serviços das plataformas com o serviço de tempo de rede definido a partir do tempo universal coordenado; e (xi) verificação das funcionalidades utilizadas para o arquivo e preservação digital, bem como para a interoperabilidade das plataformas eletrónicas. O trabalho do auditor centra-se na verificação de tais requisitos e emissão de respetivo parecer.

Em suma, o desenvolvimento tecnológico deve assentar no cumprimento dos requisitos de usabilidade e dos requisitos de segurança. Estes são determinantes para operacionalização da arquitetura tecnológica e respetiva certificação:

- Arquitetura tecnológica (opções tecnológicas);
- Base de dados (desenho e características);
- Características do alojamento (*data center*).

4.4 Validação da relevância prática do fenómeno em estudo

A validação da relevância prática do problema de investigação é um aspeto importante a assegurar durante o projeto de investigação.

No presente trabalho, a relevância prática do fenómeno em estudo é aferida através: (i) das evidências da revisão de literatura; (ii) do estudo de caso; (iii) apresentação, discussão e defesa do projeto tese, perante um júri, para o efeito nomeado, no âmbito do PDTSI, em Julho de 2011; (iv) da apresentação de comunicações congressos científicos e internacionais.

Pelo exposto, considera-se que o fenómeno em estudo é um propósito relevante orientado à prática.

4.5 Sumário

No Capítulo 4, que corresponde à primeira fase da estratégia de investigação, recolhem-se as evidências empíricas que tornaram o problema organizacional investigável cientificamente. Os trabalhos realizados neste âmbito contribuem, desta forma, para a ampliação da fronteira do conhecimento científico, pela abordagem ampla e integrada desenvolvida em torno dos contratos públicos orientados ao valor públicos.

Na Secção 4.2 são apresentados os resultados da investigação documental, traduzidos na definição da rede de conceitos que suporta o fenómeno em estudo. Com a revisão de literatura delimita-se a forma como o fenómeno é percecionado pela comunidade científica e pelas instâncias comunitárias e nacionais ao nível formulação e execução da respetiva política pública de compras públicas eletrónicas.

A Secção 4.3 apresenta e descreve os resultados do estudo de caso. Estes resultados são fundamentais para explorar e compreender o fenómeno em contexto, considerando o propósito orientado à pratica do mesmo. Ademais, a realização do estudo de caso permitiu, numa base mais explanatória, redesenhar o processo de formação dos contratos públicos, para cada um dos procedimentos pré-contratuais, assim como aferir, em contexto, o interesse, aplicabilidade e oportunidade do mesmo (Apêndice I).

As evidências empíricas obtidas demonstraram a relevância prática do fenómeno em estudo. A aprovação do projeto tese, apresentado no âmbito do PDTSI, e os artigos publicados reforçam o interesse da comunidade científica por estudos na área dos contratos públicos eletrónicos.

Em suma, as evidências empíricas obtidas, nesta primeira etapa de investigação, apresentam-se como alicerces da investigação, justificando e fundamentando o trabalho a desenvolver na fase seguinte, o desenho do modelo, conforme se descreve no Capítulo 5.

5 Etapa 2 – Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público

5.1 Enquadramento

O CCP demonstra uma clara opção pela utilização dos meios eletrónicos, enquanto instrumentos de desmaterialização dos procedimentos. O legislador português procura, por essa via, aumentar a eficiência e a transparência dos processos de compras públicas.

Entre os vários instrumentos eletrónicos previstos no CCP, a plataforma eletrónica de compras públicas, de utilização obrigatória, pelas entidades adjudicantes, é um dos instrumentos mais relevantes, aquele que mais contribuiu, efetivamente, para os avanços em matéria de contratação pública, em Portugal, desde a entrada em vigor do CCP. Os resultados conseguidos nesta área contribuíram para que Portugal se afirmasse como exemplo de boa prática no contexto europeu.

Contudo, as evidências empíricas obtidas na primeira etapa da estratégia de investigação, conforme se apresenta no Capítulo 4, permitiram constatar, em termos globais, que as plataformas eletrónicas de compras públicas: (i) assentam numa visão restrita do processo de compras; (ii) focam as fases comuns do processo de formação do contrato público, não diferenciando, contudo, as especificidades inerentes a cada procedimento pré-contratual; (iii) os sistemas não interagem com os processos de gestão estratégica de compras, verificação de cabimentação orçamental e autorização para a realização de despesa, gestão da execução dos contratos (em termos físicos e financeiros); (iv) verifica-se, em alguns casos, uma dupla tramitação do procedimento: suporte eletrónico e em papel; (v) incentivam o mercado e facilitam o processo de apresentação de propostas e, nesse sentido, a procura da melhor proposta que satisfaça a necessidade identificada, não garantindo, contudo, a verificação da execução do

contrato, conforme tinha sido definido no caderno de encargos; (vi) não permitem medir o impacto da despesa pública, associada ao contrato celebrado, na satisfação da necessidade identificada e que despoletou o processo. Ou seja, a introdução das plataformas de compras traduziram-se, em alguns casos, em constrangimentos para os organismos públicos.

Estas observações levantam algumas questões, nomeadamente: (i) - *Até que ponto a oportunidade associada à introdução das plataformas de compras, nos organismos públicos, contribuiu, efetivamente, para a tão desejada desmaterialização*?; (ii) - *As organizações públicas ajustaram e redesenharam os seus modelos organizacionais e métodos de trabalho para fazer face às mudanças introduzidas pela utilização das plataformas?*; (iii) – *Até que ponto a oportunidade de mudança organizacional potenciada pelo CCP está a contribuir para a criação de valor público, através da utilização das TIC*?

Neste contexto, tendo por base o problema organizacional, observado em contexto, relacionado com as compras públicas eletrónicas, conforme se aborda no Capítulo 1, assim como, as evidências empíricas, supramencionadas, que permitiram obter uma perceção do fenómeno em estudo, nas suas diferentes dimensões, a segunda fase da estratégia de investigação, que se aborda no presente Capítulo, foca a conceção do modelo "contratos públicos orientados ao valor público". Ou seja, conforme se apresenta no Figura 5.1, as tecnologias na administração pública, conforme já anteriormente mencionado, estão associadas a uma nova conceção de serviços públicos, onde a definição do modelo organizacional, e respetivo sistema de informação, é determinante para a efetiva introdução de aplicação tecnológica com o impacto desejado (Fonseca & Carapeto, 2009; OECD, 2003; Carvalho, 2009; Carvalho, 1996).

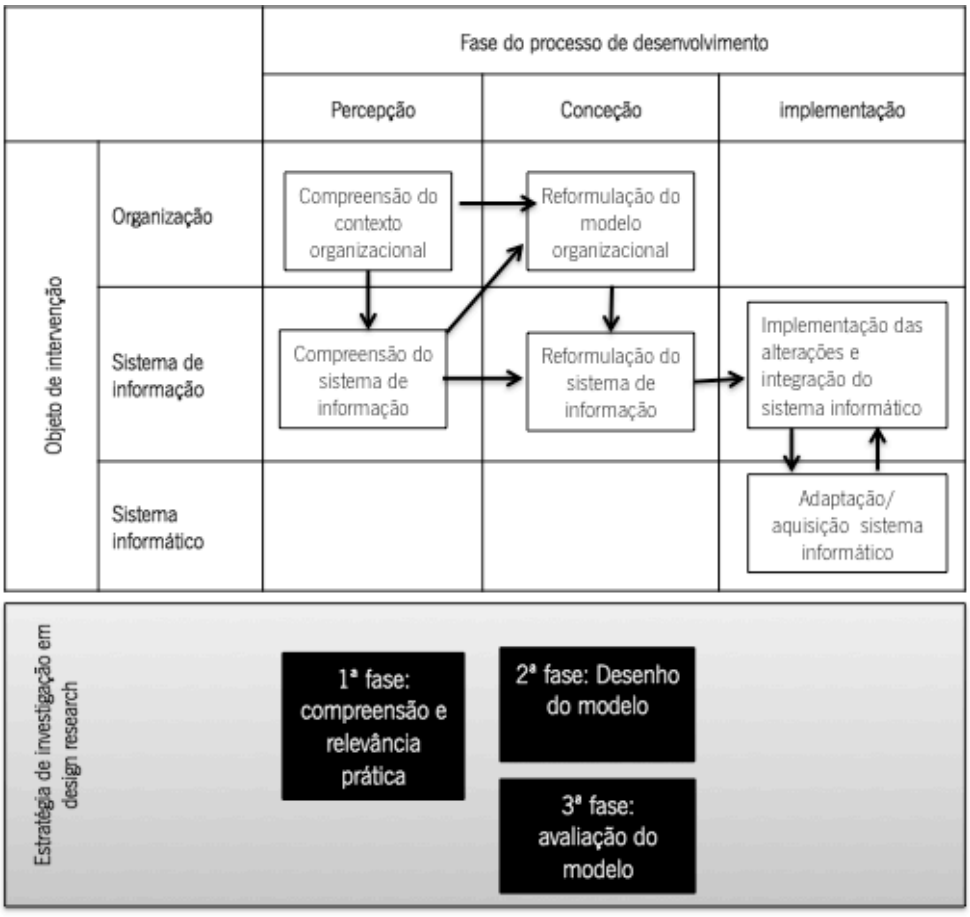


Figura 5.1 - Referencial para o desenvolvimento de sistema de informação (adaptado de Carvalho, 1996: 6)

De acordo com o referido referencial, o desenvolvimento de SI, enquanto atividade de intervenção organizacional, que visa melhorar o SI da organização, desenvolve-se tendo por base as seguintes subatividades: (a) compreensão do contexto organizacional; (b) compreensão do SI existente; (c) conceção das alterações a introduzir no sistema organizacional e no SI, tendo em vista a sua reformulação; inclui a definição dos requisitos para os sistemas informáticos que irão suportar o SI; (d) obtenção dos sistemas informáticos (através das seguintes possibilidades: construção; negociação/contratação com construtores de aplicações; seleção/aquisição de produtos disponíveis no mercado); (e) implementação das alterações projetadas em c), preparação/formação dos utilizadores e integração dos sistemas informáticos obtidos em d) (Carvalho, 1996).

O objetivo nesta fase é, neste contexto, desenhar um modelo que responda, por via dos contratos públicos, às questões de investigação, já apresentadas no Tabela 3.1, do Capítulo 3:

- QI6: No contexto do governo eletrónico, qual a melhor conceção da competência organizacional "gerir contratos públicos", por forma a avaliar o seu impacto na organização e na sociedade, criando valor público?
- QI7: Como podem, na prática, os governos usar as soluções tecnológicas de contratos públicos que permitam avaliar o impacto das decisões de compras na organização e no valor público?

A conceção do modelo, que representa o conhecimento organizacional, numa área concreta, os contratos públicos, perspetivada em contexto, suporta-se, assim, num processo de intervenção organizacional ao nível dos macro processos, tendo por base as orientações do referencial metodológico de modelação das competências organizacionais, MLearn (Coelho, 2010).

Nestes termos, a estruturação do modelo em componentes modulares, funcionais, assenta num processo criativo de deteção de temas e categorias fundamentais, baseado em julgamentos cuidadosos, sobre o que é realmente relevante e significativo na literatura e nas evidências empíricas obtidas durante a primeira fase da estratégia de investigação (Lüdke, 1986).

Importa, por isso, salientar a importância do trabalho realizado durante a primeira fase da estratégia de investigação, considerado fundamental para o conhecimento e compreensão do fenómeno em estudo, apoiando, nesse sentido, a construção do modelo. Entre o trabalho realizado destaca-se a leitura e análise pormenorizada do CCP, sob o ponto de vista da gestão transversal do processo de formação do contrato público. A realização do estudo de caso, conforme se descreve no Capítulo 4, foi também determinante para esse efeito.

Em suma, o conhecimento e a experiência adquirida durante a primeira fase da estratégia de investigação são determinantes no apoio à conceção do modelo "Gestão Integrada dos Contratos Públicos Orientados ao Valor Público". O modelo proposto visa contribuir para a melhoria dos modelos organizacionais e respetivos sistemas de informação, orientando, por esta via, no contexto do governo eletrónico, os projetos de intervenção organizacional capazes de criar valor público através da utilização das TIC.

Uma vez enquadrado, nesta secção, o presente Capítulo, apresenta-se na Secção 5.2 o referencial metodológico que suporta o desenho do modelo, ao nível da identificação das dimensões funcionais, baseando-se, estas, nas competências organizacionais. Na

secção 5.3 apresenta-se e descreve-se cada uma das dimensões funcionais que integram o modelo. Por fim, um sumário das principais ideias abordadas no Capítulo 5 é apresentado na Secção 5.4.

5.2 Referencial metodológico de intervenção organizacional

A metodologia *MLearn* é um referencial de intervenção organizacional de apoio ao alinhamento estratégico de organização, por meio da definição e modelação das competências organizacionais. Assenta numa abordagem *top down*, integrada, sistémica, orientada a processos e aos *stakeholders*, assim como, numa arquitetura de competências organizacionais. É uma abordagem que visa a melhoria do desempenho da organização, por via do desempenho das suas competências organizacionais (CO) (Coelho, 2010; Martins *et al*, 2010; Noce *et al*, 2010).

Segundo esta metodologia, a intervenção organizacional inicia-se no *ought to be*. Com base neste cenário, observa-se o *as is,* tentando implementar, de acordo com a capacidade instalada da organização, um *to be*, que seja o mais próximo possível do *ought to be* (Coelho, 2009). A metodologia introduz, também, alguns conceitos e princípios que importa apresentar e clarificar. Esses conceitos e princípios encontram-se definidos no Tabela 5.1.

Tabela 5.1 - MLearn: conceitos e princípios (Coelho, 2010; Noce *et al*, 2010).

Conceitos	Descrição
Macro processo, na perspetiva de competência organizacional	Uma ***competência organizacional*** traduz o que a organização tem de ser capaz de fazer para implementar a estratégia de negócio. Assume a natureza de um sistema que presta serviços a outros sistemas ou a entidades externas, os *stakeholders* estratégicos. Por ***macro processos*** entende-se o conjunto de recursos organizados em sistemas para assegurar as competências organizacionais.
Processo, na perspetiva de *workflow*	A execução das competências organizacionais concretiza-se através dos ***processos***. O ***processo***, considerado como *workflow,* corresponde à camada inferior da arquitetura organizacional. Os ***processos*** são transversais aos macro processos e ao organograma.
Referencial organizacional (*ought to be*)	A intervenção nas organizações inicia-se com a definição da arquitetura de macro processos, ou seja, o "*ought to be*", a visão da organização e da estratégia. O "*ought to be"* orientará o "*as is*" e a definição do "*to be*".
Definição de objetivos por competência organizacional	Os objetivos não são definidos por processo, por pessoas, nem desdobrados pelo organigrama. Os objetivos são desdobrados pela arquitetura de competências organizacionais, sendo, posteriormente, atribuídos às unidades orgânicas e às pessoas. São definidos, assim, por competência organizacional. Os indicadores que controlam cada objetivo são definidos com base nos pontos de controlo dos macro processos, precisamente os que definem o início e fim de cada atividade. Os objetivos e indicadores definidos são a base para a definição dos critérios de avaliação de desempenho a todos os níveis da organização.
Definição dos requisitos de informação a partir das competências organizacionais	Os requisitos de informação são definidos a partir das competências organizacionais. Todo o investimento em sistemas de informação deve ser justificado pela sua contribuição para o cumprimento dos objetivos dos macro processos sobre os quais incide e, posteriormente, estes devem então contribuir para o cumprimento dos objetivos organizacionais.

A metodologia *MLearn* estrutura-se em duas grandes componentes, agregando, cada uma delas, diferentes etapas que compõem a metodologia: (i) referencial organizacional estratégico, conforme de apresenta no Tabela 5.2; (ii) modelo a implementar, conforme se apresenta no Tabela 5.3 (Coelho, 2010). A primeira componente, o referencial organizacional estratégico, engloba as três primeiras etapas da metodologia, as quais contribuem para orientar a definição do *ought to be* organizacional, através da clarificação da estratégia de negócio, do desenvolvimento da arquitetura das competências organizacionais e respetiva modelação das competências organizacionais elementares.

Tabela 5.2 - MLearn: referencial organizacional estratégico - etapas de implementação (Coelho, 2010; Noce *et al*, 2010).

Etapas	Descrição
1ª Etapa: Clarificação da estratégia do negócio	1. Clarificação da estratégia a médio prazo: clarificar a missão, a visão e traduzir a estratégia em objetivos e indicadores a médio prazo. 2. Identificação dos modelos de contexto externo e das competências organizacionais ou macro processos de primeiro nível. 3. Diagnóstico do desempenho da organização face aos *stakeholders* estratégicos. 4. Clarificação da estratégia a curto prazo: identificação das preocupações a curto prazo, definição dos objetivos e indicadores a curto prazo e refinamento da consistência dos objetivos. 5. Definição das prioridades de intervenção: elaboração da matriz de cruzamento objetivos/macro processos, identificação das prioridades de intervenção nos macro-processos e definição das prioridades dos projetos e ações.
2ª Etapa: Desenvolvimento da arquitetura das competências organizacionais	1. Explicitação da estratégia organizacional através da conceção da arquitetura organizacional definida com base em competências organizacionais (processos de 1º nível). 2. Decomposição dos macro processos de 1º nível em subprocessos organizacionais de níveis inferiores até ao nível elementar. 3. Para cada competência organizacional procede-se ao diagnóstico e identificação das preocupações do macro processo, definição de objetivos e indicadores e refinamento da consistência dos objetivos. Define-se as fronteiras organizacionais e respetivos protocolos e níveis de serviço.
3ª Etapa: Modelação da competência organizacional elementares	1. Definição de cada macro processo elementar (competência organizacional elementar). 2. Para cada macro processo elementar identificam-se as atividades e dentro destas as tarefas. 3. Para as atividades e tarefas são definidas as preocupações, os objetivos e indicadores.

Uma vez definido o referencial organizacional estratégico, o *ought to be*, este irá orientar a implementação do modelo possível, face às capacidades instaladas da organização e estratégia definida, conforme já mencionado. Ou seja, a primeira componente da metodologia irá apoiar a intervenção organizacional ao nível da implementação do modelo organizacional, dos SI e, eventualmente, aplicações informáticas. Nesta sequência, a segunda componente da metodologia agrega as etapas compreendidas entre a quarta e a décima, conforme se apresenta na Tabela 5.3.

Tabela 5.3 - MLearn: modelo a implementar - etapas de implementação (Coelho, 2010; Noce *et al*, 2010).

Etapas	Descrição
4ª Etapa: Modelação e melhoria de uma tarefa	1. De acordo com a orientação do referencial organizacional definido nas etapas anteriores e tendo presente as prioridades definidas na estratégia, procede-se à realização dos projetos de melhoria, intervindo ao nível das tarefas. 2. Em cada tarefa são definidas as operações, as instruções e regras de negócio retratando o *as is*, completando-se com o levantamento de documentos e outra informação considerada necessária para os objetivos dos projetos.
5ª Etapa: Desenho de cenários e processos	1. Os cenários são sequências de tarefas que permitirão desenhar os macro processos, através da representação gráfica das suas operações, instruções e regras. 2. Os processos são desenhados na perspetiva de *workflow*. 3. Os cenários e os processos são ferramentas de análise destinadas a apoiar a melhoria das tarefas e a definição dos sistemas de informação. 4. O desenho dos macro processos ajuda na identificação de melhorias e na especificação das necessidades de informação quer para implementar em ERPs, CRMs, SCMs, BPMS, quer em outras aplicações informáticas.
6ª Etapa: Planeamento e controlo da implementação do modelo de melhoria contínua	1. Definição do modelo de melhoria continua; 2. Definição dos gestores e coordenadores de melhoria dos macro processos; 3. Definição do plano de melhoria; 4. Implementação e controlo do plano de melhoria. 5. Os projetos são alinhados pela estratégia e competências organizacionais.
7ª Etapa: Planeamento dos sistemas de informação	1. Identificação dos requisitos de informação; 2. Especificação de sistemas aplicacionais; 3. Seleção de aplicações informáticas.
8ª Etapa: Controlo da implementação de aplicações informáticas	1. Parametrização das aplicações informáticas; 2. Aceitação das aplicações informáticas; 3. Manutenção do sistema de informação; 4. Formação dos utilizadores.
9ª Etapa: Recursos Humanos	1. Definição de competências e funções; 2. Definição dos critérios de avaliação de desempenho; 3. Definição das necessidades de formação. 4. Definição de cartas de compromissos de gestão
10ª Etapa: Referenciais da qualidade e risco operacional	1. Diagnóstico de melhorias face às normas da qualidade e do risco; 2. Planeamento e controlo da implementação de melhorias; 3. Adequação do manual de gestão.

Neste enquadramento, atendendo ao objetivo que se pretende concretizar neste Capítulo 5, o desenho do modelo "Gestão Integrada dos Contratos Públicos Orientados ao Valor Público", adota-se, apenas, a primeira componente da metodologia *MLearn*, referencial

organizacional estratégico, no que diz respeito às orientações relativas à segunda e terceira etapas. Ou seja, adotam-se as orientações inerentes ao desenvolvimento da arquitetura de competências organizacionais de primeiro nível (macro processos) e respetiva modelação em competências organizacionais elementares até ao mais baixo nível, para apoiar e fundamentar a conceção do modelo. O modelo proposto apresenta-se como o *ought to be* em matéria de contratos públicos orientados ao valor público.

5.3 Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público

5.3.1 Enquadramento

Tendo por base a perceção do fenómeno em estudo, e seguindo as orientações da metodologia *MLearn*, conforme anteriormente mencionado, apresenta-se nesta Secção a construção do modelo "Gestão Integrada dos Contratos Públicos Orientados ao Valor Público", assente em diferentes etapas.

Uma vez contextualizada a presente Secção, a Subseção 5.3.2 apresenta o referencial organizacional estratégico do modelo e a arquitetura das suas CO. A Subseção 5.3.3 apresenta a CO principal "gerir políticas públicas orientadas ao valor público", assim como a respetiva modelação em CO mais elementares. A apresentação e modelação da CO principal "gerir contratos públicos" nos seus níveis mais elementares são abordadas na Subsecção 5.3.4. Por fim, a Subsecção 5.3.5 apresenta a primeira versão do modelo "Gestão Integrada dos Contratos Públicos Orientados ao Valor Público".

5.3.2 Modelo: o referencial organizacional estratégico

De acordo com a metodologia *MLearn*, a intervenção começa ao nível do sistema organizacional, mais concretamente ao nível da clarificação do seu referencial estratégico (*ought to be*), sendo necessário, para o efeito: (i) clarificar a estratégia de negócio; (ii) definir a arquitetura de competências organizacionais; e (iii) modelar as competências organizacionais elementares. Contudo, tendo em consideração o objetivo do presente Capítulo, adotam-se, para apoiar a conceção do modelo, as orientações inerentes à definição da arquitetura de CO e modelação das respetivas CO elementares até ao nível mais inferior (Coelho, 2009).

De acordo com a metodologia *MLearn*, a estratégia de negócio deve ser explicitada através do desenvolvimento da arquitetura das CO, os macro processos de primeiro nível.

As CO são entendidas como o que a organização tem de ser capaz de fazer, para implementar a sua estratégia de negócio, rumo à visão e concretização da respetiva missão. Entre as CO de primeiro nível, os macroprocessos, umas são consideradas como principais e outras de suporte (Coelho, 2009).

As CO principais são as que se encontram ligadas estreitamente à cadeia de valor da organização e asseguram mais diretamente o negócio. As CO de suporte têm como finalidade criar condições para um bom funcionamento da organização através da emissão de orientações e fornecimentos de recursos (Coelho, 2009).

Neste contexto, tendo por base as principais áreas de intervenção das Câmaras Municipais, alvo de observação, aquando a realização do estudo de caso, focando apenas o objeto em estudo, identificam-se na Figura 5.2 as CO de primeiro nível, umas principais outras de suporte. Gerir políticas públicas orientadas ao valor público e gerir contratos públicos são duas das CO principais identificadas. Gerir SI e TIC é uma das competências de suporte determinante ao apoio das competências principais definidas.

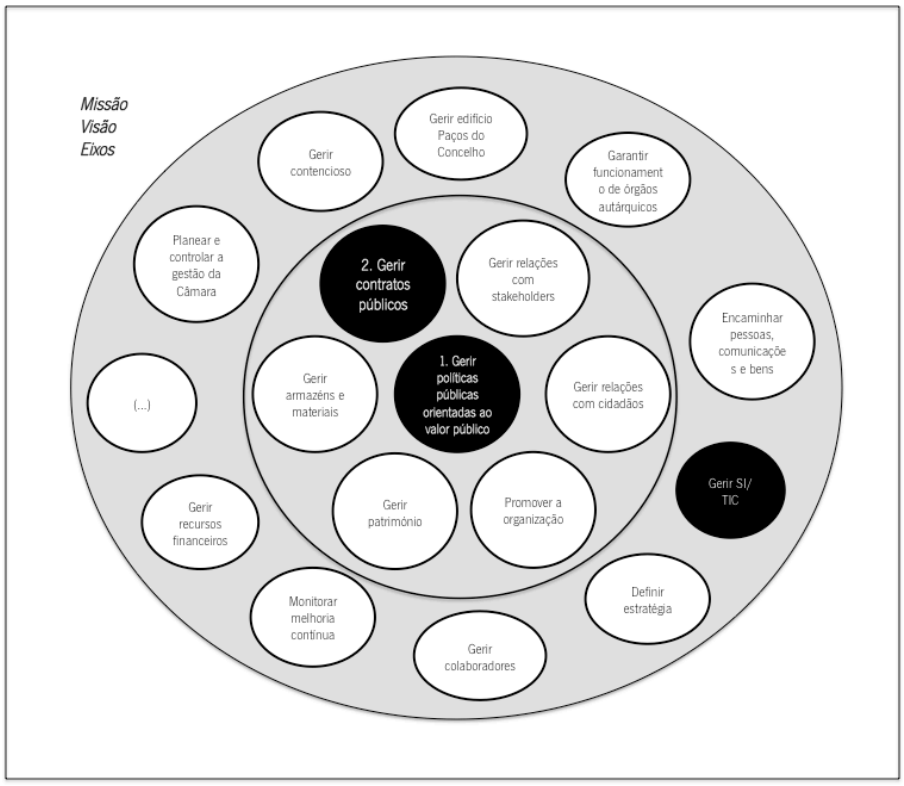


Figura 5.2 - Competências organizacionais de primeiro nível

Definidas as CO, o passo seguinte é a sua decomposição em processos organizacionais de níveis inferiores até ao nível elementar.

Atendendo aos objetivos inerentes ao presente trabalho, apenas se identificam as CO relacionadas com o objeto de estudo e, posterior, modelação em níveis inferiores.

5.3.3 CO1: Gerir políticas públicas orientadas ao valor público

Conforme se aborda no Capítulo 2, o capítulo da revisão de literatura, o valor público corresponde, em primeiro instância, à maximização do valor dos cidadãos. A sua operacionalização assenta na relação entre autorização (*como se legitima o valor público?*), criação (*como se produz o valor público?*) e medição (*como quantificar o valor público?*).

Neste contexto, a CO1 gerir políticas públicas orientadas ao valor público deve assegurar a medição do impacto das políticas implementadas na criação do valor público. Assim, a modelação da CO1 em níveis inferiores, até ao nível mais elementar, conforme se ilustra na Figura 5.3, tem por objetivo suportar a definição transversal do processo.

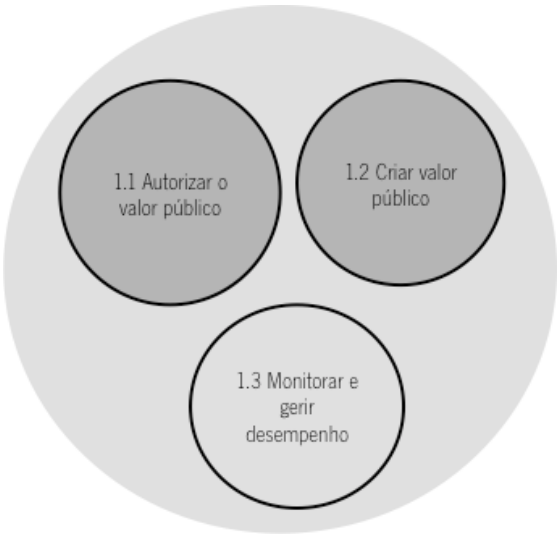


Figura 5.3 - Modelação da CO1 gerir políticas públicas orientadas ao valor público em níveis competências de nível inferior

Embora não seja objetivo no presente trabalho, importa mencionar que, uma vez modeladas as competências organizacionais até ao nível mais elementar, há que definir para cada uma delas: (i) o diagnóstico e as preocupações do processo, (ii) os objetivos e

indicadores; (iii) as fronteiras organizacionais e respetivos protocolos e níveis de serviço.

A CO1 gerir políticas públicas orientadas ao valor público decompõe-se, então, nas seguintes competências organizacionais de níveis inferiores:

- CO1.1: Autorização do valor público;
- CO1.2: Criação do valor público;
- CO1.3: Monitorar e gerir o desempenho.

Balizada pela missão e visão da entidade pública, no quadro das suas atribuições e competências, a CO1.1: *autorização* do *valor público* traduz-se na definição das políticas públicas, devidamente legitimadas pelos cidadãos através do voto, no quadro do processo político democrático. Ou seja, os políticos são os responsáveis legítimos por criar o *valor público,* definindo as prioridades políticas e os respetivos objetivos. Estabelecem, desta forma, as metas a atingir, no sentido da melhoria de uma determinada realidade social e económica. Em suma, a CO1.1: *autorização* do *valor público* opera, neste contexto, ao nível político, isto é, no quadro da governação pública. Nesta dimensão podem ser pensados, definidos e executados projetos no sentido de melhorar o envolvimento e a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão, em termos de definição e formulação da política pública.

Uma vez autorizado e legitimado, o *valor público* é produzido aquando da implementação, ao nível gestionário, das políticas públicas. Alinha-se, desta forma a CO1.1: *autorizar o valor público* com a CO1.2 *criar valor público.*

A CO1.2 *criar valor público* visa, neste contexto, implementar e gerir a execução das políticas definidas e devidamente legitimadas no quadro da governação. Signfica isto que a sua concretização e, consequente, avaliação já se opera no quadro da gestão pública e respetiva estrutura organizacional pública.

A meta dos gestores públicos, tendo por base as orientações da governação política, é, desta forma, tornar os governos mais orientados aos serviços. Para isso, devem definir padrões de referência para as operações do serviço, cuja concretização é avaliada através de técnicas analíticas e do grau de satisfação dos diferentes *stakeholders.*

Neste contexto, para apoiar a implementação das políticas públicas, considera-se interessante adotar, para este referencial em construção, a metodologia de avaliação dos programas de investimento de apoio ao desenvolvimento da Agência Americana para o

Desenvolvimento: o Quadro Lógico, conforme se apresenta na Secção 3.4, do Capítulo 3. Segundo este referencial de gestão das políticas públicas, conforme se ilustra na Figura 5.4, a intervenção política, sob a forma de programas e projetos públicos orientados à melhoria de uma determinada realidade social e económica, legitimada pelo cidadão, tem associada uma componente forte de avaliação dos resultados e impactos das políticas na concretização dos objetivos de desenvolvimento da realidade socioeconómica que se pretende melhorar.

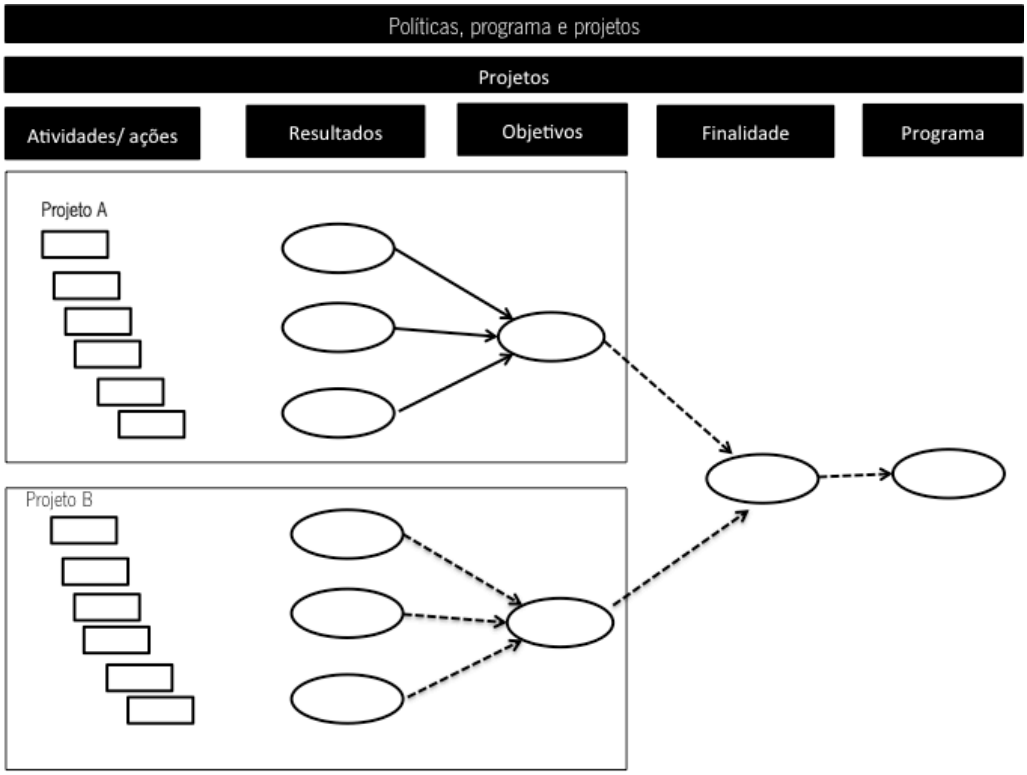


Figura 5.4 - Gestão das políticas públicas assente numa estrutura de programas e projetos (Simões, 2003)

A implementação e gestão dos projetos que compõem um determinado programa assentam: (i) num cronograma de execução física e financeira; (ii) num quadro de responsabilidades, individuais, de grupo e de serviço. Ou seja, os projetos, devidamente enquadrados por um determinado programa, visam contribuir com o impacto desejado para a concretização de uma política pública orientada à melhoria de uma determinada realidade económica e social, isto é, criando valor.

Nesta sequência, alinham-se as competências organizacionais de segundo nível anteriormente apresentadas com a CO1.3 *monitorar e gerir o desempenho das políticas públicas.*

A CO1.3 *monitorar e gerir o desempenho das políticas públicas* tem, assim, por objetivo reunir a informação pertinente que suporta a avaliação das política e, consequentemente, o seu desempenho e impacto na criação de valor público.

Nos termos do Quadro Lógico, para se obter o máximo das avaliações é necessário: (i) definir o âmbito da respetiva avaliação e seus objetivos; (ii) identificar os principais participantes chave [a entidade mandatária; os avaliadores; os utilizadores (decisores políticos, gestores de políticas, programas e projetos, auditores e os utilizadores dos serviços); os *stakeholderes*]; e (iii) determinar os respetivos custos e benefícios da avaliação (Simões, 2003; Baccarini, 1999; CCE, 1993).

Neste contexto, há que realçar a importância do desenvolvimento de um sistema integrado de monitorização, gestão e avaliação dos impactos dos projetos, associados aos respetivos programas que, por sua vez, se enquadram no âmbito das políticas públicas definidas e orientadas ao valor público. Esta abordagem assenta numa lógica de intervenção com indicação específica dos indicadores capazes de medir o alcance dos objetivos, assim como a indicação dos respetivos meios de verificação, conforme se ilustra na Figura 5.5.

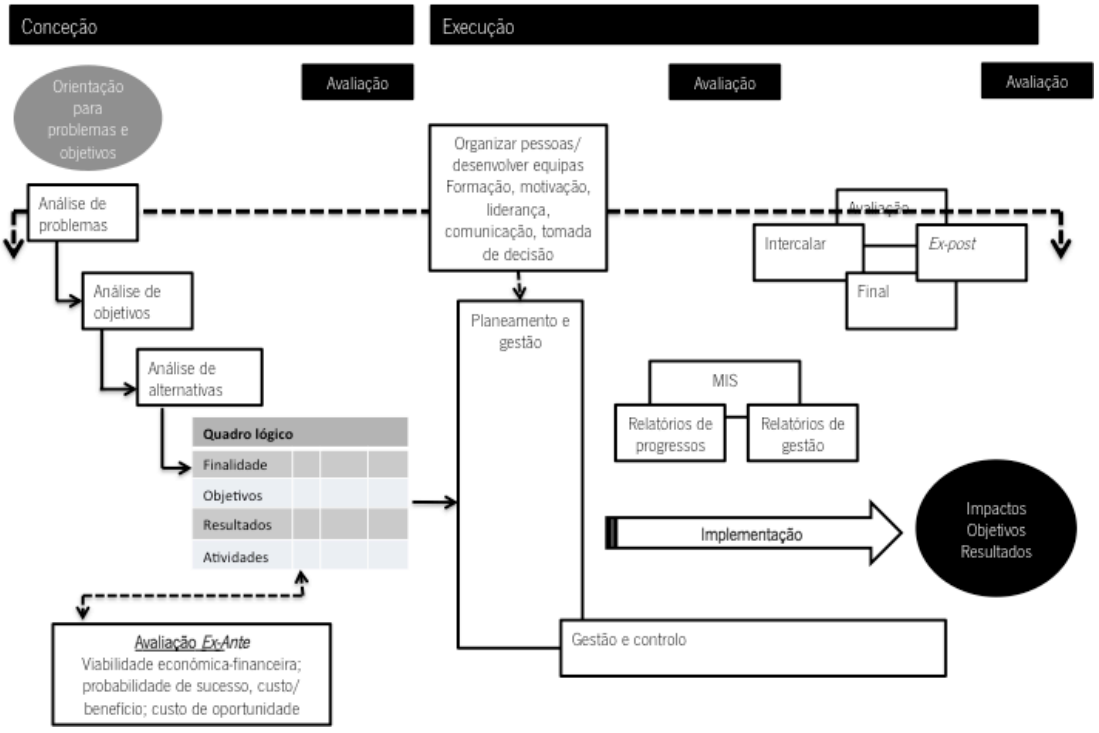


Figura 5.5 - Sistemas de monitorização, gestão e avaliação do ciclo de gestão dos projetos/programas (Simões, 2003)

Tendo por base o quadro legal e o âmbito das respetivas atribuições e competências, o organismo, orientado pela sua missão e visão, que deve corresponder ao período de governação, estrutura a sua atuação em eixos estratégicos de intervenção política. Estes devem corresponder às políticas públicas autorizadas pela governação política e devidamente legitimadas.

Uma vez definidas, pelo poder político, as intenções da ação governativa, estas são, posteriormente, desdobradas em programas e em projetos, pelos gestores públicos. A gestão das políticas públicas assenta, assim, numa estrutura de monitorização e gestão dos programas e projetos (Simões, 2003).

A conceção do projeto deve estar orientada à resolução de determinados problemas, decorrente, neste sentido, de uma análise cuidadosa do mesmo e, consequentemente, uma clara definição de objetivos a alcançar. Neste cenário, torna-se, portanto, necessário identificar as várias alternativas suscetíveis de conduzir à resolução do problema identificado, para que, com base numa análise comparativa custo/benefício, isto é, com base numa avaliação *ex-ante*, se possa escolher a alternativa mais adequada e ajustada à capacidade instalada da organização. Uma vez escolhida a alternativa, há que planear e estruturar o projeto, definindo, clara e objetivamente: (i) a finalidade; (ii) os objetivos; (iii) os resultados esperados; (iv) e as atividades e tarefas a desenvolver, assente num quadro de responsabilidades; (v) os momentos de avaliação. A implementação do projeto deve ser acompanhada de um controlo permanente, através da elaboração de relatórios de progresso e de gestão (Simões, 2003).

A execução do projeto implica, na maioria das vezes, a realização de uma despesa, através de um processo de compras. Estabelece-se, desta forma, a ligação entre as CO (macroprocesso) supra mencionadas: (i) gestão das políticas públicas orientadas ao valor público; e (ii) gestão dos contratos públicos. Os contratos públicos são, por esta via, conforme já mencionado, instrumentos de execução das políticas públicas. Estabelece-se, deste modo, o alinhamento entre as duas competências organizacionais de primeiro nível, conforme se ilustra na Figura 5.6.

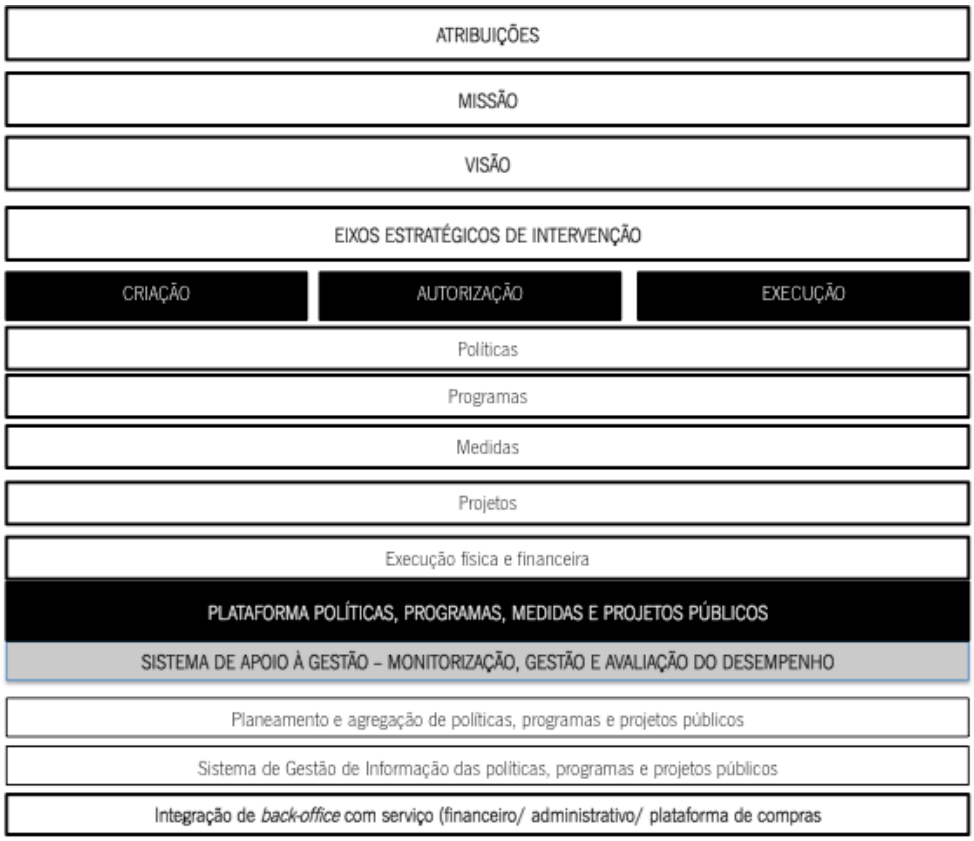


Figura 5.6 - Sistemas de monitorização, gestão e avaliação do ciclo de gestão dos projetos/programas

Ou seja, procura-se, através da execução de um projeto, atingir um determinado resultado, associado ao cumprimento de um determinado objetivo, objetivo este inerente a um programa, que, por sua vez, integra uma determinada política orientada ao valor público autorizada e legitimada.

A conceção e execução da CO1 *gerir políticas públicas orientadas ao valor público* deve assentar num sistema de monitorização, gestão e avaliação do desempenho, fundamental para que os resultados e os impactos alcançados sejam avaliados em função do que se tinha planeado.

5.3.4 CO2: Gerir contratos públicos

As compras públicas são um instrumento de política pública que visam alcançar, dentro de um quadro legal, a justiça social.

As práticas de compras públicas, enquadradas por uma estratégia de gestão, estão, nesse sentido, preocupadas, não só com a eficiência e a eficácia económica, mas, também,

com a promoção dos objetivos sociais e ambientais, capazes de promover melhores condições de vida aos cidadãos, criando valor público.

A avaliação do impacto dos processos de compras no valor público determina a adoção de uma visão ampla das compras públicas, inserida, portanto, num quadro de gestão dos contratos públicos. Ou seja, define-se, neste contexto, a CO2 gerir contratos públicos, que, por sua vez, é modelada nas seguintes competências organizacionais de níveis inferiores, conforme se ilustra na Figura 5.7:

- CO2.1: Gerir estratégias de compras;
- CO2.2: Gerir processos de formação dos contratos públicos;
- CO2.3: Gerir a execução dos contratos públicos;
- CO2.4: Monitorar, gerir e avaliar o desempenho.



Figura 5.7 - A CO2 e as competências organizacionais de segundo nível

5.3.4.1 CO2.1: Gerir estratégias de compras

A CO2.1 *gerir estratégias de compras* tem por objetivo planear as necessidades de compras, agregando-as em áreas comuns, para que as melhores opções de compras, face ao contexto, possam ser avaliadas e decididas.

Definem-se, assim, no âmbito da CO2.1 *gerir estratégias de compras*, as seguintes competências de carácter mais elementar, conforme se ilustra na Figura 5.8:

- CO2.1.1 Planear necessidades de compras;
- CO2.1.2 Gerir agregação das necessidades de compras;

- CO2.1.3: Definir estratégia de compras.



Figura 5.8 - CO2.1: gerir estratégias de compras e as competências organizacionais elementares

Dentro do contexto do ciclo orçamental, a gestão estratégica de compras implica, face aos diferentes projetos, definidos e em curso, planear as necessidades de compras.

A elaboração de um plano de compras é fundamental para orientar o ciclo de compras e a execução dos contratos. Por outro lado, deve ser ajustado, no tempo, às reais capacidades instaladas da organização, em termos de recursos, nomeadamente financeiros.

Neste sentido, conforme se ilustra na Figura 5.9, a CO2.1.1 *planear necessidades de compras* inclui as seguintes competências de nível inferior:

(i) identificar das necessidades de compras, por parte dos diferentes serviços, atendendo aos projetos delineados e em curso;

(ii) avaliar as necessidades de compras em função do benefício desejado;

(iii) elaborar o plano anual de necessidades de compras.



Figura 5.9 - CO2.1.1: planear necessidades de compras e as competências elementares de nível inferior

Em período de execução orçamental, tendo por base o plano anual das necessidades de compras, agregam-se as diferentes necessidades de compras em áreas comuns.

A CO elementar CO2.1.2 *gerir a agregação das necessidades de compras* envolve, neste sentido, as seguintes competências elementares de níveis inferiores, conforme se apresenta na Figura 5.10:

(i) identificar as necessidades de compras comuns, apresentadas pelos diferentes serviços internos;

(ii) agrupar as necessidades de compras em áreas comuns de aquisição, em função dos objetivos do serviço e da entidade com um todo.

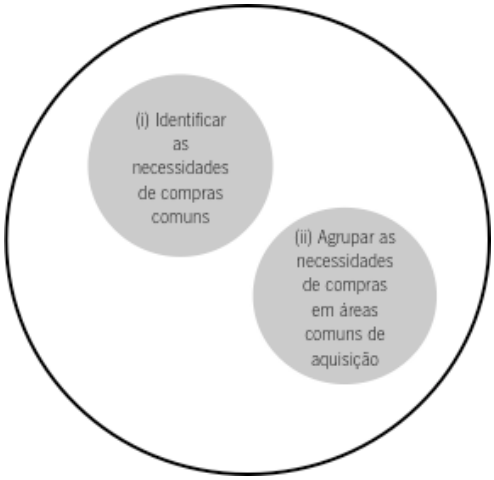


Figura 5.10 - CO2.1.2: gerir a agregação das necessidades de compras e as competências elementares de nível inferior

A CO2.1.2 *gerir a agregação das necessidades de compras* é uma CO elementar nuclear para o exercício das atividades inerentes à CO2.1.3 *definir a estratégia de compra,* que envolve, por sua vez, conforme se ilustra na Figura 5.11, as seguintes competências de nível inferior:

(i) Identificar a agregação da necessidade de compras;

(ii) Fundamentar a necessidade de realização da despesa inserida no contexto da execução do projeto;

(iii) Escolher o procedimento pré-contratual adequado e registar a respetiva fundamentação;

(iv) Caracterizar o procedimento;

(v) Verificar, junto da contabilidade e financeiro, a cabimentação e respetiva cativação.

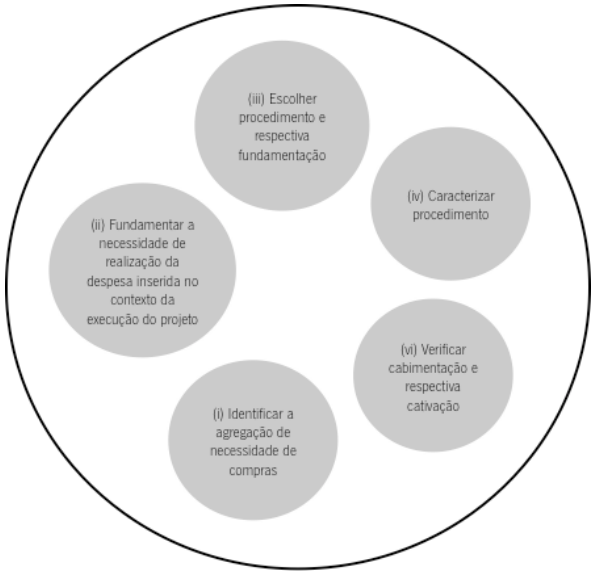


Figura 5.11 - CO2.1.3: definir a estratégia de compra e as suas competências organizacionais elementares de nível inferior

Atendendo às oportunidades do momento, à capacidade instalada e à disponibilidade de recursos, nomeadamente, financeiros, por parte da entidade organizacional, identifica-se o agrupamento de necessidades que se pretende satisfazer, cuja realização de despesa tem de ser devidamente fundamentada. A fundamentação da realização da despesa deve assentar numa análise custo/benefício entre os vários cenários que poderão conduzir à concretização dos resultados, quer em termos da compra em si, quer em termos do impacto no benefício desejado, subjacente ao projeto/iniciativa que se pretende executar.

Neste seguimento, e uma vez devidamente fundamentada a necessidade de realizar despesa, há que verificar junto dos serviços contabilísticos e financeiros o cumprimento de um dos princípios fundamentais das finanças públicas: verificar a existência de dotação orçamental, proceder à respetiva cativação e assumir compromisso.

A escolha do procedimento pré-contratual de formação do contrato público apresenta-se como decisão determinante no seio da estratégia de compras. Entre os vários procedimentos pré-contratuais, face ao objeto do contrato, há que escolher o procedimento mais adequado, fundamentando, também, essa escolha[3].

Escolhido o procedimento pré-contratual, que conduzirá à elaboração do respetivo contrato de aquisição de bens e/ou serviços ou de empreitadas de obras públicas, e fundamentada a sua escolha, o passo seguinte traduz-se na caracterização desse procedimento pré-contratual. Nessa caracterização destacam-se, conforme se ilustra na Figura 5.12, as seguintes competências de nível inferior:

(i) Elaborar peças do procedimento;

(ii) Caracterizar o procedimento;

(iii) Constituir júri.

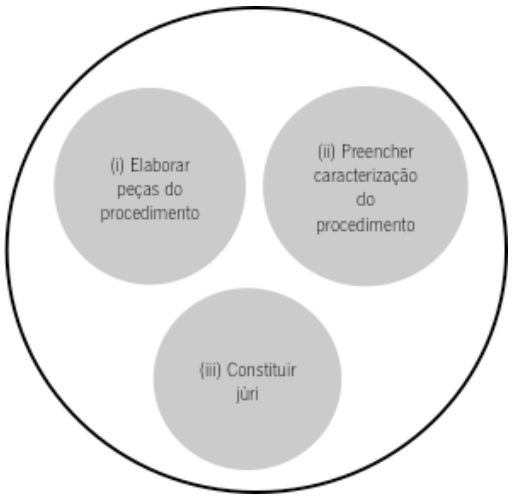


Figura 5.12 - CO2.1.2: definir a estratégia de compra e a competência organizacional mais elementar (iv) caracterizar procedimento

As peças do procedimento[4] (programa do procedimento e caderno de encargos) são instrumentos decisivos para a boa condução do procedimento e concretização do

[3] Tipos e escolha de procedimentos: Quadros 22 a Quadro 45 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[4] Peças do procedimento e especificações técnicas do objeto do contrato: Quadros 48 a Quadro 69 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

resultado desejado. A sua elaboração, principalmente no que diz respeito à componente técnica do objeto do contrato, deve ser assegurada pelo serviço/grupo do projeto que identificou a respetiva necessidade de compra, pelo domínio técnico que, à partida, se espera que detenha.

O programa do procedimento é o regulamento que define os termos a que obedece a fase de formação do contrato até à sua celebração. Funciona como um guia do procedimento pré-contratual que contém as "regras do jogo". O caderno de encargos, por sua vez, é a peça do procedimento que contém as cláusulas a incluir no contrato a celebrar, as quais dizem respeito aos aspetos da execução do contrato que podem, ou não, estar submetidos à concorrência.

Uma elaboração cuidadosa dos aspetos técnicos do objeto do contrato, nomeadamente, ao nível da definição dos aspetos que estão submetidos à concorrência, assim como os que não estão, é, neste contexto, aspeto chave para aquilo que se leva, posteriormente, para a fase de execução. Por outro lado, a definição criteriosa do respetivo modelo de avaliação das propostas é, também, determinante para a escolha da melhor proposta, por forma a assegurar, em fase de execução, a concretização do resultado e benefício desejado.

Relativamente à caracterização do procedimento, esta assume-se como um aspeto nuclear para a boa condução da CO de segundo nível 2.2 *gerir processos de formação dos contratos públicos* que, nos termos do CCP, deve tramitar em plataforma eletrónica de contratação pública.

Neste contexto, a caracterização adequada e cuidadosa do procedimento que se vai iniciar é determinante para a condução do mesmo, devendo, neste sentido, ter em consideração os seguintes itens, conforme definido no CCP: (i) caracterização da entidade adjudicante; (ii) objeto do contrato; (iii) informação financeira e contabilística; (iv) procedimento; (v) documentos de habilitação; (vi) prestação da caução; (vii) celebração do contrato; (viii) informação em enviar a visto prévio do Tribunal de Contas; (ix) publicitação da adjudicação; (x) envio de relatórios para as respetivas entidades.

Considerando o nível de caracterização subjacente a cada um dos diferentes itens, supra mencionados, em termos do pormenor da informação, para uma melhor compreensão da informação inerente a essa caracterização aconselha-se a consulta do "Manual Prático

de Contratação Pública: gestão do processo de formação do contrato público" (Ferreira & Cunha, 2010).

Concluída a modelação da CO de segundo nível CO2.1 *gerir estratégias de compras*, segue-se a modelação da competência organizacional de segundo nível CO2.2: *gerir processos de formação dos contratos públicos.*

5.3.4.2 CO2.2: Gerir processos de formação dos contratos públicos

A CO de segundo nível CO2.2 *gerir processos de formação dos contratos*, conforme se ilustra na Figura 5.13, visa acompanhar e garantir o cumprimento de todas as especificidades legais relacionadas com a fase da contratação pública, a fase pré-contratual.

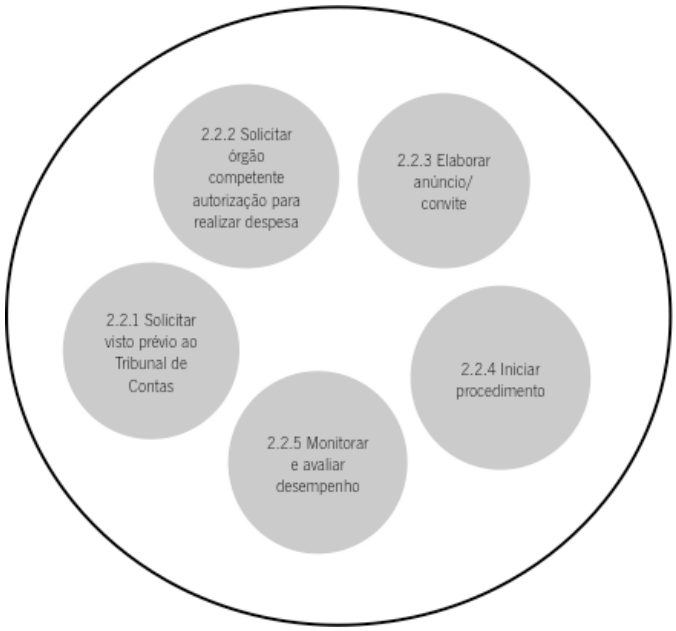


Figura 5.13 - CO2.2: gerir processos de formação dos contratos e as competências organizacionais elementares

Pelo exposto, a CO2.2 *gerir processo de formação dos contratos públicos* apresenta as seguintes CO elementares:

(i) Solicitar visto prévio ao Tribunal de Contas (quando aplicável);
(ii) Solicitar ao órgão competente autorização para realizar despesa;
(iii) Iniciar procedimento;
(iv) Monitorar e avaliar o desempenho do processo de compras.

No que diz respeito à CO elementar CO2.2.1 *solicitar visto prévio ao Tribunal de Contas*, importa referir, sumariamente, que há despesas públicas cuja realização depende previamente do controlo prévio por parte do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas é, de acordo com a Constituição da República Portuguesa, o órgão de soberania que exerce o controlo externo supremo da catividade financeira do Estado português, nos termos do definido na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto; 35/2007, de 13 de agosto; 3-B/2010, de 28 de abril; 61/2011, de 07 de dezembro e 2/2012, de 06 de janeiro).

Neste enquadramento legal, no que diz respeito ao controlo financeiro, por parte do Tribunal de Contas, quanto ao momento do seu exercício, este pode ser prévio, concomitante ou sucessivo.

O controlo prévio do Tribunal de Contas consiste no exame da legalidade e do cabimento orçamental dos atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas para as entidades da Administração Pública Central, Regional e Local. A indicação dos atos a submeter a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, assim como a identificação das entidades que os devem remeter, encontra-se tipificada na lei do Tribunal de Contas. O controlo prévio exerce-se mediante a concessão ou a recusa de visto. Constituem fundamento para a recusa de visto: (i) a ilegalidade dos atos que implique nulidade; (ii) encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras; e (iii) a ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro. Os pagamentos relativos aos atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia não podem ser feitos antes da concessão do visto (Lei 98/97, de 26 de agosto).

Relativamente à CO elementar CO2.2.2 *solicitar ao órgão competente autorização para realizar despesa,* há dois aspetos fundamentais que devem ser estritamente observados: (i) a identificação do órgão com competências para autorizar a despesas; e (ii) o cumprimento dos requisitos contabilísticos e financeiros que suportam o processo de autorização da despesa.

No que diz respeito ao regime de autorização da despesa com a celebração de contratos públicos, este está estabelecido no Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março. De acordo com o referido diploma, o regime da autorização da despesa com a celebração de

contratos públicos consiste na repartição da competência para a autorização dessa despesa pelos diversos órgãos das entidades adjudicantes, consoante o montante do contrato a celebrar (Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março).

Por sua vez, os requisitos contabilísticos e financeiros que suportam o processo de autorização da despesa estão estabelecidos na Lei de Bases da Contabilidade Pública, destacando-se, entre eles, os seguintes:

- Conformidade legal: verificação prévia da existência legal que autorize a despesa;
- Regularidade financeira: cumprimento da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa;
- Economia eficiência e eficácia: cumprimento da obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.

Quanto à CO elementar CO2.2.3 *elaborar anúncio* importa mencionar que, nos termos do CCP, todos os procedimentos pré-contratuais, com exceção do ajuste direto, são publicitados em DR, mediante anúncio enviado à Imprensa Nacional – Casa da Moeda, através de meios eletrónicos, conforme o formato e as modalidades de transmissão indicados no DRE.

Os modelos de anúncio, bem como as condições de preenchimento dos seus formulários, e os mecanismos do respetivo envio para publicação no DR são aprovados pela Portaria n.º 710-A/2008, 29 de julho. Os procedimentos de publicação de atos no DRE estão definidos no Despacho Normativo n.º 35-A/2008, de 29 de julho.

Os modelos de anúncio a publicar em JOUE estão definidos no Regulamento (CE) n.º 1564/2005 da Comissão, de 7 de setembro, bem como no site do JOUE (http://simap.eu.int) (Regulamento (CE) n.º 1564/2005 da Comissão, de 7 de Setembro). O envio de anúncio para publicação em JOUE é feito através da Casa da Moeda, aquando do envio do anúncio para DR.

Relativamente à CO elementar CO2.2.4 *iniciar procedimento* engloba, conforme se ilustra na Figura 5.14, agrega as seguintes competências elementares de nível inferior:

(i) Decidir contratar;
(ii) Publicar anúncio/ envio de convite;
(iii) Conduzir procedimento.

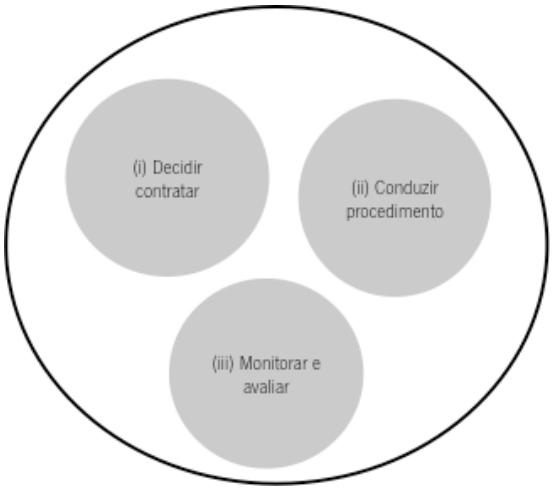


Figura 5.14 - CO2.2.4: iniciar procedimento e as competências organizacionais elementares de nível inferior

O procedimento pré-contratual tem início com a decisão de contratar[5], por parte do órgão competente. A decisão de contratar está sujeita às disposições legais aplicáveis à realização da despesa pública, conforme supramencionado e se ilustra na Figura 5.15.

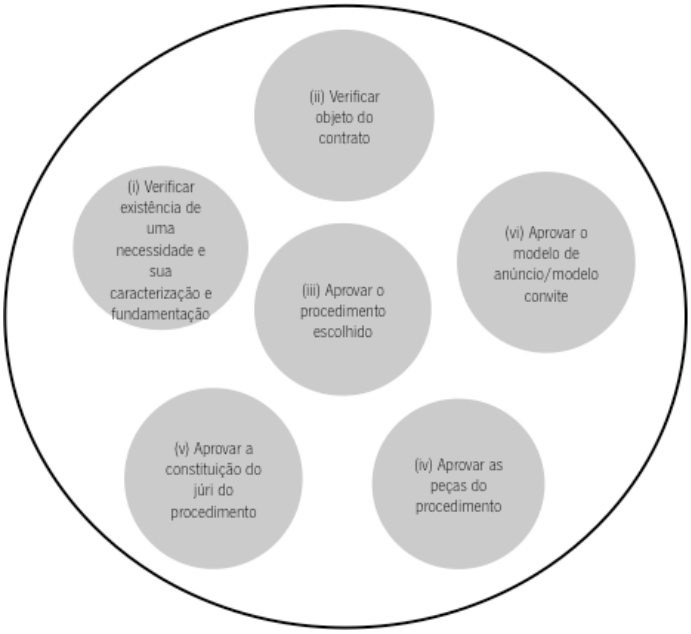


Figura 5.15 - CO2.2.4: iniciar procedimento (i) decidir contratar

A decisão de contratar é, neste sentido, tomada na sequência da verificação, por parte da entidade adjudicante, dos seguintes aspetos:

- A existência de uma necessidade, com enquadramento legal, e sua completa caracterização e fundamentação;

[5] Decisão de contratar: Quadro 47 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

- A identificação do meio ou instrumento adequado à sua satisfação, o qual consistirá no objeto do contrato a celebrar;
- A aprovação do procedimento escolhido e sua fundamentação;
- A aprovação das peças do procedimento (programa do procedimento e caderno de encargos);
- A aprovação da constituição do júri;
- A aprovação do anúncio de concurso/modelo de convite.

Na sequência da decisão favorável de contratar, inicia-se a condução do procedimento, através da publicitação do anúncio em DRE.

Conforme se ilustra na Figura 5.16, a CO elementar de mais baixo nível, a CO2.2.4 *iniciar procedimento (ii) conduzir procedimento* comporta um conjunto de atividades e tarefas inerentes a cada uma das seguintes fases:

(i) Publicar anúncio/ envio de convite;
(ii) Prestar esclarecimentos, erros e omissões;
(iii) Apresentação de propostas;
(iv) Análise e avaliação das propostas;
(v) Adjudicação, habilitação e caução;
(vi) Celebração do contrato.

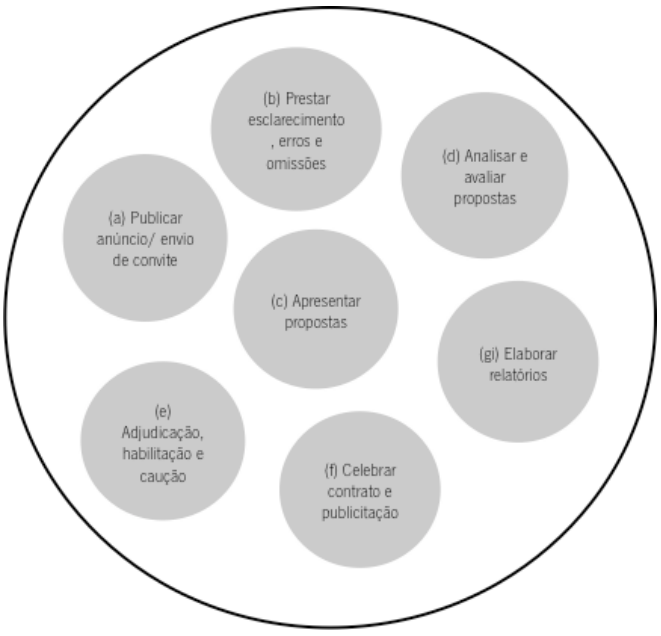


Figura 5.16 - CO2.2.4: iniciar procedimento (ii) conduzir procedimento

a) Publicar anúncio

Através da publicitação do anúncio de concurso em DRE, a entidade adjudicante "convida" o mercado, os potenciais interessados, a acederem às respetivas peças concursais. Estas devem ser integralmente disponibilizadas, de forma direta, após comprovado pagamento de acesso às mesmas, por parte dos interessados, quando aplicável, na plataforma eletrónica da entidade adjudicante. Para o cumprimento deste requisito, podem as plataformas eletrónicas de contratação pública estabelecer protocolo com a AMA, para garantir a interoperabilidade com a Plataforma *on line* de pagamentos.

Cada uma das diferentes competências de nível inferior identificadas na Figura 5.17, obedece ao cumprimento de um conjunto de preceitos legais, nos termos do definido na Parte II do CCP, a parte referente à contratação pública.

b) Esclarecimentos, erros e omissões do caderno de encargos[6]

Os esclarecimentos necessários à boa compreensão e interpretação das peças do procedimento solicitados pelos interessados, assim como os esclarecimentos prestados, pela entidade adjudicante, e as eventuais retificações às peças do procedimento, devem ser disponibilizados na plataforma eletrónica da entidade adjudicante e juntos às peças dos procedimentos, que se encontrem patentes para consulta. Todos os interessados que tenham adquirido as peças devem ser, imediatamente, notificados desse facto, através de meio eletrónico ou de outro meio de transmissão escrita e eletrónica de dados.

As listas de erros e omissões apresentadas pelos interessados devem ser disponibilizadas na plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante, devendo ser notificados, desse facto, todos os interessados que tenham adquirido as peças do procedimento.

Por outro lado, a decisão sobre a aceitação, ou não, das listas de erros e omissões apresentadas, por parte do órgão competente para a decisão de contratar, deve ser publicitada em plataforma eletrónica da entidade adjudicante e junto às peças do procedimento que se encontrem patentes para consulta. Todos os interessados que as tenham adquirido devem ser, também, imediatamente notificados do facto, através de meio eletrónico ou de outro meio de transmissão escrita e eletrónica de dados.

[6] Esclarecimentos e retificações das peças do procedimento: Quadro 70, Quadro 82, Quadro 83, Quadro 86, Quadro 87 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

Importa salientar que a apresentação de esclarecimentos e lista erros e omissões, por parte dos interessados, e respetivos esclarecimentos, por parte do órgão competente, decorre dentro dos prazos legalmente estabelecidos com eventuais implicações, em caso de não cumprimento, das datas de apresentação de propostas.

c) Apresentação de proposta[7]

Os documentos que constituem a proposta são apresentados diretamente em plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante. No caso do programa de procedimento ser substituído pelo convite à apresentação de propostas, o convite deve conter o modo de apresentação da proposta, através de meio de transmissão escrita e eletrónica de dados.

A receção das propostas é registada com referência às respetivas hora e data, sendo entregues aos concorrentes um recibo eletrónico comprovativo dessa receção.

Os termos a que devem obedecer a apresentação e a receção das propostas nas plataformas eletrónicas são definidos através do Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho e da Portaria n.º 701-G/ 2008, de 29 de Julho (Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de Julho; Portaria n.º 701-G/ 2008, de 29 de Julho).

d) Desencriptação, análise e avaliação das propostas pelo júri do procedimento

O júri no âmbito das competências próprias procede à apreciação das propostas e elabora os respetivos relatórios de análise e avaliação. Conforme se ilustra na Figura 5.17, a CO elementar de baixo nível CO2.2.4 *iniciar procedimento - (ii) conduzir procedimento – d) analisar e avaliar propostas* é modelada em competências ainda mais elementares.

[7] Proposta – documentos e modo de apresentação: Quadro 75 até ao Quadro 81; Quadro 84 até ao Quadro 89 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

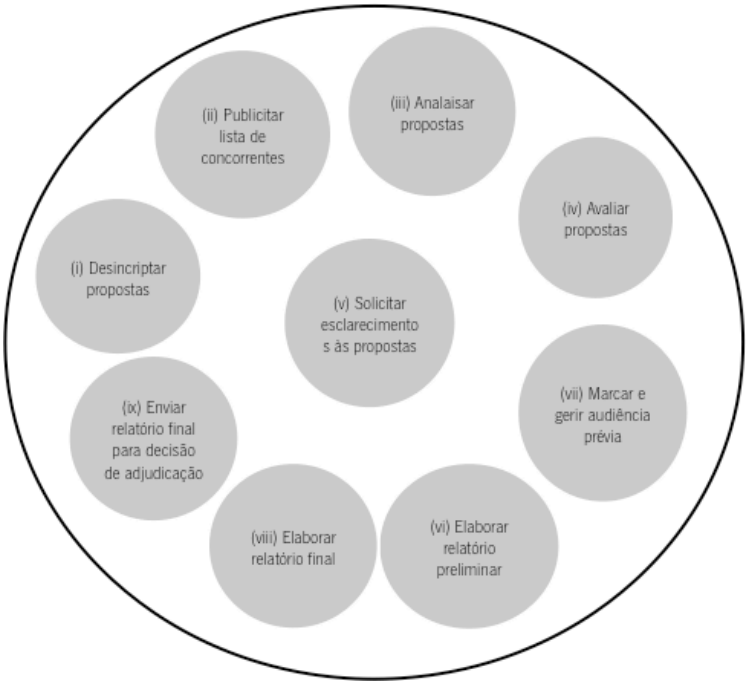


Figura 5.17 - CO2.2.4: iniciar procedimento (ii) conduzir procedimento – d) analisar e avaliar propostas

O júri[8], no dia imediato ao termo do prazo afixado para a apresentação das propostas, procede à desencriptação das propostas e publicita a lista dos concorrentes na plataforma eletrónica da entidade adjudicante. A consulta das propostas e candidaturas é facultada aos concorrentes, na referida plataforma, mediante a atribuição de um acesso.

A análise das propostas[9] pelo júri consiste na verificação do respetivo conteúdo das propostas para efeitos de eventual exclusão, por motivos materiais ou por motivos formais.

As propostas admitidas são avaliadas[10] com base no critério de adjudicação (critério o mais baixo preço ou critério da proposta economicamente mais vantajosa), para efeitos de ordenação a constar do relatório final, que será enviado ao órgão competente para decisão de adjudicação.

[8] Júri do procedimento: Quadro 90 e Quadro 91 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[9] Análise das propostas: Quadro 92 até ao Quadro 94; Quadro 96 até ao Quadro 97 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[10] Avaliação das propostas: Quadro 95 e Quadro 100 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

O júri do procedimento, para efeitos de análise e avaliação das propostas, pode solicitar aos concorrentes quaisquer esclarecimentos[11]sobre aspetos inerentes às propostas apresentadas.

Após a análise e avaliação das propostas, nas suas versões iniciais e finais, o júri elabora fundamentadamente um relatório preliminar. Este relatório reflete os resultados de análise e avaliação realizadas pelo júri. Do relatório preliminar devem constar os eventuais esclarecimentos prestados pelos concorrentes, a exclusão fundamentada de propostas e a ordenação das propostas admitidas. O júri notifica todos os concorrentes do relatório preliminar e fixa um prazo para audiência prévia (Ferreira & Cunha, 2013).

Durante a fase de audiência prévia, os concorrentes têm acesso às informações e comunicações escritas de qualquer natureza que estes tenham prestado, bem como às versões finais das propostas apresentadas. No exercício de audiência prévia, os concorrentes podem reclamar, quer da proposta de exclusão, quer da ordenação de propostas admitidas constante do relatório preliminar (Ferreira & Cunha, 2013).

Terminado o período de audiência prévia, o júri analisa as reclamações apresentadas, pronunciando-se sobre as mesmas. Caso não tenha sido apresentada nenhuma reclamação, ou caso o júri não considere válidas as reclamações apresentadas, é elaborado o respetivo relatório final. Se, após a audiência prévia, o júri, com base nas reclamações apresentadas, decide alterar o teor do relatório preliminar, quer por nova exclusão de proposta, quer por alteração da ordenação das propostas admitidas, decorre nova audiência prévia. Após este período o júri elabora novo relatório.

O relatório final, juntamente com os demais documentos que compõem o procedimento, é enviado ao órgão competente para a decisão de contratar.

e) Adjudicação, habilitação e caução

Na fase de adjudicação, cujas competências elementares de mais baixo nível estão ilustradas na Figura 5.18, o órgão competente para a decisão de contratar, não obstante as causas de não adjudicação[12], previstas no CCP, deve tomar a decisão de adjudicar dentro dos prazos para o efeito estabelecidos[13].

[11] Esclarecimentos sobre as propostas: Quadro 98 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[12] Causas de não adjudicação: Quadro 104 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[13] Dever de adjudicação: Quadro 101 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

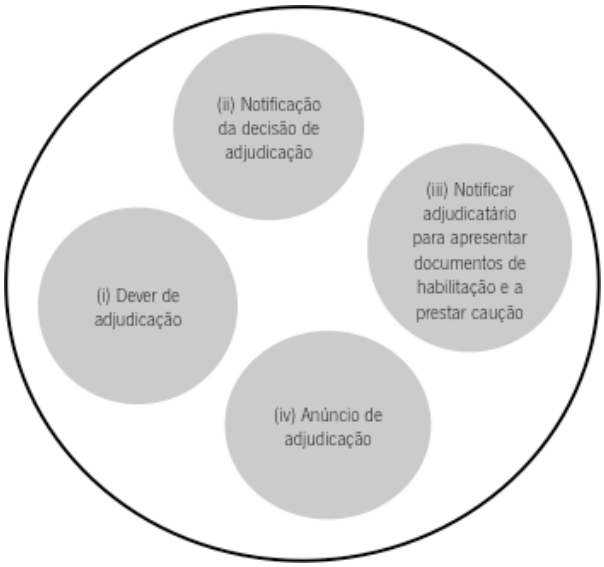


Figura 5.18 - CO2.2.4 iniciar procedimento (ii) conduzir procedimento – e) adjudicação

Uma vez tomada a decisão de adjudicar, o órgão competente notifica, em simultâneo, a todos os concorrentes a decisão de adjudicação[14], juntamente com o relatório final. Notifica, também, o adjudicatário para apresentar os documentos de habilitação[15] e prestar caução, se esta for devida, indicando expressamente o seu valor (Ferreira & Cunha, 2013).

Em determinadas situações, quando o procedimento de contrato tenha sido publicitado através de anúncio publicado no JOUE, a decisão de adjudicação deve ser, também, anunciada no JOUE[16].

Os documentos de habilitação[17] a apresentar pelo adjudicatário incluem um conjunto de documentos, que podem variar consoante o tipo de contrato a celebrar. Em alguns casos, existe também a possibilidade da sua dispensa de apresentação (Ferreira & Cunha, 2013).

Relativamente ao modo de apresentação[18], os documentos de habilitação podem ser apresentados eletronicamente, através de remissão para informação na internet.

[14] Notificação da decisão de adjudicação: Quadro 102 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[15] Notificação da apresentação dos documentos de habilitação: Quadro 102 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[16] Anúncio da adjudicação: Quadro 103 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[17] Documentos de habilitação: Quadro 105 até Quadro 108 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[18] Modo de apresentação dos documentos de habilitação: Quadro 109, Quadro 110 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

Encontram-se, também, determinadas as situações em que se considera a não apresentação dos documentos de habilitação e, respetivas, consequências[19].

O órgão competente para a decisão de contratar notifica, em simultâneo, todos os concorrentes da apresentação dos documentos de habilitação pelo adjudicatário[20], devendo os mesmos ficar disponíveis para consulta de todos os concorrentes, em plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante (Ferreira & Cunha, 2013).

Uma vez notificado do resultado da adjudicação, o adjudicatário deve prestar a caução (se esta for devida) por um dos seguintes meios[21]: (i) depósito ou títulos; (ii) garantia bancária; ou (iii) seguro-caução, devendo comprovar essa prestação[22] junto da entidade adjudicante.

A prestação de uma caução[23] visa garantir, por parte do adjudicatário, a celebração do contrato, bem como o cumprimento exato e pontual de todas as obrigações legais e contratuais que assume com essa celebração. Estão previstas as situações de exigibilidade e inexigibilidade da caução prevista[24], assim como, os respetivos valores de caução[25] (Ferreira & Cunha, 2013).

f) Celebração do contrato

Conforme se ilustra na Figura 5.19, na celebração do contrato há que ter em consideração os seguintes aspetos:

(i) Reduzir o contrato a escrito ou sua dispensa;
(ii) Propor eventuais ajustamentos ao contrato;
(iii) Aprovar minuta do contrato;
(iv) Outorgar o contrato;
(v) Publicitar o contrato.

[19] Não apresentação dos documentos de habilitação ou falsidades dos mesmos, e respetivas consequências: Quadro 112 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[20] Notificação da apresentação dos documentos de habilitação: Quadro 111 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira e Cunha, 2010).

[21] Modo de prestação da caução: Quadro 116 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[22] Comprovação da prestação da caução: Quadro 117 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[23] Função da caução: Quadro 113 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[24] Situações de Exigibilidade e de inexigibilidade de prestação da caução: Quadro 114 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[25] Valor da caução: Quadro 115 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

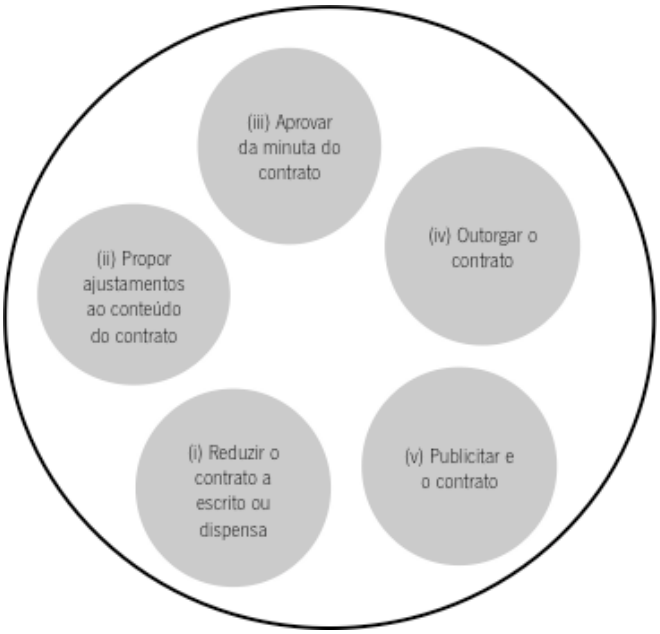


Figura 5.19 - CO2.2.4: iniciar procedimento (ii) conduzir procedimento – f) celebração do contrato

O CCP prevê as seguintes possibilidades para efeitos de celebração do contrato[26]: (i) redução do contrato a escrito; (ii) inexigibilidade de redução do contrato a escrito; e (iii) dispensa de redução do contrato a escrito.

Em determinadas situações podem ocorrer ajustamentos ao conteúdo do contrato[27] propostas pelo órgão competente para a decisão de contratar.

A minuta do contrato é um documento prévio à celebração do contrato, funciona como um instrumento de controlo, nomeadamente, para verificar se o seu conteúdo está conforme a decisão de contratar e se contém todos os elementos que devem constituir o contrato a celebrar (Ferreira & Cunha, 2013). Depois de aprovada a minuta do contrato[28] a celebrar, pelo órgão competente, este notifica o adjudicatário da minuta do contrato. A minuta do contrato a celebrar e os ajustamentos propostos consideram-se aceites[29] pelo adjudicatário quando haja aceitação expressa ou quando não haja reclamação nos cinco dias subsequentes à respetiva notificação. Nos cinco dias subsequentes à notificação da minuta do contrato a celebrar, o adjudicatário pode reclamá-la[30], desde que fundamentadamente, nos termos do CCP. No prazo de dez dias

[26] Celebração do contrato: Quadro 119 até ao Quadro 123 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[27] Ajustamentos ao conteúdo do contrato: Quadro 124 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[28] Aprovação e notificação da minuta do contrato: Quadro 128 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[29] Aceitação da minuta do contrato: Quadro 129 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[30] Reclamação da minuta do contrato: Quadro 130 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

úteis contados da receção da reclamação, o órgão competente para a decisão de contratar notifica o adjudicatário da sua decisão sobre as reclamações apresentadas. O não pronunciamento significa que o órgão competente rejeita a reclamação (Ferreira & Cunha, 2013).

A outorga do contrato deve ter lugar no prazo de trinta dias contados da data da aceitação da minuta ou da decisão sobre a reclamação, uma vez observados todos os requisitos obrigatórios[31]. Com a antecedência mínima de cinco dias, o órgão competente para a decisão de contratar comunica ao adjudicatário a data, hora e local de outorga do contrato (Ferreira & Cunha, 2013).

A não outorga do contrato[32] implica a caducidade da adjudicação, por factos imputáveis ao adjudicatário ou por fator imputáveis ao adjudicante. As consequências da não outorga do contrato diferem para o adjudicatário e para a entidade adjudicante, consoante a mesma resulte de factos imputáveis ao adjudicatário ou adjudicante (Ferreira & Cunha, 2013).

A celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da internet dedicado aos contratos públicos, condição de eficácia, nomeadamente, para efeitos de pagamento (Ferreira & Cunha, 2013).

g) Elaborar relatórios

A entidade adjudicante deve conservar, num prazo de quatro anos, a contar da data de celebração do contrato, todos os documentos relativos ao procedimento de formação do contrato, de modo a fundamentar as decisões sobre o mesmo perante a Comissão Europeia, quando esta o solicitar, através de comunicações e notificações, e envio dos respetivos relatórios[33] (Ferreira & Cunha, 2013).

[31] Outorga do contrato, requisitos, notificação e representação: Quadro 131 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[32] Não outorga do contrato: Quadro 132 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

[33] Relatórios para a Comissão Europeia: Quadro 135 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

Além disso, sempre que esteja em causa a contratação de concessão e empreitadas de obras públicas, a entidade adjudicante, no prazo de dez dias úteis corridos, deve enviar relatório de contratação ao InCI[34] (Ferreira & Cunha, 2013).

Concluída a modelação da CO de segundo nível CO2.1 *gerir processos de formação dos contratos públicos*, segue-se a modelação da CO de segundo nível CO2.3: *gerir a execução contratos públicos*.

5.3.4.3 CO2.3: Gerir o regime substantivo e execução dos contratos públicos

Nos termos do art.º 286 do CCP, o contrato constitui, para o contraente público e para o cocontratante, situações subjetivas ativas e passivas que devem ser exercidas e cumpridas de boa fé e em conformidade com os ditames do interesse público e da legislação aplicável (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 janeiro).

No exercício da atividade contratual, a administração pública, no âmbito do Código do Procedimento Administrativo, está obrigada ao acatamento do princípio de atuação administrativa no sentido da garantia e prossecução do princípio da boa fé, do princípio do interesse público e do princípio da legalidade, procurando uma lógica de maior rigor na gestão dos recursos públicos, por meio, também, de uma maior responsabilização de todos os intervenientes nas relações contratuais.

Neste contexto, torna-se importante garantir o alinhamento entre as CO2.1, CO2.2 e a CO2.3, fundamental para se avaliar o resultado da execução do contrato, assim como o seu impacto ao nível da necessidade que se pretendia satisfazer e que tinha despoletado o processo de compra. Ou seja, o contrato tem de ser avaliado não só no que diz respeito ao processo que conduziu à sua formação, isto é, ao nível da contratação, mas, também, em termos da sua execução.

Nestes termos, ao nível substantivo, conforme se ilustra na Figura 5.20, definem-se as seguintes CO elementares de nível inferior:

(i) gerir as situações de invalidade do contrato;
(ii) gerir a conformação da relação contratual;
(iii) gerir o regime contraordenacional;
(iv) gerir as comunicações e as notificações.

[34] Relatório de contratação de concessão e empreitadas de obras públicas: Quadro 134 do Manual Prático de Contratação Pública (Ferreira & Cunha, 2010).

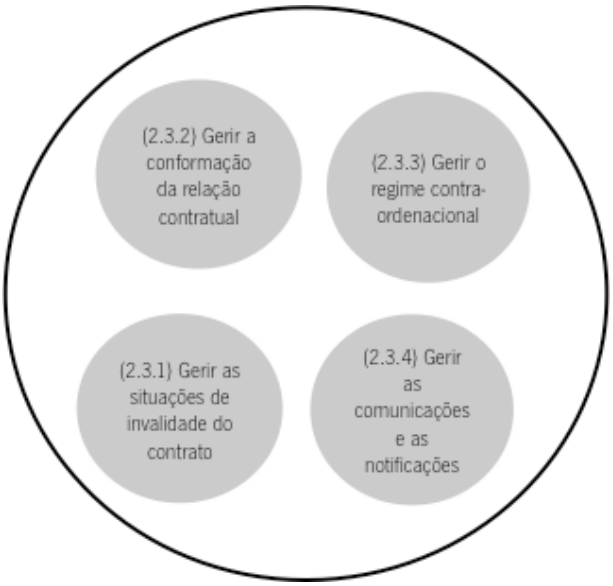


Figura 5.20 - CO2.3: gerir o regime substantivo e execução dos contratos

A CO2.3.1 *gerir as situações de invalidade do contrato* tem por objetivo gerir, no termos da lei, os efeitos da nulidade ou a anulabilidade dos contratos consequente de atos procedimentais inválidos. De um modo geral, pode dizer-se que os contratos administrativos são inválidos quando inválido for algum dos seus atos preparatórios ou de adjudicação; ou quando decorram violações de normas de direito civil ou administrativo, relativos à formação do contrato ou conteúdo do contrato.

Do contrato nascem direitos e deveres para ambas as partes que devem ser exercidos e cumpridos em conformidade com as já citadas regas de boa-fé e as decorrentes do comando da prossecução do interesse público.

Quando celebrado o contrato deve ser pontualmente cumprido e só se pode modificar por mútuo consentimento dos contraentes ou nos casos previstos na lei. Para garantir o cumprimento do contrato, o contraente público pode, nos termos do disposto no contrato e no CCP, conforme se ilustra na Figura 5.21:

(i) monitorar e gerir a fiscalização do modo de execução do contrato;
(ii) gerir as modificações unilaterais das cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato por razões de interesse público;
(iii) gerir o incumprimento contratual e aplicar as sanções previstas;
(iv) gerir a extinção do contrato.

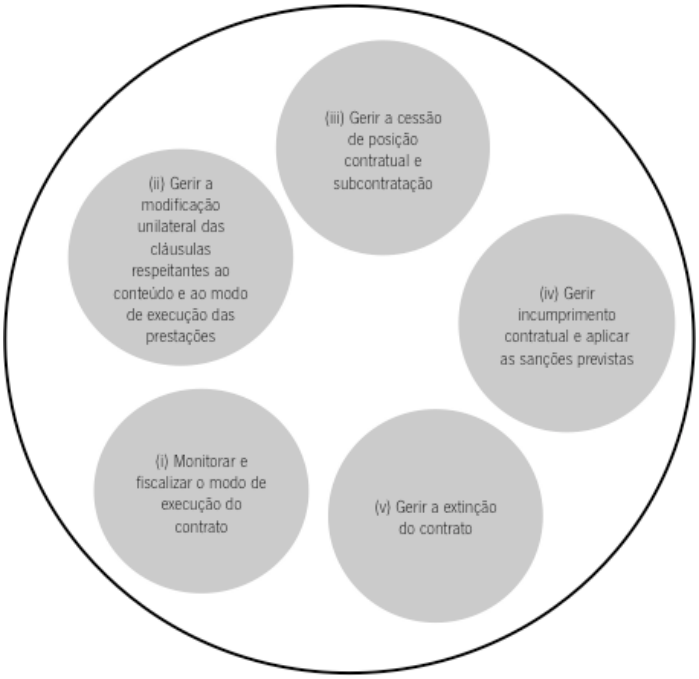


Figura 5.21 - CO2.3.2: gerir a conformação da relação contratual

Cabe ao contraente público assegurar, nos termos da lei, mediante o exercício de poderes de direção e de fiscalização, a funcionalidade da execução do contrato quanto à realização do interesse público visado pela decisão de contratar. O exercício destes poderes deve, porém, salvaguardar a autonomia do cocontratante, limitando-se ao estritamente necessário à prossecução do interesse público e processando-se de modo a não perturbar a execução do contrato, com observância das regras legais ou contratuais aplicáveis e sem diminuir a iniciativa e a correlativa responsabilidade do cocontratante.

Neste sentido, monitorar e gerir a fiscalização do modo de execução do contrato assume especial relevo, nomeadamente, ao nível do garante da sua eficácia.

Conforme se ilustra na Figura 5.22, procura-se, assim, a este nível, monitorar a execução do contrato, assegurando que os parâmetros definidos no caderno de encargos, no âmbito da CO2.2, estão, de facto, a ser cumpridos, nos termos legais, quer em termos físicos, técnico e financeiros.



Figura 5.22 - CO2.3.3: gerir a conformação da relação contratual – (i) monitorar e gerir a fiscalização

É importante monitorar e gerir a fiscalização técnica da execução do contrato através de métodos e instrumentos que permitam verificar que o caderno de encargos é, posteriormente, cumprido em fase de execução. Para além do acompanhamento da execução física, há que criar métodos e instrumentos de trabalho adequados, também, ao acompanhamento eficaz da execução financeira do contrato, nomeadamente, ao nível: (i) do adiantamento de preços; (ii) das garantias suplementares dos adiamentos; da gestão da caução (liberação, execução, execução das prestações, prazos de pagamento, revisões de preço, prémios por cumprimento antecipado).

Em resultado de acordo das partes contraentes ou por imposição de decisão judicial, ou arbitral, o conteúdo obrigacional do contrato pode ser objetivamente alterado. Estes aspetos são tratados no âmbito da CO elementar de nível inferior *"ii) gerir as modificações do contrato"*.

Os aspetos relacionados com a modificação subjetiva do contrato são, por sua vez, tratados ao nível da CO elementar de nível inferior *"iii) gerir a cessão da posição contratual e subcontratação"*.

Todos os aspetos relacionados com o regime do incumprimento do contrato, e respetiva aplicação das sanções contratuais, são tratadas na competência organizacional elementar de nível inferior *"iv gerir o incumprimento contratual e aplicar as sanções previstas"*.

Ao nível da CO elementar de nível inferior *"v) gerir a extinção do contrato"* gerem-se os aspetos inerentes à extinção do contrato, por via das situações expressas no CCP.

Por fim, a CO elementar 2.3.3 *gerir o regime contraordenacional* trata dos aspetos inerentes à gestão do processo de contraordenação, nomeadamente, ao nível de aplicação de coimas e sanções acessórias.

Pelo exposto, apresenta-se uma base de trabalho que evidencia a importância do acompanhamento, por parte das entidades públicas, dos aspetos relacionados com execução do contrato, já em fase pós-contratual, salvaguardando o princípio da concorrência e da defesa do interesse público na utilização dos interesses públicos. Ou seja, aquilo que está em causa é garantir que o rigor existente ao nível da fase pré-contratual, da contratação pública, que conduziu à adjudicação da melhor proposta, face ao estipulado no caderno de encargos, se cumpra em fase de execução.

A fase da formação do contrato, da contratação pública, propriamente dita, conduz, em princípio, à escolha da melhor proposta. Contudo, posteriormente, em fase pós-contratual, há que acompanhar a sua execução, procurando garantir o estrito cumprimento do definido no caderno de encargos, em termos de execução técnica e financeira, suportado num sistema de apoio à monitorização, gestão e avaliação do contrato público.

5.3.5 Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público – versão 1

Na subsecção anterior, procura-se evidenciar a importância em alinhar, por via da modelação das competência organizacionais, as CO1 *gerir políticas públicas orientadas ao valor público* e CO2 *gerir contratos públicos.* O objetivo é a criação de mecanismos de monitorização e gestão da informação, agregados ao nível da CO3 *gerir sistemas de informação*, suportados em tecnologia, capaz de possibilitar a avaliação do impacto da despesa realizada através de contratos públicos na criação de valor público.

Neste contexto, tendo por base o exposto neste Capítulo, apresenta-se a primeira versão do modelo "Gestão Integrada dos Contratos Públicos Orientados ao Valor Público" (Figura 5.23).

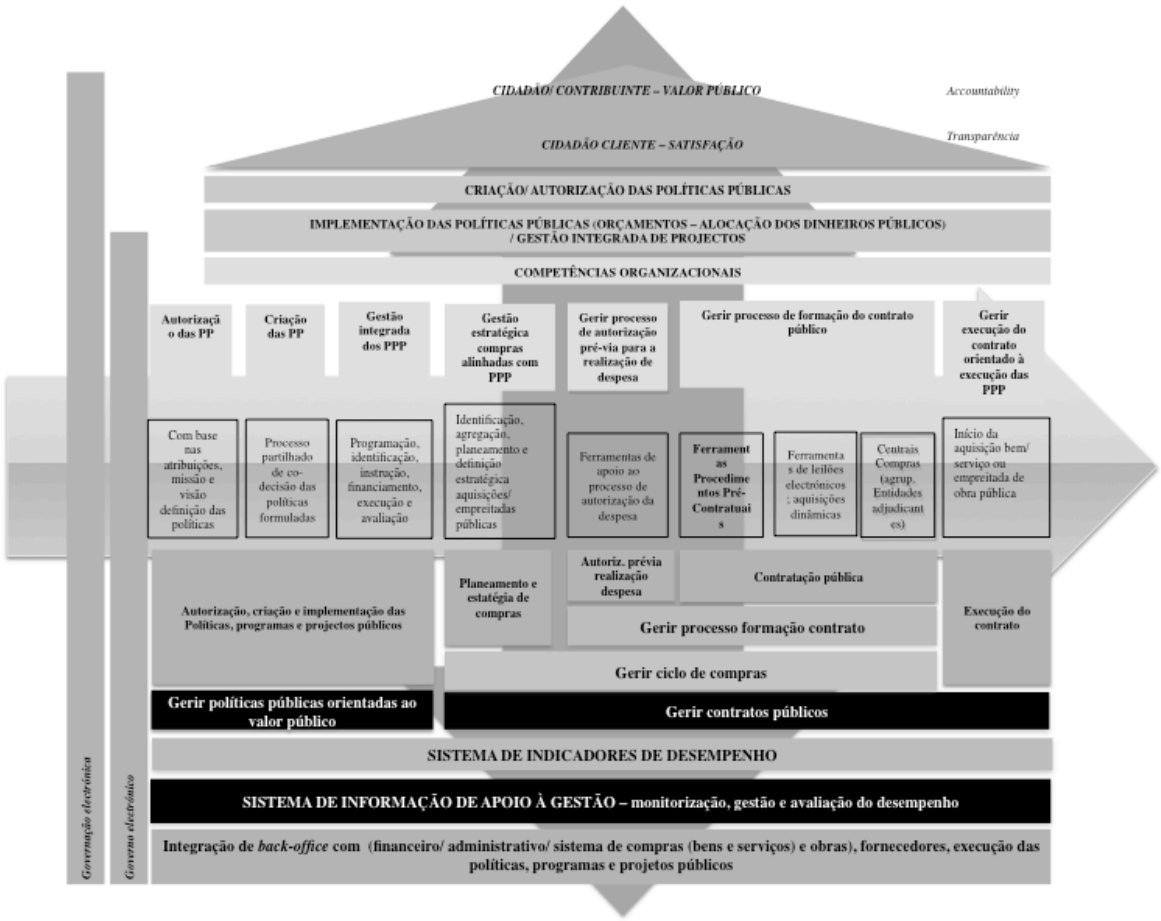


Figura 5.23 - Modelo de gestão integrada dos contratos públicos eletrónicos orientados ao valor público – versão 1

5.4 Sumário

Tendo por base o quadro teórico e a estratégia de investigação, identificada e descrita no Capítulo 3, no Capítulo 4 delimita-se, através da definição da rede de conceitos, o fenómeno em estudo. A rede de conceitos e a realização do estudo de caso proporcionam uma melhor e mais ampla compreensão do fenómeno. Através da revisão de literatura e do estudo de caso recolhem-se, também, evidências que suportem a validação da relevância prática do fenómeno em estudo. Ou seja, todo o trabalho até aqui desenvolvido foi importante para, na segunda fase da estratégia de investigação, suportar e fundamentar o desenho do modelo, descrito neste Capitulo 5.

Neste contexto, apresenta-se, assim, no presente Capítulo, a conceção do modelo, estruturado em componentes modulares, funcionais, resultante de num processo criativo, mas fundamentado no trabalho anteriormente mencionado.

6 Etapa 3 – Validação do Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público

6.1 Enquadramento

No capítulo anterior apresenta-se a primeira versão do Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Publico. Trata-se de um Modelo que procura responder, no contexto do governo eletrónico, por via dos contratos públicos: (i) a uma necessidade de melhoria organizacional e, consequentemente, melhoria da prestação de contas aos cidadãos; (ii) a uma orientação para o desenvolvimento tecnológico, em matéria de contratos públicos eletrónicos. Assim, na terceira fase da estratégia de investigação, que se aborda no presente Capítulo, procura-se aferir o potencial contributo do Modelo proposto

Neste contexto, tendo presente as questões de investigação QI6 e QI7, conforme definidas no Capítulo 3, realizam-se entrevistas qualitativas semiestruturadas, dirigidas a várias pessoas, com diferentes experiências, em relação ao fenómeno em estudo, consoante a dimensão contextual em que se inserem (político, legal, gestionário e tecnológico). A condução destas entrevistas permitem proceder à recolha de múltiplas visões e interpretações, com o intuito de suportar a validação o Modelo proposto. Importa referir que estas múltiplas interpretações, sobre cada uma das dimensões funcionais do Modelo, e respetivo contributo para a compreensão global do todo, são fundamentais para melhorar cada uma das partes que o compõe, garantindo-se, nestes termos, o bom desempenho do todo e, nesse sentido, a respetiva validação (Kvale, 2009; Kvale & Brinkmann, 2009; Moreira, 2007; Myers, 2009; Klein & Myers, 1999; Myers & Newman, 2007).

A questão de investigação QI6 - *No contexto do governo eletrónico, qual a melhor conceção da competência organizacional "gerir contratos públicos", por forma a avaliar o seu impacto, na organização e na sociedade, criando valor público, orientando, nesse sentido, o desenvolvimento tecnológico?* - remete para a parte normativa do modelo, e objeto de construção conceptual no Capítulo 5. Através da realização das entrevistas, procura-se, nesta dimensão, recolher: (i) perceções sobre o Modelo e suas funcionalidades base; (ii) uma visão holística do fenómeno, evidenciando, desta forma, as ligações e particularidades das associações entre as várias dimensões do Modelo; (iii) perceções sobre a utilidade do Modelo, enquanto referencial, no apoio ao desenvolvimento e soluções tecnológicas na área das compras públicas.

A questão de investigação QI7 - *Como podem, na prática, os governos usar as soluções tecnológicas de contratos públicos, que permitam avaliar o impacto das decisões de compras, na organização e no valor publico? -,* conduz para a parte avaliativa do Modelo. O foco de atenção está nas estratégias a adotar, no que diz respeito à forma de utilização e desenvolvimento de soluções tecnológicas de compras públicas, que permitam, efetivamente, contribuir para a melhoria do desempenho organizacional e, consequentemente, avaliar impacto na criação de valor público.

Em suma, as entrevistas de caráter qualitativo são: (i) provocadas, explicitamente, pela investigadora/entrevistadora; (ii) orientadas à validação do Modelo; (iii) dirigidas a pessoas selecionadas, de reconhecida experiência, profissional e académica, na área das compras públicas eletrónicas; (iv) guiadas pela investigadora/entrevistadora com base num esquema flexível de interrogação (Moreira, 2007).

A identificação do critério de validação, e respetivos elementos, é determinante para orientar a conceção da entrevista. Estes assuntos são abordados na Secção 6.2.

Os detalhes inerentes ao processo de conceção da entrevista, fundamentais para a sua eficaz condução, nomeadamente, as entidades a convidar, os vários momentos da entrevista, a análise e interpretação dos conteúdos obtidos são abordados na Subsecção 6.3. Os resultados da análise e interpretação dos dados obtidos apresentam-se na Subsecção 6.4. Por fim, apresenta-se, na Subsecção 6.5, as principais ideias e contributos deste Capítulo.

6.2 Elementos do critério de validação

O objetivo da realização das entrevistas é reunir, junto de um conjunto de indivíduos, com reconhecida experiência profissional, na área em estudo, um conjunto de evidências que permitam validar, em certa medida, a novidade e utilidade do modelo desenhado.

Procura-se, assim, através das múltiplas interpretações, obter descrições qualitativas, baseadas em diferentes experiências, sobre um fenómeno específico: gestão integrada dos contratos públicos orientados ao valor público (Kvale, 1996; Kvale & Brinkmann, 2009).

Neste contexto, tendo por base o Modelo proposto, assim como o conhecimento orientado ao propósito de investigação, a condução das entrevistas assenta na observação dos seguintes elementos de validação: (i) o sucesso do artefacto; (ii) a generalidade; (iii) a novidade; e (iv) a capacidade de explanação (Carvalho, 2012), conforme se aborda nas subsecções que se seguem.

6.2.1 O sucesso do artefacto

O primeiro elemento de validação é o sucesso do artefacto criado, expresso em termos (Carvalho, 2012): (i) da sua utilidade (determinar o contributo efetivo para a concretização dos resultados desejados, assim como a possibilidade de aplicação prática); (ii) da sua eficácia (determinar o grau de concretização dos resultados desejados); e (iii) da sua eficiência (determinar o grau de combinação dos recursos necessários à operacionalização e/ou uso do artefacto).

Importa salientar que a instanciação do modelo pode ser usada para aferir a viabilidade e sucesso do mesmo. Não se traduz, portanto, no resultado da estratégia em *design research*, conforme argumentam alguns autores (Carvalho, 2012).

Devido a um conjunto de limitações, a instanciação não é objetivo neste projeto de investigação. Neste sentido, não se adota a instanciação como elemento de avaliação do sucesso do Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos orientados ao Valor Público (Carvalho, 2012).

6.2.2 Generalização dos resultados

O segundo elemento de validação está relacionado com a generalização dos resultados.

O *Oxford English Dictionary* (1998) define o termo "generalização" como a formação de conceitos gerais partindo de casos particulares. A generalização pode ser perspetivada de diferentes formas. Assim sendo, deve ser metodologicamente contextualizada, consoante a orientação epistemológica subjacente (Lee & Baskerville, 2003; Walsham, 1995; Walsham, 2006; Ferreira *et al*, 2011). Neste sentido, a generalização não implica uma dimensão quantitativa ou estatística. Não é, portanto, um aspeto exclusivo da orientação positivista.

Contudo, esta questão da generalização é, particularmente, relevante quando a orientação epistemológica, subjacente à estratégia de investigação, é o interpretativismo (Lee & Baskerville, 2003; Walsham, 1995; Walsham, 2006; Klein & Myers, 1999; Myers, 1997; Ferreira *et al*, 2011), como é o caso do presente projeto. Neste contexto, a validação dos resultados, sob o ponto de vista da generalização, baseia-se nas diferentes tipologias apresentadas por Walsham (1995): (i) desenvolvimento de conceitos; (ii) generalização de teoria; (iii) desenho de aplicações específicas; e (iv) contribuição de boas visões.

Lee e Baskerville (2003) argumentam que os resultados da generalização (as noções gerais) podem ser demonstrações teóricas ou empíricas; e os *inputs* para a generalização (instâncias, casos particulares) podem, também, ser demonstrações teóricas ou afirmações empíricas.

A generalização é vista, neste projeto, como explanação de um fenómeno particular derivado de investigação empírica interpretativista, numa área específica dos SI. Ou seja, procura-se validar os resultados do projeto de investigação argumentando que a generalização parte de demonstrações empíricas (casos particulares de estudo), para afirmações empíricas, podendo, neste sentido, ser úteis, no futuro, em outras organizações e contextos (Walsham, 1995; Walsham, 2006; Ferreira *et al*, 2011).

6.2.3 Novidade

A novidade apresenta-se como o terceiro elemento da validação. Segundo Carvalho (2012), a novidade do artefacto, resultado do *design research*, deve estar associada a

uma nova classe de artefacto ou exibir melhorias significativas, relativamente a artefactos já existentes.

Enquanto que no conhecimento orientado à compreensão a novidade está associada à descoberta, no conhecimento orientado a um propósito a novidade está associada à invenção. Esta, uma vez aplicada, pode originar uma inovação, se se registar benefícios resultantes das mudanças das práticas organizacionais (Carvalho, 2012).

Neste contexto, do ponto de vista da investigação, o objetivo é demonstrar a novidade do artefacto, embora se reconheça que a expectativa última, do *design research,* seja a inovação do mesmo (Carvalho, 2012).

6.2.4 Capacidade de explanação

O desenho de um artefacto destinado a responder a um determinado propósito não é suficiente, em termos de validação do resultado, em estratégias de *design research*. O investigador deve, assim, ser capaz de explicar o porquê da utilidade do artefacto, assim como a sua eficiência e eficácia, comparativamente aos modelos existentes. O cumprimento destes requisitos implica uma compreensão abrangente sobre o fenómeno em estudo, fundamental para apoiar a construção do artefacto.

Em suma, a capacidade de explanação do resultado de investigação apoia-se na compreensão do fenómeno em estudo, sendo esta um elemento fundamental para a validação dos resultados (Carvalho, 2012).

6.3 O método usado para a validação: as entrevistas

6.3.1 Enquadramento

A entrevista é um processo de comunicação interpessoal de obtenção de informação, inscrito num contexto social mais amplo. Por outro lado, a entrevista depende de um conjunto de elementos internos à situação da entrevista (entrevistador, entrevistado e tema em questão), assim como externos (que relacionam a entrevista com a sociedade, organização e cultura). Os elementos de contexto são fundamentais no processo de interpretação e construção do fenómeno em estudo (Moreira, 2007; Klein & Myers, 1999; Myers, 1997).

Contudo, a realização de entrevista envolve um conjunto de potenciais dificuldades, nomeadamente: (i) falta de tempo; (ii) dificuldade em encontrar os indivíduos chave; (iii) risco de entrevistar um indivíduo que não revela, efetivamente, o conhecimento e a experiência como se pensava; (iv) ambiguidade da linguagem entre entrevistado e entrevistador (Myers, 2009; Klien & Myers, 1999; Kvale, 1996; Kvale & Brinkmann, 2009; Myers, 1997).

No que diz respeito à conceção e condução da entrevista, investigadores qualitativos sugerem a adoção do modelo dramatúrgico (Myers, 2009).

Nos termos do modelo dramatúrgico, tal como no teatro, o entrevistador tem de dirigir o palco, estar atento e saber geri-lo; a entrevista desenrola-se em etapas, envolve vários atores, uma audiência, uma programação, uma entrada e uma saída; o desempenho final pode ser bom ou mau. Todos estes aspetos são importantes e devem estar presentes aquando da preparação da entrevista, para que o resultado final seja o desejado (Myers, 2009).

Neste contexto, a presente Secção aborda o processo das entrevistas. Nas subsecções seguintes descrevem-se os procedimentos adotados para cada uma das respetivas fases e resultados obtidos. Assim, na Subsecção 6.3.2 identifica-se o procedimento adotado para identificar as entidades a convidar e as entidades acabaram por ser convidadas. Na Subsecção 6.3.3, abordam-se os momentos da entrevista e os aspetos que devem ser observados. A Subsecção 6.3.4 apresenta as regras de transcrição; análise e interpretação dos conteúdos obtidos.

6.3.2 Identificação das entidades a convidar

Na investigação qualitativa as entrevistas devem ser conduzidas a uma variedade de pessoas suscetíveis de partilhar informação relevante, com diferentes visões sobre o fenómeno em estudo. Através desta triangulação de assuntos, obtém-se uma boa amplitude de opiniões (Myers, 2009; Moreira, 2007).

Neste sentido, seguindo as orientações de Soares (2009), definem-se as seguintes etapas do processo de identificação das entidades a convidar, conforme infra se descreve: (i) definição do critério de escolha; (ii) definição dos nichos de procura; (iii) identificação dos indivíduos por nicho de procura; (iv) convite aos indivíduos selecionadas.

6.3.2.1 Etapa 1 – Definição do critério de escolha das entidades a convidar

Nesta primeira etapa define-se o critério de escolha das entidades a convidar para a entrevista.

Atendendo que se pretende, com a realização das entrevistas, recolher evidências que permitam validar a relevância e oportunidade do Modelo proposto, é importante entrevistar indivíduos que lidam, direta e indiretamente, em diferentes contextos, com os processos de compras públicas eletrónicas. Ou seja, o objetivo é convidar pessoas que, pela experiência, detenham conhecimentos na área das compras públicas eletrónicas (Myers, 2009).

Neste contexto, adota-se o seguinte critério de escolha das entidades a convidar: todo o indivíduo que, de algum modo, intervém nos processos de compras públicas e/ou participam em iniciativas que visam definir, promover ou implementar as compras públicas eletrónicas, em Portugal.

6.3.2.2 Etapa 2 – Definição dos nichos de procura

Uma vez definido o critério de escolha das entidades a convidar, a etapa seguinte consiste na determinação das áreas aonde é possível encontrar indivíduos que cumpram o critério definido anteriormente. Ou seja, não se pretende, de momento, apontar nomes concretos de pessoas a convidar, mas, sim, identificar os nichos onde as mesmas possam ser encontradas.

Desta forma, considera-se que podem ser convidadas entidades que lidam com o processo de compras públicas eletrónicas inseridas nos seguintes contextos: político, de gestão, legal, tecnológico e académico.

Neste contexto, tendo em consideração o critério de escolha das entidades a convidar, definido na etapa anterior, são identificados os seguintes nichos de procura:

(i) Organismos da Administração Pública com responsabilidades de intervenção em termos: (i) políticos; (ii) gestionário; e (iii) legais. Este constitui o nicho fundamental de procura.
(ii) Mercado tecnológico: empresas que operam no mercado das TSI, disponibilizando plataformas eletrónicas de compras públicas certificadas pelo CEGER.
(iii) Academia: académicos e investigadores que tenham estado envolvidos em

projetos do governo eletrónico, nomeadamente, ao nível das compras públicas eletrónicas e/ou participando em processos de consultoria e colaboração com entidades da Administração Pública.

6.3.2.3 Etapa 3 - Identificação das entidades a convidar por nicho de procura

Na terceira etapa do processo de identificação das entidades a convidar definem-se, em cada um dos nichos de procura, nomes concretos de indivíduos com experiência reconhecida.

Assim, para o nicho *Organismos da Administração Pública* identificam-se indivíduos com experiência reconhecida, em cada um dos seguintes níveis:

(i) nível político: entidades com responsabilidade em matéria de formulação das políticas públicas, nomeadamente, ao nível do governo eletrónico e compras públicas. Identificam-se, assim, as seguintes entidades/organismos: Presidentes de Comunidades Intermunicipais; Presidentes de Câmaras Municipais; ESPAP; AMA.

(ii) nível gestionário: unidades, institutos e associações, cujo objetivo, funções e atividades possam incluir aspetos relacionados com a promoção e execução das políticas de compras públicas eletrónicas, em Portugal. Identificam-se, portanto, a este nível, as seguintes entidades: Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI), Entidade Gestora do Portal dos Contratos Públicos; Unidades de Compras de organismos públicos.

(iii) nível legal: juristas que trabalham na área das compras públicas, inseridos em organismos públicos ou a eles prestando serviços.

Relativamente ao nicho do *mercado tecnológico*, procede-se, em primeiro lugar, à identificação das entidades privadas detentoras de plataformas eletrónicas de compras públicas certificadas pelo CEGER.

No que diz respeito aos indivíduos pertencentes à *academia*, a identificação baseia-se, essencialmente, na consulta das listas de contactos pessoais e do orientador, tendo, por base, a experiência na área em estudo.

Neste seguimento, por nicho de procura, foram identificados treze indivíduos. O Apêndice I apresenta o nome das personalidades convidadas a participar no estudo, através de entrevista.

6.3.2.4 Etapa 4 - Convite dirigido às entidades selecionadas para participar na entrevista

Uma vez identificados os indivíduos a entrevistar, por cada um dos diferentes nichos de procura, a etapa seguinte consiste no envio do respetivo convite.

No que diz respeito à forma de envio do convite, seguem-se as orientações e argumentos apresentados por Soares (2009). Ou seja, atendendo ao tempo, custos e oportunidade, decide-se enviar o referido convite por correio eletrónico.

Assim, entre os dia 28 de abril e 4 de maio, enviou-se, por e-mail, o convite a cada um dos indivíduos identificados, convidando-os a participar na entrevista. O convite enviado encontra-se no Apêndice II.

6.3.2.5 Etapa 5 - Orientar os entrevistados para as entrevistas

Dos treze convites enviados apenas não se obteve resposta de um deles. Doze dos convites formulados responderam de uma forma célere. Em média, as respostas foram obtidas num período de dois dias após o envio do respetivo convite.

Importa salientar que uma das respostas aos convites formulados, embora tivesse demonstrado interesse pelo estudo que se estava a realizar, informava que o convite deveria ser remetido aos órgãos superiores. Devido a limitações de tempo, e como o nicho já se encontrava bem representado, decidiu-se não (re)enviar o convite. Outro dos indivíduos convidados, apesar de ter respondido positivamente, não teve oportunidade em participar, devido a dificuldades de agenda.

Tendo por base as respostas positivas aos convites enviados, procedeu-se, posteriormente, através de correio eletrónico, ao agendamento das respetivas entrevistas. Aproveitou-se o envio dessa informação para se informar sobre a forma como a entrevista iria decorrer (Myers, 2009; Soares, 2009).

Em suma, entre os treze convites formulados, realizaram-se dez entrevista. O Apêndice III apresenta as personalidades entrevistadas.

Ainda na fase de preparação das entrevistas, enviou-se à primeira entidade a ser entrevistada, através de correio eletrónico, um documento com uma súmula do trabalho que se estava a desenvolver. Para as restantes entrevistas já não se procedeu da mesma forma, em virtude da perceção que se teve do efeito dessa informação sobre o entrevistado, aquando da realização da primeira entrevista.

No sentido de orientar a conversação na condução das entrevistas, a investigadora preparou os seguintes instrumentos (Soares, 2009; Myers, 2009; Kvale, 1996; Kvale & Brinkmann, 2009): (i) uma apresentação em *powerpoint*, fundamental para a parte visual do modelo e orientação dos entrevistados; e (ii) documento que contém os aspetos a abordar e as questões amplas e abertas que devem ser formuladas (Apêndice IV).

6.3.3 Condução da entrevista

As doze entrevistas realizaram-se, presencialmente, entre os dias 4 e 22 de maio de 2015, envolvendo um total de 14 horas, aproximadamente.

Conforme já mencionado, segundo o modelo dramatúrgico, as entrevistas qualitativas, inseridas num determinado contexto, assentam em determinados momentos principais: (i) o momento de arranque; (ii) o momento de entrevista; e (iii) o momento de encerramento.

Para cada uma destas etapas, deve a investigadora/entrevistadora, estabelecer algumas orientações, assim como desenvolver algumas competências fundamentais para a condução da conversação e, consequentemente, para a obtenção do desempenho desejado (Soares, 2009; Myers, 2009; Kvale, 1996; Kvale & Brinkmann, 2009; Moreira, 2007).

Neste contexto, os aspetos que devem, então, ser observados em cada um dos momentos da entrevista são, seguidamente, descritos.

6.3.3.1 Arranque da entrevista

Na "entrada em cena", isto é, no início da entrevista, a gestão das impressões, principalmente as primeiras impressões, tem um grande impacto na forma como a entrevista se desenrola. Estas impressões podem, nesse sentido, contribuir, significativamente, para o maior ou menor sucesso da entrevista (Soares, 2009; Myers, 2009; Moreira, 2007).

A criação de empatia entre o entrevistador e o entrevistado; a criação, no entrevistado, de motivação para a entrevista, evidenciando o seu reconhecimento e valioso contributo; a clarificação do que se pretende com a entrevista e a forma como ela irá decorrer; são aspetos fundamentais que devem estar presentes no arranque da entrevista

(Soares, 2009; Myers, 2009; Moreira, 2007).

Fazer com que os entrevistados se sintam confortáveis, o mais rapidamente possível, minimizando as dissonâncias sociais, é considerado ponto chave para uma boa conversação (Soares, 2009; Myers, 2009; Kvale, 1996; Kvale & Brinkmann, 2009; Moreira, 2007).

Neste contexto, a investigadora, de uma forma geral, adotou, no momento do arranque, de todas as entrevistas o seguinte procedimento (Soares, 2009; Kvale, 1996; Kvale & Brinkmann, 2009; Moreira, 2007): (i) apresentação da investigadora; (ii) agradecimento aos entrevistados pela colaboração nesta fase da investigação; (iii) menção das principais motivações subjacentes ao projeto de investigação; (iv) apresentação sumária da estratégia de investigação, realçando a etapa da entrevista e a importância da mesma; (v) apresentação do resultado esperado da investigação; (vi) identificação das questões foco de atenção no decorrer da entrevista, conforme o que tinha sido mencionado na mensagem de correio eletrónico enviada, para efeitos de preparação da mesma; (vii) apresentação e explicação da dinâmica da condução da entrevista; e, por fim, (viii) pedido de autorização para fazer o registo áudio da entrevista, mencionando que o mesmo é confidencial, tendo, apenas, acesso à gravação a investigadora e o seu orientador, e que qualquer referência ao seu conteúdo será mantida anónima (Apêndice V).

De um modo geral, as entrevistas decorreram num ambiente de empatia entre entrevistador e entrevistado, desde o momento do arranque. A perceção de um ambiente mais ambíguo, pela divergência de opiniões, entre entrevistador e entrevistado foi, apenas, registado numa das entrevistas.

Importa, ainda, salientar que, atendendo à perceção que se teve, logo no momento do arranque da primeira entrevista realizada, sobre o efeito que teve o envio do documento com síntese do trabalho que se estava a desenvolver, decidiu-se não se enviar esse documento nas entrevistas seguintes. Percecionou-se nessa primeira entrevista que o facto de o entrevistado já conhecer a tese defendida, atendendo que ele defendia uma outra visão, nomeadamente, ao nível dos modelos de negócio e de desenvolvimento das plataformas de contratação pública, o foco da entrevista foi, por várias vezes, desviado. Uma certa dificuldade na condução dessa entrevista foi sentida, pela ambiguidade de linguagem entre entrevistador/entrevistado. Contudo, importa mencionar e realçar a

importância das evidências recolhidas nessa entrevista, para melhorar a compreensão e explicação do fenómeno em estudo.

6.3.3.2 Entrevista

Após o arranque da entrevista, quando se perceciona um ambiente confortável para a situação da entrevista, propriamente dita, inicia-se a conversação. Esta, assenta numa interação entrevistador-entrevistado sobre as dimensões funcionais do Modelo proposto.

A entrevista é conduzida com recurso ao *powerpoint* que se tinha preparado. Contudo, o recurso a essa apresentação e a ênfase dada aos vários pontos em discussão variou, de entrevista para entrevista, em função da linha de discussão e do interesse demonstrado em relação a cada um dos pontos abordados na apresentação.

O foco da conversação foram as dimensões funcionais do Modelo, assim como a visão global e integrada do mesmo. As dimensões funcionais do modelo são, nestes termos, abordadas de uma forma encadeada, do particular para o global. Com esta abordagem pretende-se que os resultados da discussão de uma dimensão funcionem como suporte para a dimensão seguinte. O objetivo é apresentar gradualmente o modelo, realçando as ligações entre cada uma das dimensões e o respetivo impacto para o desempenho do todo.

Durante o momento da entrevista, procurou-se seguir algumas das recomendações referenciadas na literatura, para se criar um ambiente de empatia entre o entrevistador e o entrevistado: (i) recolher informação sobre os entrevistados, nomeadamente comunicações por eles efetuadas, percurso profissional, atividades e projetos em que estiveram envolvidos; (ii) mostrar compreensão do raciocínio e das opiniões, quer através de comportamento não verbal (acenar com a cabeça, por exemplo), como verbal (muito interessante o que me acaba de dizer, por exemplo); (iii) reutilizar terminologia introduzida pelo entrevistado, assim como encadear as questões em função do que ele menciona; (iv) mostrar flexibilidade a novas ideias e a novas perguntas; (v) saber ouvir, tática de silêncio; (vi) recapitulação do que o entrevistado disse até determinado momento da entrevista; (vii) mudar de tema quando se perceciona que o assunto é delicado ou incómodo para o entrevistado; (viii) solicitar ao entrevistado que esclareça ou se detenha mais num determinado tema (Myers, 2009; Soares, 2009; Moreira, 2007).

As entrevistas foram realizadas com o objetivo de proceder à recolha de evidências para validar o Modelo proposto, tendo por referência os elementos do critério de validação,

apresentados na Secção 6.2. Neste contexto, as entrevistas foram conduzidas com o objetivo de focar os seguintes temas:

(i) O potencial endógeno das tecnologias nos processos de mudança nos organismos públicos:
   - O potencial endógeno da tecnologia;
   - A importância dos modelos organizacionais e dos sistemas de informação nos projetos de mudança por via da introdução da tecnologia.

(ii) Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público:
   - CO gerir contratos públicos:
     - Planeamento e gestão estratégica de compras;
     - Execução do contrato;
     - Visão sobre as compras públicas em Portugal;
     - Consequências da visão restrita do ciclo de compras.
   - CO gerir políticas públicas;
   - CO gerir informação (monitorar, gerir e avaliar a informação);
   - A tecnologia no apoio à operacionalização do modelo.

(iii) As plataformas de contratação pública, em Portugal:
   - Constrangimentos organizacionais provocados pela introdução das plataformas de compras nas organizações públicas;
   - Limitações das plataformas de contratação pública;
   - Medidas para ultrapassar as limitações e os constrangimentos das plataformas de compras;
   - Vantagens associadas à adoção das plataformas de contratação pública.

(iv) Modelo proposto:
   - Utilidade;
   - Sugestões de melhoria;
   - Dificuldades em implementar o modelo;
   - Novidade do modelo;
   - Generalizações.

(v) Serviços partilhados de compras, ao nível regional e local.

(vi) Estudos futuros.

De uma forma geral, todos os temas foram abordados em todas as entrevistas, embora com diferentes graus de incidência, fruto da linha de discussão que norteou as respetivas entrevistas.

Todas as entrevistas, mediante autorização prévia, foram áudio registadas, garantindo-se a confidencialidade das mesmas e que qualquer referência ao seu conteúdo seria mantida anónima.

Uma vez abordadas todas as dimensões funcionais do modelo, e obtidos os respetivos contributos, antes de se dar por encerrada a entrevista, pergunta-se ao entrevistado se deseja acrescentar mais algum contributo (Soares, 2009; Myers, 2009).

6.3.3.3 Encerramento da entrevista

Uma vez terminada a entrevista, a investigadora desliga o gravador, reiterando os agradecimentos ao entrevistado, realçando, uma vez mais, a importância do seus contributos (Soares, 2009; Myers, 2009).

Importa, também, mencionar a disponibilidade imediata de todos os entrevistados em colaborar e partilhar as respetivas experiências, espelhado pela duração que, em média, cada entrevista demorou. Ou seja, quando se preparou a entrevista e se orientou os entrevistados, tinha-se dito que a mesma demoraria, em média, 45 minutos. Contudo, todas as entrevistas ultrapassaram os 45 minutos. Para a entrevista que mais tempo levou foram precisas quase duas horas. Mesmo após se ter dado por encerrado a entrevista, na maioria delas, a discussão continuou por mais alguns minutos.

Posteriormente, e já fora do local onde a entrevista se desenrolou, seguindo, uma vez mais, as orientações apresentadas por Soares (2009), relativamente ao procedimento a adotar na condução das entrevistas, a investigadora faz uma autoavaliação. Esta autoavaliação permitiu uma reflexão sobre a forma como a entrevista decorreu, salientando os seus aspetos positivos e a melhorar, quer em termos de conteúdo, quer em termos de relação investigadora-entrevistado.

6.3.3.4 Processo de transcrição das entrevistas

As entrevistas foram áudio-registadas. Apesar do custo e do tempo necessário, decide-se pela transcrição das gravações áudio das dez entrevistas realizadas, uma vez que este processo tem impacto na análise e, concomitantemente, no respetivo trabalho final (Kvale, 1996; Kvale & Brinkmann, 2009; Soares, 2009; Myers, 2009).

O processo de transcrição é realizado pela própria investigadora. Com o objetivo de aumentar a fiabilidade deste processo, seguem-se algumas das orientações referenciadas na literatura: (i) as entrevistas são transcritas em *verbatim*, ou seja, palavra por palavra, exatamente como proferidas pelos entrevistados; (ii) anotam-se todas as expressões não verbais produzidas pelos entrevistados (risos, pausas, tosse, por exemplo); (iii) registam-se todos os eventos que ocorrem durante a entrevista, nomeadamente, o toque de telefone ou a interrupção causada por terceiros; (iv) sinalizam-se as sobreposições de discurso dos interlocutores; (v) assinalam-se as partes das gravações não audíveis ou não percetíveis; (vi) sinalizam-se as partes que sofreram alteração, mas sem que o respetivo conteúdo fosse alterado (Soares, 2009; Kvale, 1996; Kvale & Brinkmann, 2009). Ou seja, o processo de transcrição foi realizado tendo por base as regras e convenções adotadas, conforme se apresenta no Apêndice VI.

Importa mencionar que não se recorreu a nenhuma ferramenta informática para o processo de transcrição.

Segundo alguns autores, a atividade de análise e interpretação dos dados inicia-se, precisamente, nesta fase de transcrição. Outros autores, remetem esta atividade para momentos anteriores ao próprio processo de transcrição, ou seja, para o momento da entrada e/ou condução da entrevista, propriamente dito (Soares, 2009; Myers, 2009; Kvale, 1996; Kvale & Brinkmann, 2009).

As transcrições foram realizadas pelos nichos de procura que conduziram à identificação dos entrevistados. Ou seja, a primeira transcrição não corresponde à primeira entrevista realizada.

No total, o processo de transcrição demorou 112 horas, aproximadamente, correspondendo a uma média de 11 horas e 20 minutos, por entrevista. Posteriormente, todas as transcrições foram revistas, tendo este trabalho demorado, aproximadamente, em 44 horas. Como resultado do processo de transcrição obtém-se um conjunto de documentos fundamentais no suporte da análise e interpretação dos resultados. As transcrições das doze entrevistas fazem parte do Apêndice VII.

6.3.4 Análise e interpretação das transcrições das entrevistas

A análise e interpretação dos dados inicia-se aquando a realização das entrevistas, logo no momento de entrada e/ou da entrevista, propriamente dito (Kvale, 1996), conforme

já mencionado anteriormente. Os entrevistados descrevem, com base nas suas experiências, o que sentem e o que fazem em relação ao tópico em discussão. Desta forma, inicia-se uma certa interpretação, por parte do entrevistador, assim como, do entrevistado, sendo, por isso, apontado por Kvale (1996) como a primeira etapa da análise. Uma segunda etapa da análise verifica-se quando o entrevistador, no decorrer da entrevista, deteta novas relações entre as dimensões em discussão. Tendo por base a interpretação dessas novas relações, o entrevistador pode recolocar questões, procurando, nesse sentido, uma nova confirmação, ou não. Esta é, também, apontada por Kvale (1996) como uma terceira etapa da análise.

Nos projetos de investigação qualitativa existe uma certa interatividade entre as fases de recolha e análise de dados. Contudo, atendendo, normalmente, à enorme variedade de dados recolhidos, nas investigações qualitativas há que estruturar e clarificar esse material, eliminando o que não é essencial, em função do propósito de investigação (Myers, 2009; Kvale, 1996). Apesar da interatividade descrita é importante focar, de uma forma mais intensiva e profunda, a análise de dados, propriamente dita, que se inicia com a interpretação das respetivas transcrições, dando, assim, sentido aos conteúdos das entrevistas (Kvale, 1996; Myers, 2009).

A análise das transcrições permite obter uma imagem muito mais interessante e abrangente dos conteúdos, do que a fotografia proporcionada pelas próprias transcrições; permite organizar o texto das entrevistas, condensando os vários significados implícitos em formatos mais adequados, para efeitos de interpretação (Kvale, 1996; Myers, 2009).

Existem várias abordagens de análise e interpretação dos conteúdos, nomeadamente: (i) a codificação; (ii) memorandos; (iii) indução analítica; (iv) série de eventos; (v) incidentes críticos; (vi) hermenêutica; (v) semiótica; (vi) análise de conteúdos; (vii) análise de conversação; (viii) análise de discurso; (ix) análise de narrativa; (x) análise metafórica.

Estas abordagens podem ser usadas individualmente, ou de forma combinada, dependendo, entre as vantagens e desvantagens associadas, do objetivo da análise. Por outro lado, aspetos relacionados com o interesse pela abordagem de análise, a consistência com os métodos adotados e a orientação epistemológica subjacente devem ser tidos em conta, no momento de escolha da(s) técnica(s) de análise e interpretação

dos conteúdos (Myers, 2009).

Neste contexto, para efeitos de transcrição, adota-se a codificação e os memorandos, apoiando-se, posteriormente, para efeitos de análise e interpretação dos respetivos conteúdos, nos princípios hermenêuticos.

A análise das transcrições envolve a prática de um conjunto de tarefas: (i) categorização dos significados; (ii) estruturação dos significados proporcionados pelas várias narrativas; (iii) interpretação dos significados; e (iv) generalização dos mesmos, em função do contexto de investigação, conforme mencionado na subsecção anterior (Kvale, 1996).

A codificação serve, essencialmente, para recuperar e organizar os dados, criando mecanismos de indexação, que facilitem, em momentos posteriores, a procura e o acesso à informação (Myers, 2009).

Relativamente ao processo de análise e interpretação dos conteúdos, seguindo as orientações de Soares (2009), estrutura-se este processo de análise de conteúdos em três fases principais: (i) análise preliminar; (ii) análise intra-entrevista; e (iii) análise inter-entrevista.

Em cada uma destas fases, a respetiva análise e interpretação dos conteúdos é orientada pelos princípios hermenêuticos: (i) historicidade (ontologicamente, os seres humanos são a sua história; há que inserir os conteúdos no seu contexto histórico); (ii) ciclo hermenêutico (dialética entre a compreensão do todo e a interpretação de cada uma das partes que o integram; compreensão da interação entre as partes e o todo); (iii) prejuízo (compreensão envolve interpretação; a interpretação assenta em preconceitos que, por sua vez, têm impacto na forma como se vê o mundo, nomeadamente, o significado do objeto em análise; há que saber distinguir os preconceitos verdadeiro, que compreendemos, dos falsos, que não compreendemos; (iv) autonomização (distinção entre o texto escrito e o discurso verbal); (v) distanciamento (distância inevitável que ocorre, no tempo e no espaço, entre o texto e o seu autor e, por outro, entre os seus leitores; (vi) apropriação (o significado emerge da relação entre o leitor e o texto) (Myers, 2009; Klein & Myers, 1999).

Por outro lado, importa salientar que a interpretação é feita em contexto, sempre na perspetiva do que foi dito e como foi dito, seguindo, desta forma, a abordagem ativa. Ou seja, uma análise e interpretação: (i) dos pensamentos e sentimentos que tenham

emergido durante a conversa sobre o fenómeno em estudo - a substância da conversa, isto é, o que foi dito; (ii) do modo como esses pensamentos e sentimentos foram produzidos no decorrer da conversa - o processo de conversação em que essa substância foi produzida, isto é, como foi dito (Soares, 2009; Kvale, 1996). Procura-se, por esta via, não ficar agarrado, apenas, ao texto transcrito, pois o resultado das entrevistas assenta em práticas interpretativas, conjuntamente produzidas pelo entrevistador e pelo entrevistado.

As interpretações são registadas em memorandos, uma espécie de bloco de notas, que permite registar todas as opiniões manifestadas pelos entrevistados, relativamente a um determinado item, bem como as interpretações efetuadas pela investigadora.

Neste enquadramento, a análise preliminar das entrevistas consiste na leitura integral e sequencial de todas as transcrições. O objetivo desta fase é produzir uma imagem preliminar do resultado das transcrições, espelhando, desta forma, a perceção global acerca do fenómeno em estudo manifestada pelo conjunto de entrevistados (Soares, 2009).

A análise intra-entrevista consiste na realização da análise pormenorizada de cada uma das entrevistas. O foco está, portanto, na interpretação individual de cada entrevista. O objetivo é perceber as opiniões sobre o fenómeno em estudo manifestadas por cada um dos entrevistados (Soares, 2009).

A análise de todas as passagens da entrevista permite à investigadora adquirir um entendimento mais abrangente e profundo das perceções dos entrevistados: (i) avaliar e interpretar as opiniões manifestadas para cada item; (ii) perceber a opinião que o entrevistado manifesta acerca da maior ou menor capacidade de intervenção ou atuação do item; (iii) perceber a rede de interdependências entre os itens, perspetivada pelo entrevistado; e (iv) descobrir novas dimensões e novas perspetivas, consideradas relevantes, para a compreensão do fenómeno em estudo.

Assim, as partes da transcrição que correspondiam a um dos temas alvo de discussão foram assinaladas seguindo o exemplo: (P0x_Obsy), onde o "x" se refere ao número de transcrição e o "y" à identificação da referência no corpo do texto. Posteriormente, num segundo momento da análise intra-entrevista, procede-se ao agrupamento de todas as observações identificadas no corpo do texto, por cada um dos temas alvo em discussão. O resultado da análise intra-entrevista, para cada uma das entrevistas transcritas, está no

Apêndice VIII.

A última tarefa, a análise inter-entrevista, consiste, como o próprio nome indica, na realização de uma análise conjunta das entrevistas. O objetivo é, portanto, agregar e integrar as opiniões dos entrevistados, obtendo, desta forma, um enquadramento que permita uma interpretação mais completa, abrangente e coerente sobre o fenómeno em estudo (Soares, 2009). Esta análise encontra-se no Apêndice IX.

Este processo de comparação-agregação repete-se para todas as opiniões de todos os entrevistados, em relação a todos os itens em análise.

6.4 Resultados da validação

6.4.1 Enquadramento

Tendo em consideração o objetivo da terceira etapa da estratégia de investigação, assim como os trabalhos já desenvolvidos e descritos nas secções anteriores, apresentam-se nesta secção os resultados das entrevistas realizadas e, consequentemente, o alcance da validação do Modelo proposto, à luz dos elementos do critério usado para o efeito.

A exposição das perceções e comentários transmitidos pelos entrevistados é acompanhada por citações, extraídas das transcrições das entrevistas realizadas, permitindo, desta forma, evidenciar e sustentar o resultado da análise apresentado.

Assim, enquadrada a presente Secção, na Subsecção 6.4.2, focando a CO1 *gerir políticas públicas* apresentam-se os resultados da discussão baseados nas opiniões dos entrevistados, tendo por base a orientação dos elementos do critério de validação. O mesmo procedimento é adoptado na Subsecção 6.4.3, em relação à CO2 *gerir contratos públicos*. Por fim, na Subsecção 6.4.4 apresentam-se os resultados globais da validação do Modelo proposto.

6.4.2 Validação do modelo: CO gerir políticas públicas

6.4.2.1 Enquadramento

Conforme se aborda no Capítulo 5, a CO1 *gerir políticas públicas orientadas ao valor público* deve assegurar a medição do impacto das políticas implementadas na criação do valor público. Neste sentido, para concretizar esse objetivo, a CO1 *gerir políticas*

públicas orientadas ao valor público decompõe-se, por sua vez, conforme se ilustra na Figura 6.1, nas seguintes competências organizacionais de níveis inferiores:

- CO1.1: Autorização do valor público;
- CO1.2: Criação do valor público;
- CO1.3: Monitorar e gerir o desempenho.

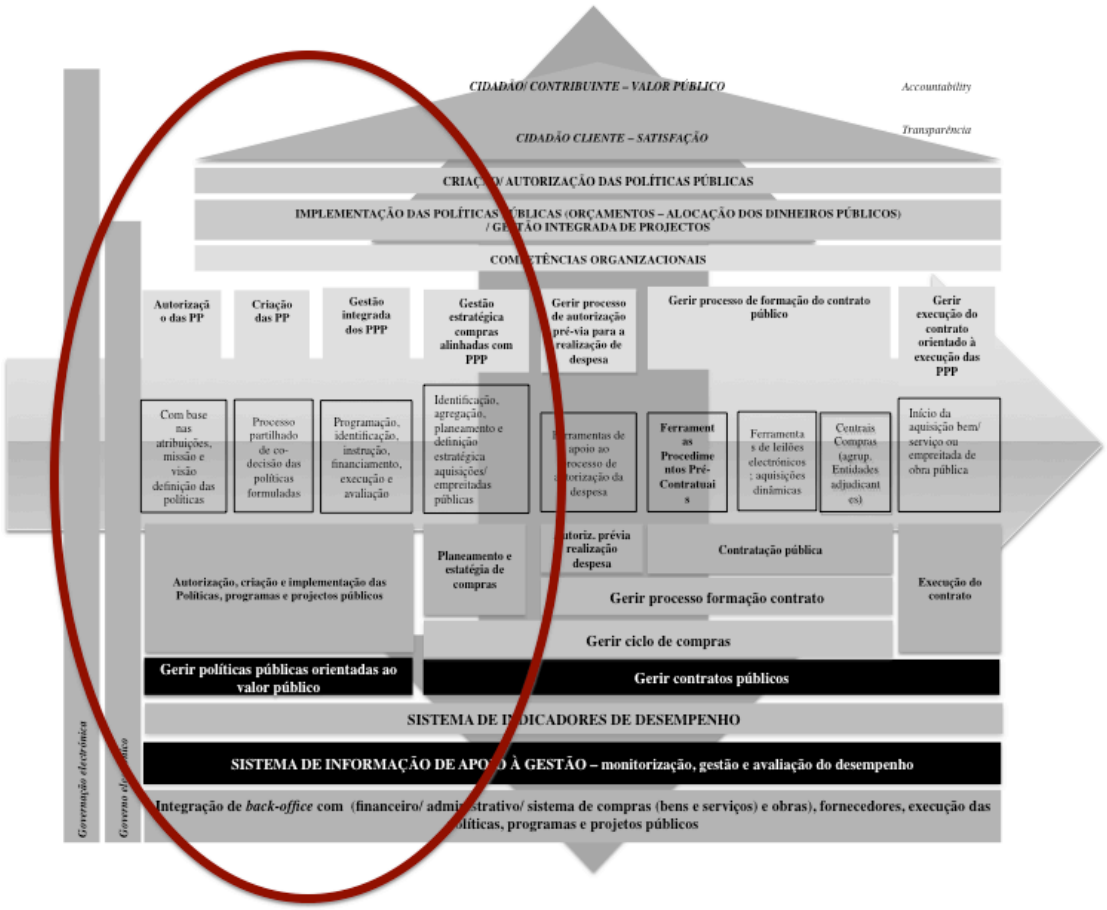


Figura 6.1 - Modelo – CO gerir políticas públicas orientadas ao valor público

A CO1.1 *autorização* do *valor público* manifesta-se ao nível político, isto é, no quadro da governação pública, onde são definidas e formuladas as intervenções prioritárias da política pública, através do envolvimento e participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Uma vez autorizado e legitimado, o *valor público* é produzido aquando da implementação, ao nível gestionário, das políticas públicas. Alinha-se, desta forma a CO1.1 *autorizar o valor público* com a CO1.2 *criar valor público.* Por fim, a CO1.3 *monitorar e gerir o desempenho das políticas públicas* visa reunir a informação pertinente que suportará a avaliação das política e, consequentemente, o seu desempenho e impacto na criação de valor público.

6.4.2.2 CO1 gerir políticas públicas orientadas ao valor público – utilidade e novidade

A apresentação do módulo referente à CO1 *gerir políticas públicas orientadas ao valor público*, enquadrando-o no modelo global, mereceu, da grande maioria dos entrevistados, críticas positivas e pertinentes. Importa salientar que, entre os entrevistados, apenas houve uma opinião discordante em relação à visão proposta.

Várias foram, portanto, as opiniões que manifestaram concordância com esta abordagem da gestão das políticas públicas orientadas ao valor público (P10_Obs5; P10_Obs7; P10_Obs16; P02_Obs9; P02_Obs10; P04_Obs101).

Na dimensão de governação, registaram-se depoimentos interessantes sobre a importância da clarificação, em contexto organizacional público, da estrutura da gestão política, suas atribuições e âmbito de intervenção, assim como da estrutura da gestão gestionária, técnica e administrativa, para a implementação da visão subjacente à CO1 (P03_Obs14):

- *"(...) como é que está montada a estrutura política e como é que eu vejo. Coisa que (.2) eu utilizo a linguagem e a prática do Comité das Regiões da Governança Multiníveis. Ou seja, =este é um= órgão político que tem uma estrutura tecnocrática de suporte às suas decisões políticas. E é assim que funcionamos. Ou seja, a nossa estrutura política não é uma estrutura técnica. São gestores políticos. Trabalham em cima de uma plataforma, que é tecnocrática, que deve fornecer a matéria prima de acordo com as prioridades políticas que nós definimos*" (P03_Ob8).
- "*Nós definimos prioridades. Eu forneci aos funcionários todos, o nosso programa de governo; todos os elementos necessários para eles estarem sintonizados com os objetivos políticos do mandato*" (P03_Ob9).
- *"(...) no SIADAP, que estive a ver aqui, que os objetivos de gestão são as 10 medidas, as 10 ideias e 100 medidas que eu apresentei na campanha eleitoral. E esses são os objetivos políticos do mandato e é isso que eles têm de cumprir, depois nas várias formas, nas várias estruturas*" (P03_Ob10).

A clarificação das responsabilidades e competências, da intervenção política e da gestão pública, é fundamental para a melhoria da governação:

- *"(...) o aprofundamento da democracia implica participação e se implica participação eu tenho de criar condições*" (P03_Obs43).

Ou seja, os departamentos definem as estratégias de gestão que conduzem à concretização dos objetivos políticos, definidos pela gestão política, nomeadamente, ao nível dos contratos públicos (P03_Obs15). Isto é, assumem responsabilidades ao nível gestionário:

- "*Quando fiz a delegação de competências, deleguei tudo o que era possível delegar com a lei, nos diretores de departamento, nos chefes de divisão, deleguei tudo: notificações, férias, verificação (.) uma série de coisas (.) é tudo neles, eles é que têm (.) ou seja, criamos responsabilidades*" (P03_Obs42).

Estas questões devem ser colocadas e clarificadas, para que possam ser definidas as condições necessárias à participação e envolvimento dos cidadãos e de todos os *stakeholders* estratégicos, nomeadamente, no contexto da governação eletrónica e do governo eletrónico (P03_Obs44; P03_Obs57; P03_Obs45; P03_Obs48).

Neste seguimento, um fator determinante na melhoria da governação é a qualidade da informação no apoio à tomada de decisão (P03_Obs66):

- "*Agora se não existe informação como tomam decisões?! |continua a abordar esta questão|. (...)"* (P03_Obs67).

Por outro lado, o veículo de transmissão da informação é outro dos aspetos que se deve ter, também, em consideração:

- "*Agora, no ano passado, fiz um inquérito público para saber qual era o grau de utilização do email, e do facebook e do twitter à população do concelho e fiquei abismado. Entre 7 a 8%, só, é que obtinham, utilizavam regularmente o email, o sms e (.) e no fundo a informação municipal. Tive de alterar radicalmente a nossa metodologia e, portanto, voltei ao papel, revistas municipais, flyers, prospectos. Tive de voltar ao papel (...)*" (P03_Obs52).

Outras iniciativas devem ser, também, ponderadas, no sentido de fomentar o envolvimento e participação no processo de tomada de decisão:

- "*E na (.2) no orçamento, a lei obriga a isso, mas ninguém dá ouvidos a isso, ou seja, no orçamento e plano passei a ouvir todos os partidos políticos, elaborar um dossier com as suas sugestões alternativas. Umas considerámos, outras não considerámos, mas dizemos claramente: esta aceite, esta não aceitei, esta concordámos, esta reformulámos*" (P03_Obs49).

- "[*Há uma] grande preocupação para que todos os serviços estejam informados. Sobre tudo. Todos os documentos estão disponíveis para todos os funcionários, as atas, as deliberações, tudo isso (...)"* (P03_Obs56).

Para haver participação na decisão é fundamental que os cidadãos tenham conhecimento sobre o processo de decisão nos órgãos de governação:

- *"Já fiz quatro reuniões descentralizadas da Câmara, pelo território, para que as pessoas se habituem a ver como é que se decide, pois as pessoas não sabem*" (P03_Obs46).
- "*Lancei um repto aos agrupamentos de escolas, que incluam nos seus currículos, ou extra escolares, disciplinas como o funcionamento da democracia, como funciona uma câmara, uma assembleia, como são eleitos, etc (.) para eles (.) fizemos aqui algumas ações do parlamento e da Câmara e da assembleia municipal, temos feito algumas coisas e (.) dentro desta, desta lógica (...)*" (P03_Obs47).

Outro aspeto interessante a salientar é a influência da estrutura orgânica e dos modelos organizacionais na concretização de modelos da governação pública, conforme se espelha na CO1 *gerir políticas públicas orientadas ao valor público* (P03_Obs3; P03_Obs4). Aqui, existe uma clara definição do âmbito de intervenção da política e da gestão pública, ao nível técnico e administrativo (P03_Obs5). Ou seja, a estrutura orgânica pode potenciar, como limitar, a adoção e implementação dos modelos de governação.

Evidencia-se, assim, a importância em intervir nas organizações adaptando os modelos organizacionais suportados por sistemas de informação adequados, para que estas visões, conforme se apresenta no Modelo proposto, nomeadamente, ao nível da CO1 *gerir políticas públicas orientadas ao valor público*, possam ser implementadas (P03_Obs6; P03_Obs38; P03_Obs40; P03_Obs37; P03_Obs39).

Neste enquadramento, a condução das entrevistas permitiu recolher opiniões sobre aspetos fundamentais da componente do modelo CO1 *gerir políticas públicas orientadas ao valor público*. Essas evidências suportam e fundamentam a utilidade e inovação dessa componente, no contexto global do modelo.

Pelo exposto, os aspetos que se considera ser oportuno destacar são apresentados, de seguida.

(i) A avaliação das políticas públicas

A avaliação das políticas públicas apresenta-se como uma vertente importante da CO1 *gerir políticas públicas*. O controlo à posterior é necessário, sendo, contudo, aquele que menos se pratica:

- "*O controlo à posterior é o que menos se pratica. Esse modelo que apresentas (.) obriga a um grande exercício de avaliação à posteriori. Um dos grandes problemas é a falta de controlo à posterior*" (P10_Obs9).

O âmbito da avaliação não pode ser apenas em termos eficácia económica e financeira. Deve abranger, também, o impacto no benefício desejado:

- "*Trata-se de medição da execução da política, que não pode ser medida, apenas, através de indicadores de execução física e financeira. (.2) por exemplo (.) execução financeira de um projeto: 100%. Gastámos o dinheiro todo. Ok (.) mas isso é bom ou é mau? Falta avaliar isto! Este controlo, feito à posterior, falha imenso nas organizações públicas, em Portugal*" (P10_Obs11).

(ii) A execução das políticas públicas orientadas as valor público como instrumento das compras públicas

O módulo relacionado com a CO1 *gerir políticas públicas orientadas ao valor público* suporta a visão das compras alinhadas com a execução das políticas públicas, por meio dos programas e projetos, no sentido da criação de valor público.

Neste contexto, nas várias entrevistas, à exceção de uma, apenas, que manifestou opinião diferente, encontram-se evidências que suportam a utilidade e inovação desta componente do modelo:

- "*É preocupação, neste momento, da eSPap [/Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública/], olhar para as compras públicas como um instrumento estratégico capaz de criar mais valor e inovação*" (P02_Obs2).
- "*Aliás, a eSPap [/Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública/] organizou na semana passada um seminário exatamente sobre esse tema "Compras Públicas: com mais valor e mais inovação*" (P02_Obs3).

Um dos entrevistados, que pertence a uma entidade que tem definido uma política de compras públicas e estratégia de intervenção nesta área, nomeadamente ao nível do suporte tecnológico, no sentido da desmaterialização, expressou positivamente interesse

nesta componente do modelo, realçando, em vários momentos da entrevista, a sua utilidade e novidade:

- *"(...) a parte da automatização, indo aqui de encontro à parte organizacional, como isto se traduz, nasça e nós (.2) ainda não estamos a ser muito bem sucedidos neste área, mas não desistimos e continuamos a tentar (.2) fazer com que isso corra bem (...*)" (P04_Obs106).
- "*É uma das etapas, porque, também, importa, ir consolidando o que se está a fazer"* (P04_Obs108).

Neste contexto, a articulação entre a execução das políticas públicas e as compras públicas é uma componente útil e inovadora do modelo:

- "*E a fase inicial que nós temos aqui no município passa pelo desenho de um plano anual de contratação*" (P04_Obs65).

Assim, o Plano supramencionado vai ao encontro do que se pretende em termos de alinhamento entre a CO1 *gerir políticas públicas orientadas ao valor público* e a CO2 *gerir contratos públicos*:

- "*O processo aquisitivo é determinante numa organização como esta. Ou seja, nós, desde a área da cultura, à área do ambiente, ou da proteção civil e bombeiros, se quisermos, numa área a outra, existem necessidades de realização de despesa e que passam pelo processo aquisitivo*" (P04_Obs70).
- "*Aliás, para ilustrar um pouco isso que está a dizer, isto é, o orçamento, neste caso <entrevistador pega num documento>, é o orçamento de 2015. No processo orçamental há um documento que é elaborado que são as Grandes Opções do Plano. Portanto, portanto, onde todo o orçamento, não é, depois nós olhamos pra aqueles grandes números (.2) tudo bem, mas no processo orçamental, os serviços têm e, portanto, por exemplo, aqui neste caso, o código do serviço é o que está aqui nesta coluna, portanto, é identificante se é o executivo municipal, ou a área da cultura, não importa (.) sabemos é que isto está classificado, pela organização, os objetivos e (.) aparecem os referidos projetos, podemos dizer assim, as respectivas GOP, é assim que nós nos identificamos, com as (.) com os diferentes tipos de despesas que lhe estão associados. Ora bem, num processo desta natureza, num processo orçamental feito desta natureza, desta maneira (...)*" (P04_Obs102).

- "*Ora bem, neste trabalho de orçamentação, os serviços quando fazem isto, não é, estão, claramente, a identificar, indo encontro aquilo que tem aí projetado, estão, claramente, identificados para um determinado projeto quais é que são o conjunto de ações que vão desenvolver, designadamente aquilo que vai ser necessário comprar, para poder concretizar aquele projeto*" (P04_Obs103).

A utilidade e a novidade do modelo é manifestamente reconhecida:

- *"(...) nós continuamos a apostar no Plano Anual de Contratação, quer dizer, instrumento primeiro de todo o processo e isso, então, encaixaria que nem uma luva, aqui, nesta visão organizacional que tem aqui projetado*" (P04_Obs107).

(iii) A defesa e promoção do interesse público

O alinhamento entre a CO1 *gerir políticas públicas orientadas ao valor público* e a CO2 *gerir contratos públicos* é importante para garantir e salvaguardar a prossecução do interesse público, no que diz respeito à utilização dos dinheiros públicos:

- "*Falta de visão, falta de planeamento|. Uma discrepância e um conjunto vasto de infraestruturas que não têm utilidade social que custaram uma pipa de massa ao país*" (P03_Obs21).
- "*Realizou-se a despesa, cumprindo os preceitos legais; a execução física e financeira, também, foi de 100%, mas não se foi comparar com o que estava no caderno de encargos. E a utilidade social, económica e política? Não existe*!" (P03_Obs23).
- "*A minha convicção é que há um desperdício enorme (.) ou seja, um desperdício enorme*" (P03_Obs24).
- "*Eu já dei orientações aos meus serviços, agora, por causa, do contrato com a Área Metropolitana e com a CCDRN, que o raciocínio tem de ser feito de acordo com o nosso programa eleitoral e político. Aquilo que nós queremos fazer é tem fundos comunitários? Muito bem faça-se candidatura. Se não tem, ou não fazemos, ou não vamos fazer outra coisa qualquer só porque há fundos comunitários. Isso não vou fazer*" (P03_Obs27).

Esta questão chama a atenção para uma outra realidade, apresentando-se, desse modo, como um problema à boa governação. Ou seja, a falta de visão e de planeamento resulta, em parte, da falta de visão do planeamento e gestão territorial e, consequentemente, definição de políticas territoriais:

- "|*A importância da articulação entre o planeamento a nível nacional e local. A redefinição, num jogo de equilíbrio, das competências entre os vários multiníveis. Não há um critério rigoroso de quem faz o quê e com que dinheiro. O boicote sistemático do planeamento do Estado. O problema dos acessos e serviços diferenciados aos cidadãos, em função do território em que estão (...)*"(P03_Obs22).

6.4.2.3 Sumário

Em termos globais, a componente modular relativa à CO1 *gerir contratos públicos orientados ao valor público*, numa perspetiva alinhada com a CO2 g*erir contratos públicos*, é um importante contributo para a concretização do resultado desejado com a construção do modelo. A introdução desta visão é considerada manifestamente útil e com possibilidade de aplicação prática, mesmo em outros contextos, apesar da sua concretização, de momento, ser difícil, como se evidencia em algumas entrevistas (P01; P02; P03; P04; P05; P10). Por outro lado, as mesmas entrevistas evidenciam a novidade desta componente do modelo face a modelos existentes.

Por fim, pelo exposto, considera-se que a componente do modelo CO1 *gerir políticas públicas orientadas ao valor público* é validada pelos elementos do critério de avaliação.

6.4.3 Validação do modelo: CO2 Gerir contratos públicos

6.4.3.1 Enquadramento

A gestão das compras públicas está focada na eficiência e a eficácia económica, mas, também, na promoção dos objetivos sociais e ambientais, criando, dessa forma, valor público.

A avaliação do impacto dos processos de compras no valor público determina a adoção de uma visão ampla das compras públicas, inserida, portanto, num quadro de gestão dos contratos públicos alinhados com a gestão e avaliação das políticas públicas, conforme já anteriormente abordado.

Neste contexto, conforme se apresenta no Capítulo 5, a CO2 *gerir contratos públicos* é modelada em competências organizacionais de níveis inferiores:

- CO2.1: Gerir estratégias de compras;
- CO2.2: Gerir processos de formação dos contratos públicos;
- CO2.3: Gerir a execução dos contratos públicos;
- CO2.4: Monitorar, gerir e avaliar o desempenho.

A Figura 6.2 ilustra a composição do módulo do Modelo proposto referente à CO *gerir contratos públicos.*

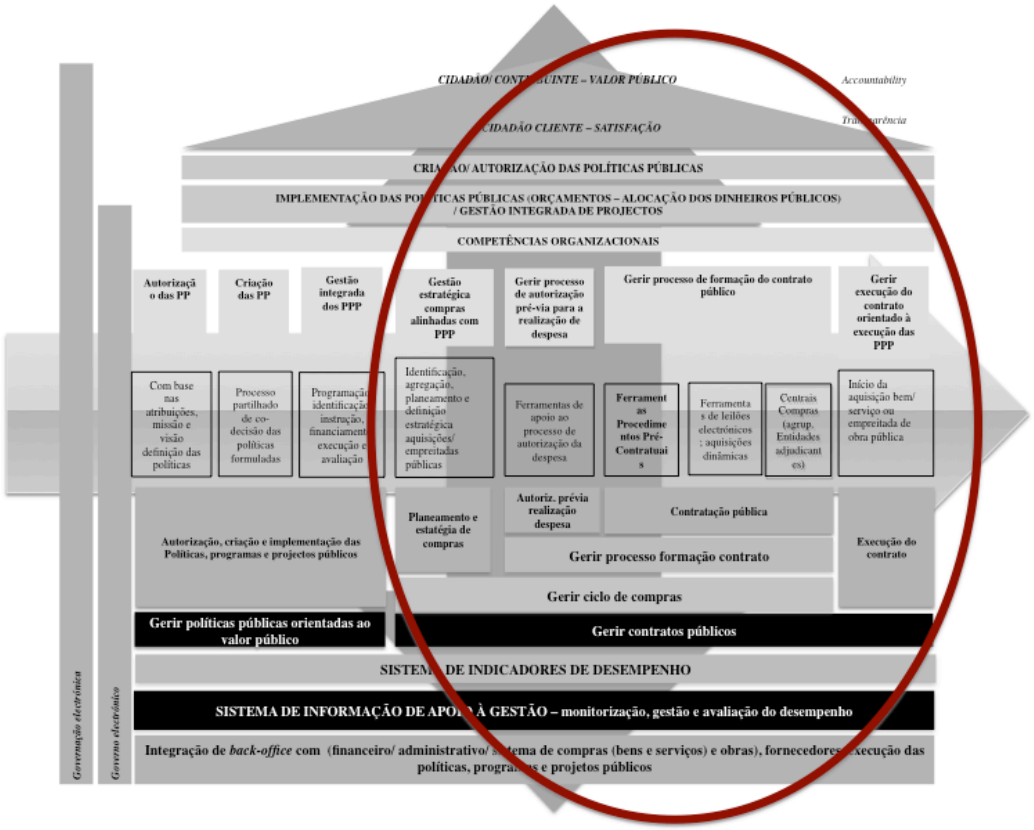


Figura 6.2 - Modelo – CO gerir políticas públicas orientadas ao valor público

O objetivo da CO2.1 *gerir estratégias de compras* é planear as necessidades de compras, agregando-as em áreas comuns, para que as melhores opções de compras, face ao contexto, possam ser avaliadas e decididas. Engloba, neste sentido, o planeamento das necessidades de compras, a gestão da agregação dessas mesmas necessidades e a definição da estratégia de compras a adotar, nomeadamente ao nível da indicação do procedimento pré-contratual mais adequado face aos objetivos que se pretendem concretizar. Por sua vez, a CO2.2 *gerir processos de formação dos contratos* visa acompanhar e garantir o cumprimento de todas as especificidades legais relacionadas com a fase da contratação pública, a fase pré-contratual. Neste sentido, agrega as atividades e tarefas inerentes a cada uma das seguintes competências mais elementares:

(i) solicitar visto prévio ao Tribunal de Contas (quando aplicável); (ii) solicitar ao órgão competente autorização para realizar despesa; (iii) iniciar procedimento; (iv) monitorar e avaliar o desempenho do processo de compras. Por fim, a CO2.3 gerir *o regime substantivo e execução dos contratos públicos* procura, por sua vez, criar mecanismos de apoio à execução do contratos e à avaliação do mesmo, sendo, nessa perspetiva, constituída pelas seguintes competências mais elementares: (i) gerir as situações de invalidade do contrato; (ii) gerir a conformação da relação contratual; (iii) gerir o regime contraordenacional; e (iv) gerir as comunicações e as notificações.

Aquando da condução das entrevistas, para além de se fazer uma breve descrição de cada uma destas componentes, realçou-se a importância em garantir o alinhamento entre as CO2.1, CO2.2 e a CO2.3. Procurava-se, assim, salientar a importância em avaliar o resultado da execução do contrato, tendo por base o estipulado no caderno de encargos, assim como o seu impacto ao nível da necessidade a satisfazer e que tinha despoletado o processo de compra, isto é, uma necessidade inerente a um determinado projeto de execução de uma política pública. Reforçava-se, dessa forma, a importância do contrato ser avaliado, não só no que diz respeito ao processo que conduziu à sua formação, mas também em termos da sua execução face ao estipulado no caderno de encargos e, consequentemente, o respetivo impacto no valor público.

6.4.3.2 CO gerir contratos públicos – utilidade e novidade

Ao longo da condução das várias entrevistas recolheram-se opiniões sobre os aspetos fundamentais da componente do Modelo - *CO gerir contratos públicos*. Essas opiniões permitiram, dessa forma, evidenciar a utilidade e inovação da referida componente, no contexto global do Modelo proposto.

Neste seguimento, os aspetos considerados oportuno destacar são apresentados de seguida.

(i) Alinhamento entre a CO2.1 gerir estratégias de compras e a CO1 gerir políticas públicas orientadas ao valor público

No âmbito do modelo apresentado, o alinhamento entre a CO2.1 *gerir estratégias de compras* e a CO1 gerir políticas públicas apresenta-se como uma das componentes consideradas interessantes e úteis, no contexto do governação (P08_Obs18):

- "*O que é que se passa? Em muitos <hem> em raríssimo municípios, esta central de compras existe. <hem> portanto <hem> existe, ela existe mas não para modelar necessidades*" (P06_Obs26).
- O ato da compra não está alinhado com a execução de uma determinada política que visa produzir um impacto positivo na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e da sociedade, isto é, com a *"(...) justificação da compra*" (P01_Obs35).

Perante uma determinada necessidade de compra, para fazer face à execução de política pública, é necessário que a decisão da estratégia de compra assente numa análise prévia de custo/benefício:

- *"(...) quando se toma a decisão de comprar qualquer coisa é necessário, realmente, ter a alguma evidência que a gente refletiu sobre porque é que realmente se está a comprar aquilo. Há coisas tão simples, como é o caso do custo benefício*" (P01_Obs36).
- "*Este género de raciocínio rigoroso é absolutamente indispensável fazer num país como Portugal. Esta é a parte da justificação*" (P01_Obs37).

Do ponto de vista do desenvolvimento tecnológico, poderá ser mais difícil este alinhamento, mas há que aproveitar melhor o potencial tecnológico (P01_Obs58).

Em suma, há que criar mecanismos de avaliação do impacto das compras no resultado e no benefício inicialmente definido (P01_Obs68; P01_Obs69; P01_Obs70), associado ao projeto e à política:

- "*O que é que se passa? Em muitos <hem> em raríssimo municípios, esta central de compras existe. <hem> portanto <hem> existe, ela existe mas não para modelar necessidades*" (P06_Obs26).

(ii) Planeamento e gestão estratégica de compras

A identificação das necessidades de compras e a sua agregação estratégica, para se procurar as melhores soluções no mercado, em termos de condições e preços, é uma das etapas relevantes nos processos de compras. O planeamento e a gestão estratégica de compras tem impacto na eficiência e eficácia económica, financeira e social.

Embora muitas vezes se mencione que o problema está na complexidade do CCP, este não é o verdadeiro problema. O verdadeiro problema está na falta de planeamento:

- "*Levantam o problema (.) ai, o Código dos Contratos Públicos é muito difícil de utilizar. - É muito difícil de utilizar?! - Não! - Não permite é que se passe a vida a improvisar*" (P01_Obs15).
- "*A maior parte tem de fazer ajustes diretos porque como não faz as coisas a tempo tem sempre um problema urgente para resolver. E o problema urgente para resolver não é urgente. Não é verdade. Só reflete a falta de planeamento da organização*" (P01_Obs16).
- "*E a gente tem que ter esta visão, para que, ainda, por cima, aquela coisa é mais prática que é, por exemplo, a gente não vai fazer cinquenta contratos por concurso público internacional num ano e depois no ano seguinte não faz nenhum. A coisa tem de estar distribuída de uma maneira razoável, até do ponto de vista da carga da instituição. Não é?!"* (P01_Obs19).
- "*A quantidade de ajustes diretos simplificados que a gente faz reflete basicamente a ausência de planeamento de um procedimento global que deveria ter existido (...)*" (P01_Obs22).

Nesta sequência, é importante identificar as necessidades de compras, agregá-las, pensar e decidir sobre como se vai comprar. É importante diagnosticar a organização:

- "*Primeira coisa que têm de saber é o que compram*" (P01_Obs17).
- "*E depois há outra coisa, que é um aspecto de diagnóstico da organização. Você chega às organizações e apercebe-se, e isto, infelizmente, é uma sarna nos organismos públicos, que (.2) uma boa parte do trabalho que está a ser feito não serve utilmente para nada; não tem valor acrescentado nenhum*" (P01_Obs23).
- "*Eu sempre disse isso a todas as pessoas que me vinham fazer perguntas sobre como deviam de comprar, bem e barato, etc. Aquilo que lhes dizia era: oiçam (.) primeiro vocês têm de saber o que é que compram. Ponto número um. O que*

compram? Se eu fizer a pergunta, nos últimos cinco anos o que é que vocês compraram, vocês têm de saber: que categorias de compras; qual é o valor; qual é o mais importante; (.2) porque a maioria dos sistemas das compras estão estúpidos. Andam sempre a correr atrás do prejuízo" (P01_Obs14).

Portanto, torna-se importante definir um Plano de Compras:

- "*Segunda coisa que têm de saber é: que raio de plano de compras é que nós temos. E o plano de compras é (.5). Oiça (.3) é tão difícil vender este peixe (.4) que é, existe a visão plurianual?*" (P01_Obs18). "*Portanto, plano plurianual, plano anual"* (P01_Obs20).
- "(...) *É elaborar anualmente um Plano Anual de Compras. <hum> pedimos a cada serviço do município que identifique as suas necessidades aquisitivas e depois nós enquadramento aqui num único documento, para podermos ir gerindo, quer a distribuição do esforço, ao longo do ano, quer, também, apurar, eventuais, oportunidades de agregação de necessidades*" (P05_Obs96).
- "*E, portanto, os principais efeitos que o plano quer trazer ainda não estão todos reunidos porque (.) depois o dia a dia, os planos fazem-se no ano anterior para vigorar no ano seguinte, mas depois o dia a dia atrapalha-se, não é, (.) e vem interferir com esta organização (...)"* (P05_Obs99).

Ou seja, "*É preciso introduzir a visão da gestão estratégica das compras*" (P02_Obs20).

Neste domínio, destaca-se, também, a importância da elaboração do caderno de encargos e a definição rigorosa dos critérios de avaliação. Estas são as peças chave para o bom resultado de todo o processo de compras. A energia deve ser canalizada para a elaboração do caderno de encargos através de trabalho conjunto entre as compras e todos os outros serviços. Aumentar e melhorar a formação nesta área (P04_Obs112; P04_Obs113) é determinante.

A agregação das necessidades de compras e a gestão estratégica de compras trazem ganhos para a organização na melhor utilização dos dinheiros públicos e na forma como se trabalha.

Por fim, importa mencionar que, entre os entrevistados, um, embora concorde com a visão da gestão estratégica de compras, manifestou ser muito difícil, ou quase impossível até, gerir estrategicamente as compras:

- "*Eu concordo, consigo (.) mas repare. (.) Vamos lá ver. (.) Isto é tudo baseado em pessoas. As pessoas não funcionam dessa maneira. Se for para os países nórdicos (.) funciona dessa maneira*" (P09_Obs70).
- "*Não sei, olhe (.3) eu acho que as pessoas são muito competentes e na realidade sérias*" (P09_Obs62).
- "*Sabe (.) isto não tem a ver com políticas públicas. Tem a ver com a natureza do português. O português não é uma pessoa que tenha muito pensamento estratégico. É assim a nossa natureza*" (P09_Obs68).
- "*É como essa questão da agregação. Nós não trabalhamos em conjunto. O que é que você quer?*" (P09_Obs69).

(iii) Autorização prévia para a realização da despesa

A visão global do ciclo de compras deve incluir a fase do processo de autorização para a realização da despesa, por parte do respetivo órgão competente. Esta componente está incluída na política de compras de uma das entidades entrevistada e já se encontra automatizada e alinhada com a plataforma de contratação pública utilizada (P03_Obs37).

(iv) Gestão da contratação pública

A tramitação do processo de formação do contrato, que deve ser suportada pelas plataformas de compras públicas, está condicionada pela oferta existente no mercado (P05_Obs8).

A condução das entrevistas permitiu recolher um conjunto de depoimentos relacionados com as vantagens associadas à adoção das plataformas de contratação pública, as suas limitações e constrangimentos provocados às organizações públicas e fornecedores. Estes aspetos são apresentados no Capitulo 7.

Em suma, considera-se que os avanços em matéria de contratação pública electrónica são consideráveis. Contudo, registam-se muitas melhorias a implementar, nomeadamente ao nível das funcionalidades, por forma a suportar a tramitação do processo de formação do contrato público, *de ponta a ponta*, para cada um dos procedimentos pré-contratuais legalmente previstos.

(v) Alinhamento entre a CO2.1 gerir estratégias de compras e a CO2.3 gerir a execução dos contratos

A definição clara da necessidade que se procura satisfazer é importante para se identificar, dessa forma, o tipo de bem e/ou serviço que constituirá o objeto do contrato. Ademais, a clara especificação dos requisitos técnicos do objeto do contrato, assim como do respectivo modelo de avaliação, a constar do caderno de encargos, é peça fundamental em fase de execução do contrato.

Neste contexto, o alinhamento entre a CO2.1 *gerir estratégias de compras* e a *CO2.3 gerir a execução dos contratos* é importante:

- "*É essencial que os serviços definam muito bem aquilo que pretendem, não é? Designadamente quantos aos aspetos importantes para a execução do contrato*" (P06_Obs4).

Ou seja, reconhece-se a importância e a utilidade em adotar uma visão ampla e transversal da CO2 *gerir contratos públicos* (P08_Obs18; P04_Obs62; P04_Obs63; P04_Obs64). Ao incluir a fase da execução do contrato está-se a atribuir uma maior responsabilização aos colaboradores que identificaram a necessidade de compra, iniciando, dessa forma, o respetivo procedimento (P06_Obs18):

- "*Concordo. É importante esta visão alinhada da contratação com a execução e avaliação do contrato. Esta visão é importante para a tão desejada racionalização. As entidades adjudicantes precisam de verbalizar o que pretende ao nível da contratação pública para a tão desejada criação de valor*" (P08_Obs38).

Conforme já supramencionado, entre as dez entrevistas realizadas, apenas se registou uma opinião crítica desfavorável à existência de referenciais, conforme o Modelo que se propõe. Neste seguimento, relativamente à utilidade do alinhamento entre a CO2.1 *gerir estratégias de compras* e a *CO2.3 gerir a execução dos contratos,* o entrevistado afirma explicitamente que não concorda com esta visão:

- "[*ah, sabe as] empresas (.) as pessoas que trabalham na administração pública, os seus dirigentes, são muitos competentes e não vejo nenhum repto às empresas. Não, não concordo consigo"* (P09_Obs66).

(vi) Gestão da execução do contrato

A fase da execução do contrato deve estar alinhada com a gestão estratégica de compras, para assegurar a racionalidade e o ganho financeiro subjacente à proposta

adjudicada. Mas esse alinhamento é fundamental, acima de tudo, para assegurar a execução do contrato, de acordo com o que tinha sido estabelecido. Ademais, é também necessário garantir que o contrato, que teve a tal racionalidade e ganho financeiro, vá, efetivamente, ser executado e conseguido, conforme estabelecido no caderno de encargos (P08_Obs16; P10_Obs5; P10_Obs16; P03; P02_Obs9; P02_Obs10):

- "(...) Sentimos que há uma falta de informação (.2) há falta de evidências no bom acompanhamento dos contratos (...) (P05_Obs135).
- *"(...) quantas penalidades é que nós aplicamos? Se não é zero deve andar à volta disso, o que, à partida, poderá significar uma ou duas coisas. Os nossos fornecedores são todos excelentes (.) ou então nós não estamos a ser muito bons na execução como somos exigentes na formação do contrato"* (P05_Obs136).

A responsabilidade pela gestão da contratação é uma competência claramente atribuída no contexto da orgânica das entidades e organismos públicos, entre várias possibilidades e combinações diferentes, nomeadamente: (i) serviços de aprovisionamento; (ii) centrais de compras; e/ou (iii) obras e empreitadas. Contudo, o mesmo não acontece em relação à execução dos contratos:

- *"(...) a forma como cada um faz esse acompanhamento e essa execução (.) é a forma que cada um faz. Não são formas semelhantes*" (P05_Obs134).
- "*Nós fazemos cadernos de encargos todos xpto que, às vezes, assusta e depois chegamos à fase de execução e ninguém quer saber. Isto é nefasto para nós*" (P05_Obs137).
- "*Nós não queremos penalizar os nossos fornecedores, pelo contrário. Nós queremos continuar a ter níveis de penalidade zero ou próximo disso <hum> mas não podemos é atingir esse resultado por (.2) falta de acompanhamento ou por demasiada flexibilidade nessa matéria*" (P05_Obs138).
- "*Queremos atingir esse resultado porque o nosso fornecedor percebe que vai ser exigente a execução do contrato. Portanto, ou vem para assumir essa exigência ou então nem vem. É isso que nós queremos. Não queremos um fornecedor que venha à experiência. Isso não nos interessa*" (P05_Obs139).

Neste seguimento, a visão proposta, ao introduzir o alinhamento entre a CO2.1 *gerir estratégias de compras*, CO2.2 *gerir processos de formação do contrato público* e a CO2.3 *gerir a execução dos contratos públicos*, poderá clarificar essa responsabilidade:

- *"(...) nós, divisão de compras do município, somos a divisão que é responsável pela formação dos contratos. E aquilo que sentíamos é que havia (.5) a execução contratual é um bocadinho órfão (...)*" (P05_Obs130).
- *"(...) entendemos que a execução tem de ser sempre atribuída a quem é o serviço que pede o contrato. Achamos que nunca poderá ser de outra forma" (P05_Obs131). "Todos os outros que sejam direcionados para determinados serviços, cabe a cada um deles assegurar esse acompanhamento e essa execução do resultado*" (P05_Obs133).
- "*Nós divisão de compras fazemos, também, alguma execução. Ou seja, fazemos daqueles contratos que são genéricos ou transversais <hum> e que não são para ninguém (.) em concreto ou para ninguém em particular"* (P05_Obs132).

As fases da formação do contrato e da sua execução são fases interligadas:

- *"(...) esta fase da formação do contrato, da execução do contrato e da avaliação do contrato são fases que se misturam, que se intercomunicam. Elas são distintas no tempo, mas que têm de se alimentar ou auto alimentar*" (P05_Obs149).
- "*Por isso, é que eu lhe chamo de ciclo porque se vai alimentando, conforme vai, vai (.2) os processos vão sendo construídos e executados*" (P05_Obs150).

Este alinhamento é fundamental para evitar que haja adjudicações com base num determinado caderno de encargos, com o preço desejado, mas que depois não são cumpridas ao nível da execução (P05_Obs141; P05_Obs144):

- "*E, portanto, dizia, eu, quem é menos conhecedor não vem, assusta-se, não é? Ou, então vou tentar e vou ficar de fora. Dizia eu, quem é menos conhecedor não vêm ou, então, vem e traz a proposta que, na perspetiva dele, desse concorrente, acomoda à exigência do contrato (.3) à partida, menos competitiva do que alguém que já conhece como isto funciona e sabe o que está no caderno de encargos é (.2) "letra morta" e, portanto, depois na execução não é nada obrigatório. E, portanto, apresenta uma proposta altamente competitiva, com tudo o que de melhor pode acontecer, porque está convencido que depois não vai ter de fazer nada daquilo*" (P05_Obs142). "*E, de facto, depois, na prática é, se calhar, muito isso que acontece*" (P05_Obs143).

Neste seguimento, o alinhamento proposto poderá também contribuir para a criação de mecanismos de avaliação e controlo da execução do contrato e seus impactos nas políticas públicas:

- "*A fase da execução é fundamental para completar o ciclo e avaliar os impactos na política e criação de valor*" (P02_Obs21).
- "*Depois temos a questão do fecho dos contratos, também, e da gestão, da gestão da execução, lá está (.) da gestão da execução dos contratos*" (P06_Obs17).

Não garantir mecanismos de avaliação da execução do contrato, de acordo com o estabelecido no caderno de encargos, põe em causa a adjudicação, prejudicando o princípio da concorrência, da transparência e, consequentemente, o interesse publico:

- *"(...) estamos aqui a inverter a própria avaliação das propostas e a escolha do adjudicatário*" (P05_Obs145).
- *"(...) prejudica necessariamente o princípio da concorrência e o princípio da transparência e, também, por isso, nós temos que ser exigentes na própria execução do contrato*" (P05_Obs146).

A criação de mecanismo de avaliação com o propósito supramencionado implica, também, a criação de mecanismos de avaliação da exigência do próprio caderno de encargos (P05_Obs147):

- *"Não vale a pena exigir uma coisa que depois ninguém consegue acompanhar. Estar lá a exigir que vamos pedir isto e pedir aquilo. E depois quem é que vai ver se foi feito? E quem é que vai ver se foi feito com a qualidade e com o tempo (.) bem, então, não vale a pena! Nós só devemos exigir aquilo que depois temos condições de monitorizar e de avaliar. Se não temos condições é melhor nem pôr <hum>"* (P05_Obs148).

Por outro lado, a avaliação da execução dos contratos permitirá, também, avaliar os respetivos prestadores de bens e/ou serviços, aspeto fundamental para uma boa gestão dos fornecedores (P05_Obs140).

A respeito da avaliação, um outro aspeto relatado pelo entrevistado P05 mereceu atenção especial: explicitar no modelo a diferenciação entre a avaliação da execução do contrato da avaliação ao próprio contrato. A avaliação do contrato estabelece a ligação entre a CO2 *gerir contratos públicos* e a CO1 *gerir políticas públicas* (P05_Obs164):

- *"Ainda, nesta componente, e eu separei a fase de avaliação, porque para mim é uma fase nova, em termos de fase de <hum> ciclo do contrato, e chamamos de avaliação em que sentido? Normalmente, quando nós fazemos um contrato público temos uma intenção. Temos um conjunto de resultados ou de objetivos para atingir. Temos umas necessidades para satisfazer. <hum> e o que eu me pergunto: e no fim do contrato alguém vai verificar se essa necessidade foi, de facto, satisfeita?" (P05_Obs160).*
- *"E, se ainda continua a ser necessário manter (.) serviços ou bens para satisfazer?" (P05_Obs161).*
- *"E se a solução que até aqui foi adoptada continua a ser a melhor solução que o mercado tem para oferecer, para satisfazer essa necessidade?" (P05_Obs162).*
- *"São basicamente estas perguntas que a avaliação quer suscitar. Para quê? Mais uma vez, para influenciar a formação de um novo contrato, se for o caso, ou para influenciar a decisão se vai haver, ou não, um novo contrato" (P05_Obs163) e avaliar a política (P05_Obs165).*
- *"<entrevistado aponta para o modelo> A avaliação que eu vou fazer no final de um contrato vai influenciar esse meu exercício seguinte para fazer um novo contrato" (P05_Obs180).*
- *"Claro que este é um exercício que (.) ok, começa a ser disseminado e estamos a começar a introduzi-lo na nossa metodologia, mas não é um exercício fácil, não é fácil de o incorporar inicialmente. E eu já fiz algumas tentativas e algumas experiências em sala com algumas pessoas (.) em ambiente de formação, e as pessoas começam a ver a estrutura .... uhhh ... mas depois quando começam a ver a aplicar até acham que faz sentido" (P05_Obs179).*
- *"É mais, precisamente, <hum> a importância que cada um dos passos poderá ter porque, em bom rigor, eu poderia colocar a avaliação inserida na fase da execução" (P05_Obs182) mas o que se pretende é a avaliação do contrato (P05_Obs183).*

O alcance dos objetivos de avaliação supramencionados, assim como a própria gestão da execução, passa pelo suporte do processo por mecanismos eletrónicos. Trata-se de uma preocupação e vontade manifestada por uma das entidades entrevistadas, detentora, como já se disse anteriormente, de uma política de compras públicas eletrónicas. E no

contexto da política, suportar tecnologicamente a tramitação da gestão e avaliação da execução do contrato é um objetivo, cuja estratégia de concretização, face à complexidade subjacente, já se encontra em curso, de forma faseada:

- "*E, portanto, esta componente da execução do contrato é uma componente que nós estamos disponíveis a trabalhar mais numa forma mais electrónica. Nós já temos uma boa componente electrónica na execução do contrato*" (P05_Obs151).
- "*Aquilo que são contratos transversais, como há pouco dizia, já são suportados em termos de execução material, temporal e financeira na plataforma de compras. E, portanto, já não é possível gastar mais do que o contrato previu, pois limitamos o valor. Não é possível executar para lá do tempo, porque nós definimos o tempo base; ou para lá da quantidade, se houver quantidade associada ao contrato, pois também definimos a quantidade. Por isso, no que é catalogado, como nós lhe chamamos, está suportado*" (P05_Obs152).
- *"(...) este acompanhamento que lhe estava a descrever sobre os catálogos é um acompanhamento que se faz aos contratos, mas em documento electrónico. Nós parametrizamos e, a partir daí, está garantido. Nós não estamos no dia a dia a acompanhar a execução do contrato. Alguém está a fazer esse trabalho*" (P05_Obs154).

Aspetos de melhoria inerentes à componente em análise são, também, mencionados. Neste sentido, apresentam-se, de seguida, esses aspetos, uma vez que os mesmos permitem obter uma visão da complexidade, salientando medidas importantes a ter em consideração aquando da respetiva materialização:

- *"(...) é essa parte que é preciso (.) desenvolver. E, portanto, que documentos devem ser usados, nós quando falamos em documentos já queríamos que fossem documentos não materializáveis, portanto, documentos eletrónicos, na plataforma <hum> os gestores do contrato poderem evidenciar lá o que estão a fazer, em termos de acompanhamento*" (P05_Obs155).
- Os gestores do contrato "*Terem um perfil com um conjunto de aspetos que devem ser acompanhados, se alimentar essa informação pelo próprio caderno de encargos e da proposta ganhadora, porque destes dois documentos resultam as obrigações contratuais e, muitas vezes, no terreno as pessoas não estão a*

acompanhar" (P05_Obs156). "*Portanto, olham, ok, está a ser feito. Entregaram a mesa, ok. Entregaram, o produto, entregaram o serviços, mas não vão ver se os aspetos que foram exigidos no caderno de encargos foram, de facto, cumpridos: naquele tempo, naquela qualidade, naquela diversidade. <hum> - entregou? - Entregou! Agora se era exatamente aquilo que se queria quando se elaborou o caderno de encargos, pouca gente vai ver, se é que alguém vai ver*" (P05_Obs157).

Em suma, a desmaterialização do processo relativo à fase da execução do contrato, por via da introdução, também, das tecnologias é desejável. E é desejável para efeitos de avaliação, não só da própria execução, mas, acima de tudo, do próprio contrato. Estas medidas poderão implicar maior responsabilização dos vários intervenientes, entre eles os colaboradores e os próprios fornecedores:

- "*Aquilo que nós queríamos era optimizar a informação na plataforma. Nós temos as características no caderno de encargos, então, é transpor automaticamente para uma ficha, que nós chamamos de ficha de contrato <hum> que depois ajuda o gestor do contrato, quando faz o seu acompanhamento, a correr a listagem das obrigações. Portanto, pelo menos, deixa de ser possível ao gestor do contrato dizer que: pá, nem tinha conhecimento das obrigações contratuais. A partir daqui deixa de haver essa possibilidade*" (P05_Obs158).

Em suma, no contexto global da desmaterialização iniciada ao nível da contratação pública, a desmaterialização do processo relativo à fase da execução do contrato, por via da introdução, também, das tecnologias é desejável e faz todo o sentido.

(vii) CO gerir contratos públicos: a gestão transversal do contrato público

A visão ampla da gestão transversal do contrato público, que engloba o planeamento e a estratégia de compras, a contratação pública e a execução do contrato, é essencial para garantir o princípio da concorrência, da boa compra e da poupança sem pôr em causa o interesse público (P05_Obs95; P10_Obs1; P10_Obs5; P10_Obs16; P10_Obs17). O ciclo de compras de uma das entidades entrevistas, assenta nessa visão:

- *"(...) temos seis fases identificadas. Temos uma a que chamamos de planeamento. Temos outra de (.2) eu chamo de gestão de fornecedores, e eu vou-lhe explicar melhor o que quer dizer. A formação do contrato. A*

execução do contrato. Já vamos em quatro. Depois, acrescentamos uma fase de avaliação e uma fase de pagamento, para fechar o ciclo" (P05_Obs95).

Neste sentido, sob o ponto de vista da eficiência da própria função do contrato, é importante suportar essa visão em tecnologia:

- "*Olhando para uma óptica de eficiência da própria função gestão do contrato seria muito interessante e essa informação ficaria, ou ficará, alojada na própria plataforma e disponível para todos aqueles que sejam intervenientes nesse contrato, nomeadamente da área financeira, que há pouco falava*" (P05_Obs159).

(viii) Estrutura orgânica no apoio à implementação e gestão dos contratos públicos

O desenvolvimento de estratégias de compras implica conhecimento e especialização. A adaptação da estrutura orgânica, em termos de criação de um grupo de trabalho, de carácter multidisciplinar, que assuma e desenvolva as competências que os processos de compras implicam, é fundamental:

- "*O essencial é o quê? É definir muito bem as necessidades dos serviços. E depois atiram valores de percentagens, como ah isto vale 30 e isto vale 70, temos aqui dois factores, sem perceberem bem se, de facto, estão querendo com isso abdicar de X de um coisa para irem ganhar y de outra. Porque não estão dentro da necessidade e não conseguem (.) não há essa centralidade. E isso é essencial*" (P06_Obs3).
- "*Mas, voltando ao sector das compras (.3) o que é que neste momento (.) o que é que nós estamos a fazer, aqueles contratos únicos, anuais, de fornecimentos, para evitar a duplicação de papelada*" (P03_Obs25).
- "*O serviço A quer comprar, o B quer comprar, mas eles não comunicam entre si, temos de comunicar nós e essa é uma forma de irmos tentar buscar a oportunidades de agregação, nomeadamente o histórico, que vamos conhecendo, e o electrónico que fica. Mas, até porque podem vir a surgir novas necessidades, que não tenham enquadramento histórico, vá lá*" (P05_Obs97).
- "*Esse é um processo que já o fazemos há vários anos a esta parte, mas que ainda é daqueles que ainda precisa ser muito bem acompanhado porque (.) a probabilidade de as pessoas identificarem necessidades aquisitivas que nunca vêm a ser consubstanciadas é elevada. A probabilidade de identificarem*

necessidades aquisitivas, de identificarem um calendário e não virem a cumprir o calendário é elevadíssima" (P05_Obs98).

- "*Não é que os serviços e as pessoas não queiram é que, de facto, as preocupações do dia a dia são às vezes absorvidos e impedem-nos de ver a estratégia. Mas, nós também estamos a trabalhar essa matéria, no sentido de poder permitir aos serviços fazer avaliação: têm este plano mas não estão a cumprir. Vejam, o que se está a passar*?" (P05_Obs100). "*É mesmo para desistir da compras? Ou se é para recalendarizar e fazermos uma nova programação? <hum> ou, então, andar da perna, se não vamos ter problemas e vocês não vão ter contrato*" (P05_Obs101).
- *"(...) no caso das compras, das contratações (.2) acoplei (.) o serviço de compras não tinham, mas acoplei ao serviço de compras um jurista. Ou seja, o sector de compras tem um jurista porque o pessoal que, também, lá estava não tinha a formação de nível adequado. O jurista que aqui está é um pivot que funciona antes e depois dos contratos. Ou seja, antes, ao nível das informações prévias, que lhes dá indicações de como devem fazer as coisas, ||que preparou uma série de cadernos de encargos tipo, que vão, depois, adaptando|| e quando têm dificuldades contactam esta jurista. E depois, na fase de contrato, quando está tudo adjudicado, ela própria vai fazer a proposta de contrato, mas já está tudo mais ou menos tipificado*" (P03_Obs41).
- "*É um processo de melhoria continua e, naturalmente, isso foi, também, incorporado e, portanto, esta equipa, acaba por ter, hoje em dia, consciência da importância do papel que desempenha na organização, sendo que é daqueles casos em que não podemos estar à esperar que seja um papel reconhecido. O reconhecimento aparece pelo lado da inexistência de reclamações. Esse é o verdadeiro reconhecimento*" (P04_Obs116).
- "*Isto não são áreas de relevância política. Não são. Agora, são áreas absolutamente fundamentais para responder ao funcionamento da organização e, portanto, sabemos que esta é a nossa missão e temos de cumprir objetivos relativamente a isso. Apostamos nisso*" (P04_Obs117).

6.4.3.3 Modelo: CO2 gerir contratos públicos – sugestões de melhoria

A realização das entrevistas tinha como objetivo avaliar as componentes do Modelo Gestão Integrada dos Contratos Públicos Orientados ao Valor Público, através da

recolha de opiniões junto de entidades com reconhecida experiência na área em estudo. A utilização deste método e técnica de recolha de informação permitiu, por outro lado, identificar algumas oportunidades de melhoria ao próprio Modelo proposto, pelo que se traduziu numa experiência deveras enriquecedora.

Assim, definem-se para a CO2 *gerir contratos públicos* três aspetos que devem ser considerados no Modelo, por não estarem explicitamente claros na sua primeira versão, que se levou a discussão e avaliação, nesta fase da estratégia de investigação, através da realização de entrevistas.

(i) Plano anual de contratação pública

Ao explicitar esta componente no Modelo realça-se a importância do alinhamento entre a CO1 *gerir políticas públicas orientadas ao valor público* e a CO2 *gerir contratos públicos*:

- *"(...) os serviços quando preparam o orçamento têm que elaborar um documento, que é o chamado Plano Anual de Contratação, onde são identificados já aqueles que são os processos de aquisição que terão de ser abertos no ano seguinte" (P04_Obs66).*
- *"O Plano Anual de Contratação, como está bom de ver, é uma ferramenta que, sendo bem utilizada, acaba por ser determinante para que todo o processo de aquisição possa, ainda, correr de uma forma mais optimizada*" (P04_Obs67).

(ii) Gestão dos fornecedores

A gestão dos fornecedores é evidenciada como uma melhoria a introduzir no Modelo (P04_Obs58; P04_Obs59; P08_Obs18).

A experiência partilhada, a este nível, por uma das entidades entrevistadas realça a importância da consideração da componente "gestão dos fornecedores", no contexto global do Modelo:

- *"(...) nós pensamos, pelo menos é o que nos dizem, que seremos a única entidade do país, entre públicos e privados, que a faz a avaliação de todos os seus fornecedores e em todas as suas entregas"* (P05_Obs103). *"Portanto, se um fornecedor fizer 1000 encomendas no ano vai ter 1000 avaliações <hum> isto é já suportado pela plataforma, como imagina, e só assim é que poderia ser"* (P05_Obs104).

Esta questão é importante, pois se ao nível da contratação racionalizou-se, isto é, adjudicou-se à melhor proposta, é importante, também, saber se o histórico das prestações daquele fornecedor evidenciam confiança para execução em curso:

- *"(...) [o objecto] de contrato será bem conseguido com aquele (.) aquele tipo de fornecedor?*" (P08_Obs16).

Por isso, criar mecanismos que potenciem esta avaliação da prestação do próprio fornecedor é fundamental:

- "*Cada encomenda quando é recepcionada electronicamente, o sector e chamado a avaliar. E se a avaliação for negativa vamos ter que pedir um plano de melhoria ao fornecedor. E se ele não entregar ou se não for aceite levará à desqualificação desse fornecedor*" (P05_Obs106).
- "*(...) quando forem novos convites em princípio não é convidado. É princípio. Não temos isso como regra definitiva por um conjunto de razões"* (P05_Obs107; P05_Obs108).

Esta prática de avaliação é importante para que, internamente, aquando da preparação do processo de aquisição, se introduzam práticas de avaliação *ex ante,* fundamental para se garantir uma boa condução do contrato, em fase de execução:

- *"(...) a nossa ideia inicial, ao longo do tempo tem sido é (.) sensibilizar e educar o nosso cliente interno. Aquilo que nós permitimos é que quando eles identificam o fornecedor, eles já sabem qual é a qualificação que eles têm. E se for baixa, eles têm, de facto, de confirmar que, de facto, querem convidar alguém que tenha uma má avaliação*" (P05_Obs109).

Introduzem-se, desta forma, mecanismos de responsabilização:

- "*Pelo menos assumem a responsabilidade. E se eles depois vierem dizer: - pá, eles portaram-se mal! - Ah, não é nenhuma novidade porque vocês já sabia dessa informação. <hum> isto é algo que nós já temos construído*" (P05_Obs110).

O desafio está, portanto, na implementação de um processo de gestão de fornecedores, suportado eletronicamente (P05_Obs111), nas seguintes fases:

(a) Seleção:

- "*Chega lá, ok (.) quero credenciar-me ou quero registar-me como potencial fornecedor do município do =""""=. Só tem que dizer sim e depois entregar a documentação que nós lá identificamos e pedimos (...)"* (P05_Obs112).
- *"(...) a seleção, isto é, as pessoas poderem ir lá e dizerem, eu queria fazer parte da seleção da bolsa de fornecedores do município do =""""=, entregam a documentação (...)"* (P05_Obs114).

(b) Qualificação (P05_Obs115):

- *"(...) processo de qualificação, ver se, de facto, ele tem os requisitos para que possa dizer e dar-nos conforto para desempenhar bem o seu trabalho. E nós depois damos uma nota de qualificação e ele fica, ou não, qualificado (...)"* (P05_Obs113).
- *"(...) a nossa bolsa de fornecedores qualificados, para que cada um deles saiba, por um lado, qual é a pontuação que têm da nossa parte e se estão, ou não, bem qualificados pelo município"* (P05_Obs127).

(c) Avaliação:

- *"(...) depois quem é fornecedor tem um processo de avaliação*" (P05_Obs116).
- Quando executa os contratos também é avaliado (P05_Obs117). *"(...) e esta é, dento do sistema da gestão da qualidade, aquela que é obrigatória e nós já a temos disciplinada (.) e já a funcionar a parte da avaliação*" (P05_Obs118).

O desenvolvimento tecnológico de uma solução para suportar esta visão, definida pela entidade entrevistada, vai permitir a cada fornecedor ter um ambiente de interação com entidade (P05_Obs120), permitindo, nomeadamente:

(a) saber o estado da fatura:

- *"(...) sabe qual é o estado da sua factura: se já foi paga, se não foi paga, como está?; em que ele, por exemplo, sabe se o seu contrato, ou cada um dos contratos que tem com o município. Qual é o seu nível de execução financeira? Quanto é que ainda falta para ser executado? Qual é o tempo que ainda tem para ser executado o contrato? Se tem renovação, ou não? E*

qual é a periodicidade para comunicar a intenção da renovação, ou de não renovação? A questão de pedido de libertação das cauções, ou o estado da sua caução, e ainda ele poder, não só pedir, mas poder retirar automaticamente da plataforma uma declaração de (.3) (...)" (P05_Obs121) *abonatórias* (P05_Obs122).

(b) acompanhar o grau de execução financeira dos contratos:

- "*Se tiver lá a execução financeira dos contratos, sabe qual é o valor, é só dizer qual é o período que quer"* (P05_Obs123).

(c) conhecer os incumprimentos contratuais e respetivas penalidades:

- *"(...) e até uma parte que é menos boa para os fornecedores, que é a questão da aplicação de penalidades. Portanto, se houver incumprimentos contratuais, eles saberem que há um incumprimento e poderem ser notificados através da plataforma de qual é a intenção da aplicação da penalidade, por parte do município, e poderem, se o entenderem, também, responderem ou apresentarem a sua argumentação para eventualmente justificar o incumprimento. E isso, também, ficar lá alojada a penalidade atribuída ou aplicada e, portanto, fica, também, uma informação disponível, quer para o fornecedor, quer para nós*" (P05_Obs126).

(d) conhecer a avaliação que a entidade adjudicante lhe atribui pelos serviços prestados:

- *"E também sabe qual é a avaliação que o município lhe tem dado"* (P05_Obs124).

(iii) Em intervenção organizacional, alinhar o modelo com o sistema de gestão da qualidade

A aplicação do Modelo proposto, no contexto do governo eletrónico, em projetos de intervenção organizacional, deve ser articulado com os sistemas internos de qualidade.

- *"Sim, a avaliação é algo que já estamos habituados nesta casa; somos avaliados pelos nossos clientes internos e externos, também. Tudo isto assenta num sistema interno de qualidade*" (P04_126).

6.4.3.4 Sumário

Em termos globais, pelas opiniões obtidas com as entrevistas, considera-se que a componente modular CO2 *gerir contratos públicos* é um importante contributo para a construção do modelo que se pretende propor.

A visão integrada e transversal da gestão do contrato é um contributo importante para se conseguir medir o impacto dos contratos públicos na criação de valor público, através da utilização das TIC. Trata-se, portanto, de uma componente eficaz para orientar os projetos eletrónicos de mudança organizacional, através da intervenção organizacional no domínio das compras públicas eletrónicas. Além, disso, esta visão é considerada manifestamente útil e com possibilidade de aplicação prática, mesmo que a sua concretização, de momento, possa ser difícil, como se evidencia em algumas entrevistas (P01; P02; P03; P04; P05; P06; P07; P08; P10). As mesmas entrevistas evidenciam a novidade desta componente do modelo, face a modelos existentes.

Por outro lado, a realização das entrevistas permitiu identificar oportunidades de melhoria ao modelo apresentado (P04; P05).

Por fim, pelo exposto, considera-se que a componente do modelo CO2 *gerir contratos públicos* é validada pelos elementos do critério de avaliação.

6.4.4 Validação geral do Modelo

6.4.4.1 Enquadramento

Nas Subsecções 6.4.3 e 6.4.4, focando a CO1 *gerir políticas públicas* e a CO2 *gerir contratos públicos,* respetivamente, apresentam-se os resultados da discussão baseados nas opiniões dos entrevistados, tendo sempre por base a orientação dos elementos do critério de validação. Ou seja, os resultados foram sendo apresentados, norteados pelos elementos do critério de validação adotado.

Neste contexto, apresentam-se nesta Secção os resultados globais da validação do Modelo por cada um dos seus elementos que o compõem: (i) o sucesso (utilidade, eficiência e eficácia); (ii) a novidade; (iii) generalização. A explanação, enquanto elemento de validação, é aferida pela clareza da descrição do estudo de investigação.

6.4.4.2 Sucesso

(i) utilidade, eficiência e eficácia

Várias são as manifestações expressas em termos de utilidade do Modelo proposto (P10_Obs16; P10_Obs6; P10_Obs24; P01_Obs57; P01_Obs58; P01_Obs59; P01_Obs60; P07_Obs35; P07_Obs36; P07_Obs37; P07_Obs35; P07_Obs36; P07_Obs37):

- "*A existência deste modelo tem a vantagem de servir como "linguagem universal" para todos e entre todos. Este modelo tem uma sequência lógica e permite que todos saibam qual é essa sequência*" (P10_Obs29).

Ao servir de referencial comum poderá ser um facilitador para a concretização dos resultados desejados, sendo, nesse sentido, um instrumento eficaz para orientar os projetos de intervenção organizacional, em matéria de contratos públicos orientados ao valor público, através da adoção das TIC. Isto é, potencia a utilização endógena das tecnologias criando valor para as organizações públicas e para a sociedade. Por outro lado, ao apresentar-se como um referencial comum, em função dos vários intervenientes: (i) reduz os hiatos que possam existir, em função das respetivas perspetivas; e (ii) aumenta a eficiência da operacionalização, através da combinação dos recursos possíveis, face às capacidades instaladas. Ou seja, permite orientar os projetos de intervenção organizacional, de uma forma faseada.

Os entrevistados reconhecem a complexidade do Modelo proposto, mas a clareza com que é exposto, permitindo a tal "linguagem universal", conforme supramencionado, torna-o necessário (P01_Obs107):

- pela ênfase que dá à avaliação (P10_Obs8; P10_Obs9; P10_Obs12).
- pela identificação dos processos que cruzam com o processo de compras, fundamental para as questões da interoperabilidade entre sistemas (P10_obs12).
- para apoiar o desenvolvimento tecnológico das plataformas de compras e, nesse sentido, provocar as mudanças desejadas orientadas à criação de valor público através das TIC, salvaguardando do interesse público (P01_Obs71; P06_Obs23; P06_Obs24; P06_Obs25; P06_Obs30; P08_Obs36; P08_Obs37).
- pela orientação que proporciona às organizações públicas em termos de estrutura e métodos de trabalho (P06_Obs21; P06_Obs25, P06_Obs44).

- para ajudar a criar memória organizacional (P06_Obs43).

O Modelo proposto ao assentar numa visão transversal do processo de compras orientado ao valor público, facilitando a *tramitação de uma ponta a ponta*, apresenta-se como um instrumento interessante para garantir o interesse público, porque quando se inicia um procedimento contratual significa que há um interesse público a garantir (P06_Obs21; P06_Obs25; P06_Obs36: P06_Obs44; P06_Obs50):

- *"A mais valia dessa gestão transversal que tu pretendes propor parece-me reduzir aquilo que se deixa ao acaso*" (P06_Obs42).

Os contratos públicos não podem assentar na visão restrita, nem garantir apenas o princípio da legalidade. A legalidade é o fundamento (P06_Obs51):

- "*O princípio da legalidade <hum> pois pode ser um contrato legal, válido, mas não necessariamente um bom contrato!*" (P06_Obs51).
- "*As sanções são tantas para o incumprimento que a preocupação passou a ser mais com a legalidade do contrato em si e, portanto, gasta-se muita energia nessa legalidade. Quando <hum> as coisas nem deviam ser separadas, pois a administração pública corre toda em cima do princípio da legalidade. Mas, gerou-se aqui uma <hum> se calhar, uma onda de medos (.) em que se se andar um bocadinho para a direita já se pode estar a violar uma norma qualquer, então, estão mais preocupados em cumprir a parte formal, esquecendo-se da parte substancial do contrato, material. Formalmente, o contrato foi todo tramitado segundo a regras <hum> etc. <hum> o sumo do contrato às vezes deixa a desejar <hum> em termos de defesa de interesse público*" (P06_Obs53).

Neste sentido, o Modelo proposto é muito importante para garantir o princípio da concorrência, mas, acima de tudo, para orientar a poupança, no sentido de gastar bem sem por em causa o interesse público (P06_Obs44; P06_Obs45; P06_Obs40):

- "*Se não houver essa preocupação, estamos em quê? Estamos a esquecer do princípio da concorrência e da poupança, que, no fundo, dos dinheiros públicos, que está intimamente ligada com esta área, e a preocupar-nos em quê? Em percorrer de forma direitinha os prazos <hum> legalmente (.2)*" (P06_Obs45).

O Modelo proposto é importante para suportar as intervenções organizacionais e os processos de melhoria, nomeadamente através do uso da tecnologia:

- "*Porque para nós, cada vez mais, e cada vez mais estas, estas, estas plataformas interessam numa fase prévia*" (P06_Obs25).
- "*Faz falta efetivamente que se pense dessa forma integrada e alinhada. Isso seria, sem sombra de dúvida, o ideal*" (P06_Obs56).

(ii) Sucesso: entraves e formas de os ultrapassar para não condicionar a eficiência e eficácia

Do lado dos organismos públicos são encontrados alguns obstáculos à implementação do Modelo proposto (P01_Obs73): - (i) *Como fazer com que as organizações públicas mudem os seus métodos de trabalho, fazendo incluir todas essas componentes (*P01_Obs73)?; - *Através da adoção de plataformas que assentem nessa visão* (P01_Obs72)? Mas, há um problema. A adoção e implementação do Modelo proposto*"(...) pode significar a necessidade de um "fato à medida". E se for um "fato à medida" ele tem custos diferentes do "pronto a vestir", por isso, esse aspeto não é irrelevante*" (P04_Obs82):

- *"(...) na prática aquilo que estou a dizer é que, bom, sim senhor, pode ter essa visão em termos de organização, sabe quais são as suas necessidades e depois vai dizer assim: nós queremos que vocês agora, me desenvolvam aqui o sistema, o software que me vai permitir fazer esta gestão. E é verdade, isso, eu posso fazer dessa maneira, mas, também, sei que se o fizer dessa maneira e se estiver, apenas, a responder às minhas necessidades é aquilo vai ter um custo*" (P04_Obs83).
- "*Não vai ter um custo só daquele desenvolvimento, vai ter um custo futuro da manutenção e dos futuros desenvolvimento para se fazer evoluir aquela aplicação; e isto não é despiciente (...)"* (P04_Obs84).

Ou seja, as entidades públicas não têm dinheiro para pagar plataformas com estas características, se o mercado tecnológico as desenvolver (P01_Obs76; P01_Obs81). Só comprarão as plataformas quando forem obrigadas (P01_Obs78).

Contudo, a identificação e escolha do parceiro tecnológico é um fator determinante na estratégia a implementar. Foi o que aconteceu com uma das entidades entrevistadas

(P04_Obs16), exatamente a mesma que apontou os entraves pela adoção de um "fato à medida".

As entidades e organismos públicos estão focadas em *gastar o menos possível*, quando deviam estar focadas em *como comprar melhor* (P01_Obs94; P01_Obs95). Esta visão racional põe em causa o interesse público (P01_Obs90).

A racionalidade económica nos organismos públicos tem de ser entendido desta forma: - *O que é que as instituições públicas podem e querem fazer para garantir o desenvolvimento económico e equilibrado do nosso país* (P01_Obs90; P01_Obs91)?

Do lado dos fornecedores tecnológicos (P01_Obs74) existem também alguns obstáculos à implementação do Modelo proposto. Em termos económicos, não é vantajoso, pois não ganham dinheiro. Não estarão recetivos a estas mudanças por livre iniciativa (P01_Obs74). Só desenvolverão se as entidades públicas as comprarem e as entidades públicas não têm dinheiro (P01_Obs76; P01_Obs77; P01_Obs81). Só desenvolverão se os organismos públicos os orientarem nesse sentido, com referenciais desta natureza (P01_Obs75).

Por outro lado, importa mencionar que a própria orgânica da administração pública é um dos entraves apontados, quer para os organismos públicos, quer para os fornecedores. Há várias entidades, sob diferentes tutelas, com responsabilidades nesta matéria, logo com diferentes visões. Trata-se de um problema cultural (P01_Obs93; P01_Obs96). Ou seja, este problema aumenta a dificuldade em definir uma visão transversal como se apresenta no Modelo proposto (P01_Obs93). A solução poderá passar pela centralização da política de compras eletrónicas num só organismo (P01_Obs92).

O modelo de desenvolvimento das plataformas, de iniciativa privada, permitido pelo próprio Estado é outro dos entraves à implementação dessa visão transversal dos contratos públicos orientados ao valor público, agravado pelo facto de não existir qualquer tipo de referencial estratégico (P01_Obs75; P01_Obs79):

- "*E ainda por cima, nós, neste país, permitimos que modelos de negócio dessas plataformas evoluíssem de uma forma (.) como hei de dizer (.) uma palavra correta (.) de uma forma doentia*" P01_Obs79).
- O modelo privado de desenvolvimento tecnológico das plataformas é outro dos entraves à implementação do modelo proposto (P01_Obs80).

- Os fornecedores das plataformas começam a desenvolver e a disponibilizar plataformas a preços baixos e depois inventam mecanismos que encarecem o lado dos fornecedores no acesso às mesmas (P01_Obs82; P01_Obs83). Ou seja, quem paga é exatamente quem não tem qualquer palavra de escolha da plataforma: os fornecedores (P01_Obs82; P01_Obs83).

O problema anteriormente descrito põe em causa: (i) o próprio interesse público (P01_Obs84); (ii) o próprio desenvolvimento tecnológico (P01_Obs85). Põe em causa o princípio da concorrência porque o processo de concorrer torna-se cada vez mais caro com consequências graves para o lado do comprador público (P01_Obs86; P01_Obs87).

O princípio da concorrência ao ser posto em causa coloca, também, dificuldades ao nível do desenvolvimento económico e social (P01_Obs88; P01_Obs89). Põe em causa a racionalidade económica das instituições públicas (P01_Obs91).

Neste contexto, as universidades assumem um papel muito importante para ajudar a ultrapassar estes entraves. Deviam assumir um papel de análise, reflexão e críticas permanentes, nomeadamente nesta área, onde há que alinhar o conhecimento e o desenvolvimento; ajudar a sustentar planos de ação de uma forma racional. Juntar a reflexão académica, a fundamentação científica e os planos de ação. (P01_Obs97; P01_Obs98; P01_Obs99; P01_Obs101):

- "*Eu tenho esperança que vocês no Minho sejam mais um bocadinho mais intervenientes*" (P01_Obs100).
- *"(...) é preciso que esta informação chegue às organizações. É preciso que a academia e as organizações entendam a natureza e importância do trabalho multidisciplinar (.) da coordenação das várias áreas de intervenção*" (P10_Obs22).

A falta de planeamento e a inexistência de estruturas multidisciplinares que dentro das organizações façam uma gestão estratégica das compras, no sentido de responder à satisfação de uma necessidade identificada, concretizando, assim, o interesse público, é outro dos entraves (P06_Obs36; P06_Obs44). Ou seja, a falta de cultura organizacional que assente nessa visão (P10_Obs13P06_Obs36; P06_Obs37; P06_Obs44):

- "*Mas (.) é preciso (.) e a começar pelas hierarquias de topo, o responsável máximo da instituição tem de perceber isso assim. É ele que vai fazer com que essa seja a cultura da organização*" (P10_Obs25).
- "*Há limitações das plataformas, mas a grande limitação está na vertente organizacional*" (P10_Obs26).
- *"São precisos meios, é verdade; embora me pareça que há aspetos que aqui não sejam difíceis de implementar; não é tanto uma questão de meios, mas, acima de tudo, uma questão de vontades*" (P10_Obs23).

(iii) Sucesso: criticas ao modelo, apresentadas por apenas um dos entrevistados

Entre as dez entrevistas realizadas, conforme já se salientou noutros momentos, ao longo do trabalho, registou-se, apenas, uma opinião discordante em relação à utilidade do Modelo que se propõe. Neste contexto, é importante, também, registar essa visão crítica ao Modelo.

Na opinião do entrevistado, os avanços das compras públicas eletrónicas são significativamente positivos em Portugal para os organismos públicos, fornecedores e para a própria sociedade.

- "*Ora (.) o que se passou em Portugal foi um enorme caso de sucesso (...) porque as coisas começaram e acabaram no verão de 2009. Quando acabou o verão de 2009 toda a gente estava familiarizada com esta tecnologia*" (P09_Obs10).

Os resultados alcançados resultam, em grande medida, do modelo privado de desenvolvimento tecnológicos das plataformas adotado em Portugal.

- "*Em Portugal nós fomos pelo caminho completamente diferente. Disseram (.) é pá, nós não nos vamos enfocar na tecnologia (.) a tecnologia (.) existem aí umas empresas que são especializadas nisso, a =""""= e outras, eles que façam lá a tecnologia. Nós não queremos as organizações enfocadas na tecnologia*" (P09_Obs12).
- "*Este país pôs 80 mil empresas e 6000 entidades públicas, em meio ano, a fazer e-commerce. Mais ninguém é capaz de fazer isso (.) só os portugueses*" (P09_Obs16).

O entrevistado reforça que o desenvolvimento tecnológico deve ser preocupação das empresas tecnológicas que se encontram a operar nesta área, não devendo, nesse sentido, merecer preocupação,por parte das entidades públicas:

- "*Parece-me que seguimos um caminho muito diferente e permitiu que, de facto, (.) em novembro de 2009 estivesse tudo a funcionar*" (P09_Obs15).
- "*Por isso (.) você não viu nenhuma organização pública preocupada com tecnologia e desenvolvimento de software"* (P09_Obs13).
- "*Este é um exemplo extraordinário de enfoque nas pessoas. O que essas pessoas estiveram a fazer? Tecnologia? Não! Estiveram a fazer plano de formação*" (P09_Obs17).

O mercado deve funcionar livremente. Em função da oferta disponível, os organismos públicos decidem qual a plataforma que pretendem usar nos seus processos de compras, ficando os fornecedores de plataformas com a responsabilidade de conseguir as melhores respostas:

- "*Há seis empresas no mercado (.) eles escolhem o que gostam mais e está a funcionar*" (P09_Obs14).
- *"(...) a implantação deste exemplo de e-governance, desta maneira, o enfoque depois foi dado nos fornecedores" (P09_Obs20)*.
- "*É aos fornecedores que isto interessa. São os fornecedores que interessam*" (P09_Obs21).

O entrevistado salienta, em vários momentos, ao longo da entrevista, que as compras públicas eletrónicas não devem ser foco de atenção dos organismos públicos, em matéria de desenvolvimento

- "*Isto não é um assunto de entidades públicas*" (P09_Obs22).
- "*As entidades públicas estão aqui para servir os concorrentes*" (P09_Obs23).
- "*Contratação pública tem a ver com concorrentes, para ganharem e prestar serviços para os cidadãos*" (P09_Obs24). Nesse sentido, a "*Entidade pública é um instrumento*" (P09_Obs25).

Neste sentido, a existência de referenciais, como o proposto neste projeto, não traz nenhuma utilidade, segundo o referido entrevistado:

- "*Eu meço pelo resultado. Você mede tudo pelo processo. Por isso, não nos vamos entender. Eu não faço ideia, e sinceramente estou pouco motivado, para saber o que se passa dentro de um balcão da administração pública e se as coisas lá correm muito bem ou correm muito mal. Isso não tem nada a ver com políticas públicas. Não interessa para a sociedade*" (P09_Obs54).

Neste sentido, no contexto das compras públicas, o foco da atuação dos organismos e serviços públicos deve ser ensinar as organizações públicas a comprar e a elaborar bons cadernos de encargos (P09_Obs74):

- "*Qual é o investimento que a administração pública faz nesta área, em capacitar as pessoas? A comprar bem, a especificar bem, etc.? Qual é?"* (P09_Obs76).
- "*Numa compra, o valor está sobretudo vertido no caderno de encargos, não é? Na forma como as especificações de compras são feitas. Se aquilo é bem feito ou mal feito, tecnicamente, vai (.2) a maior influência sobre o resultado daquela aquisição. Mais do que o júri, muito mais do que a plataforma. Sabe (.) você pode ter a melhor tecnologia, o melhor júri, se a formula for mal pensada, você vai ter um mal resultado"* (P09_Obs73).

A melhor forma de observar a execução das políticas públicas, no sentido de as poder avaliar, é por via da transparência e as plataformas de contratação já fazem isso:

- *"[Essa] é uma boa forma, e muito eficaz, de observar as políticas públicas, não acha?*" (P09_Obs34).

Não faz sentido alinhar a execução do contrato com a contratação para garantir que o contrato adjudicado ao melhor preço seja, de facto, um bom contrato, ao nível do impacto desejado, ao nível da política, cujas medidas estão vertidas no caderno de encargo:

- *"(.) Cada contrato, cada despesa tem de ter uma cabimentação orçamental, não é? O sistema de controlo, controla isso. Isso parece uma coisa óbvia*" (P09_Obs35).
- "*Para que servem as eleições? Isso é que é um bom sistema democrático de controlo de políticas! Um político apresenta-se às eleições com um programa e passado quatro anos é avaliado. Os resultados são medidos pelas eleições. Você quer melhor?*" (P09_Obs36).

- "*Se o político foi reeleito é óbvio que sim. Se não foi reeleito é óbvio que não*" (P09_Obs37).

Relativamente à falta de visão estratégica, nada pode ser feito para contrariar esta fragilidade de gestão:

- "*Sim, nós temos falta de visão estratégia. Pois temos (.) mas isso começa nas empresas. Se fossemos um pais com uma grande visão estratégica éramos o pais mais desenvolvido do mundo. Não éramos só o vigésimo quinto"* (P09_Obs67).
- "*Sabe (.) isto não tem a ver com políticas públicas. Tem a ver com a natureza do português. O português não é uma pessoa que tenha muito pensamento estratégico. É assim a nossa natureza*" (P09_Obs68).

A única via para potenciar mudança é através da lei e isso foi visível na área das compras públicas eletrónicas:

- "*Por isso, se você quer mudar, tem de ir pela lei. Pronto. De outra maneira não vai acontecer*" (P09_Obs71).

Segundo o entrevistado, o Modelo proposto não vai potenciar a mudança desejada. Pelo contrário, vai produzir efeitos contrários:

- "*Agora (.) se os sistemas de informação forem desenvolvidos para suportarem os processos, então você vai ter de contratar mais uma carrada de funcionários públicos para registar o que os outros estiveram a fazer*" (P09_Obs49).

As plataformas de contratação pública já respondem a essas preocupações de criação do valor público, ao disponibilizar um conjunto de informações à sociedade:

- "*Essa informação é muito mais consistente no momento para ser utilizada pela sociedade, não só para verificar se as políticas publicas estão a ser cumpridas, a sua preocupação (.) mas, também, dar, com base nessa informação, novos serviços inovadores, que é um bocadinho o que está por detrás do conceito de open data*" (P09_Obs50).
- "*Repare (.) a =""""=, com base na informação gerada pela contratação pública, depois gera uma série de valor para a sociedade (...)"* (P09_Obs51).
- *"(...)" quem gere valor para a sociedade são as empresas não é a administração pública (.) porque vamos oferecer no telemóvel dos empresários*

informação sobre os contratos. Isto é que são valores acrescentados" (P09_Obs52).

- "*As empresas é que acrescentam valor, não são as administrações públicas. Portanto (.) não há muito a trabalhar aí*" (P09_Obs53).

6.4.4.3 Novidade

A novidade do artefacto, resultado do *design research*, segundo Carvalho (2002) deve estar associada a uma nova classe de artefacto ou exibir melhorias significativas relativamente a artefactos já existentes.

A realização das entrevistas permitiram evidenciar a novidade do Modelo proposto, através das opiniões emitidas pelos entrevistados. Entre os dez entrevistados, nove deles consideram que o Modelo apresentado comporta aspetos inovadores:

- O modelo desenhado apresenta melhorias relativamente significativas relativas a modelos existentes (P01_Obs108), sugerindo-se, contudo, que se explicite a visão em círculo (P01_obs109).
- A ligação entre as compras públicas e a gestão das política pública, assente numa estrutura de gestão de programas e projetos, é uma componente inovadora face ao modelo de compras que a entidade definiu no âmbito da sua política de compras públicas (P04; P05):
    - *"(...) isso, então, encaixaria que nem uma luva, aqui, nesta visão organizacional que tem aqui projetado*" (P04_Obs107).
    - "*É uma das etapas, porque, também, importa, ir consolidando o que se está a fazer*" (P04_Obs108).
    - "(...) e isso, então, encaixaria que nem uma luva, aqui, nesta visão organizacional que tem aqui projetado" (P04_Obs107).

Referenciais como o que se apresenta fazem falta nas organizações:

- Estes modelos, assentes numa visão transversal do processo de compras orientado ao valor público, no sentido de facilitar a tramitação de uma ponta a ponta, é fundamental para garantir o interesse público, porque quando se inicia um procedimento contratual significa que há um interesse público a garantir (P06_Obs21).

- "*O controlo à posterior é o que menos se pratica. Esse modelo que apresentas (.) obriga a um grande exercício de avaliação à posteriori*" (P10_Obs9).
- "*Trata-se de medição da execução da política, que não pode ser medida, apenas, através de indicadores de execução física e financeira. (.2) por exemplo (.) execução financeira de um projeto: 100%. Gastámos o dinheiro todo. Ok (.) mas isso é bom ou é mau? Falta avaliar isto! Este controlo, feito à posterior, falha imenso nas organizações públicas, em Portugal*" (P10_Obs11).
- "*Falta isso tudo*" (P10_Obs16).

6.4.4.4 Generalizações

A generalização é vista, neste projeto, considerando o quadro teórico, como contribuições de boas visões em relação a um fenómeno particular. Os *inputs* para a generalização são afirmações empíricas recolhidas com a realização das entrevistas. Assim, procura-se validar os resultados do projeto de investigação argumentando que a generalização parte de demonstrações empíricas (casos particulares de estudo), para afirmações empíricas, podendo, neste sentido, ser úteis, no futuro, em outras organizações e contextos (Walsham, 1995; Walsham, 2006; Ferreira *et al*, 2011):

- *"(.2) este referencial da gestão das políticas públicas em projetos e programas é perfeitamente aplicável em qualquer área de intervenção política; de apoio à definição e implementação da política*" (P10_Obs7).
- "*Primeiro (.2) estudos que tenham esta aplicação prática são fundamentais, ao permitir melhorias nesta área, que é fundamental. Os contratos públicos são responsáveis pela maioria da despesa pública" (P10_Obs21). Mas, para isso é necessário que "(...) esta informação chegue às organizações. É preciso que a academia e as organizações entendam a natureza e importância do trabalho multidisciplinar (.) da coordenação das várias áreas de intervenção*" (P10_Obs22).
- "*Todo este modelo é aplicável*" (P10_Obs27).
- *"(...) e isso, então, encaixaria que nem uma luva, aqui, nesta visão organizacional que tem aqui projetado*" (P04_Obs107).
- Estes modelos são passíveis de ser aplicados em diferentes organizações, independentemente do sector da administração pública em que se inserem (P06_Obs27; P06_Obs36).

- Identificar os bons casos nesta área, que existem. Estudá-los. Criar uma rede de boas práticas com eles (P01_Obs105; P01_Obs106).

6.4.4.5 Validação do modelo: considerações finais

Em termos globais, pelas diversas opiniões manifestadas nas entrevistas, considera-se que o Modelo de Gestão Integrada do Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público é um importante contributo para a concretização do resultado desejado. Várias são as evidências que suportam a sua utilidade. Mesmo reconhecendo a existências de alguns obstáculos que podem pôr em causa a concretização dos resultados desejados, entende-se que as evidências, suportadas pelas opiniões recolhidas, não põem em causa a eficácia e a eficiência do Modelo proposto.

O Modelo apresenta-se, desta forma, como um instrumento útil, eficiente e eficaz para orientar os projetos eletrónicos de mudança organizacional, através da intervenção organizacional, no domínio das compras públicas eletrónicas.

Neste contexto, considera-se que o Modelo reúne condições de validação no que respeita ao elemento *sucesso*.

Ademais, são várias, também, as opiniões manifestadas em relação à sua aplicação prática, mesmo noutros contextos, no que diz respeito à componente CO1 *gerir políticas públicas orientadas ao valor público*. Neste sentido, considera-se ter reunido opiniões expressivas que suportam a generalização, suportando, nesse sentido, a validação do Modelo, nesse elemento.

No contexto da governação e do governo eletrónico, o Modelo apresenta-se como uma novidade, face a modelos existentes.

Por fim, realça-se que:

- "(*...) Se houvesse uma linha transversal, a informação estaria toda no sistema e ao alcance de um clique e não ao passo de uma semana de trabalho. Isso é um recurso desperdiçado e nós não estamos em tempo de desperdícios. E no fundo quem perde? Perde o público. Ganham as plataformas que não estão propriamente a funcionar com base no interesse público. E perdemos todos nós. E porque todos nós damos um bocadinho mais de imposto para compensar estas falhas todas"* (P06_Obs58).

6.5 Resultado final da validação – Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos Orientados ao Valor Público – versão final

O trabalho desenvolvido ao longo do presente Capítulo teve como objetivo recolher, através da realização de entrevistas, evidências que suportassem a validação do Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos orientados ao Valor Público, de acordo com os elementos que compõem o critério de validação usado. Neste sentido, tendo por base as evidências empíricas obtidas, conforme se fundamenta na Subsecção anterior, considera-se que o Modelo desenhado foi validado.

Contudo, considerando os contributos interessantes, em termos de identificação de oportunidades de melhoria para o modelo proposto, apresentados por alguns dos entrevistados, apresenta-se uma segunda versão do Modelo, conforme se ilustra na Figura 6.3.

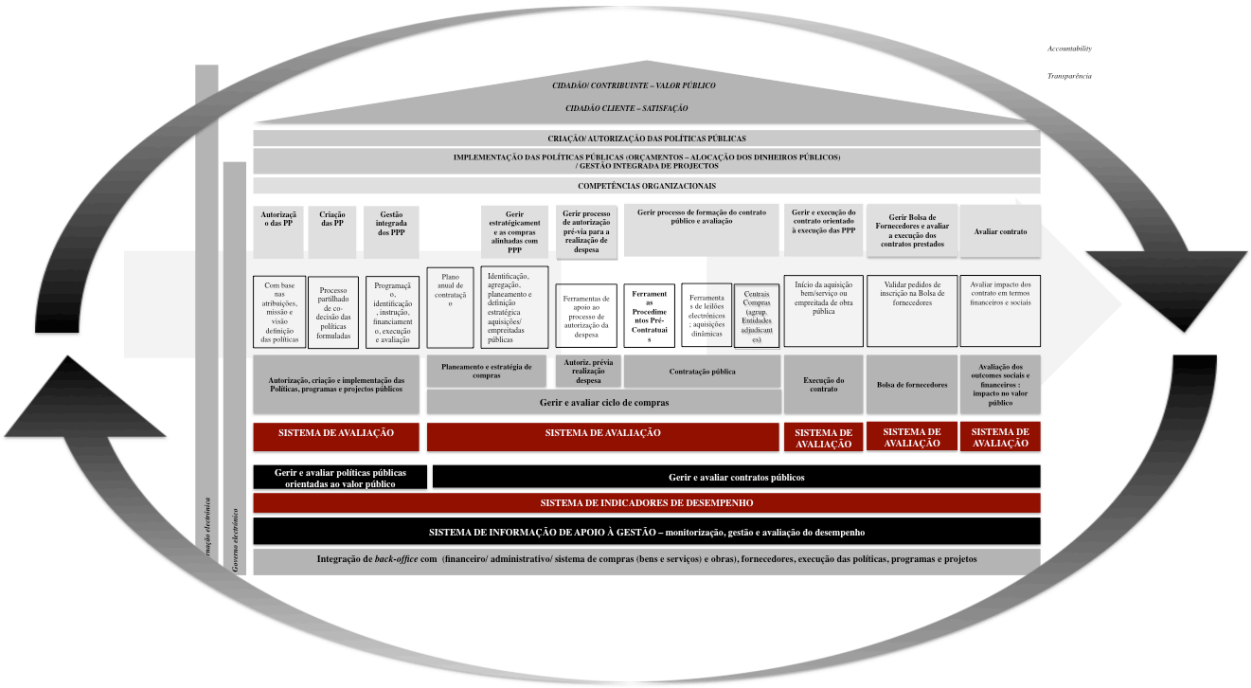


Figura 6.3 - Modelo de gestão integrada dos contratos públicos eletrónicos orientados ao valor público – versão final

7 Outros resultados empíricos

7.1 Enquadramento

A realização das entrevistas, com vista à recolha de evidências empíricas para suportar a validação do Modelo, permitiu recolher muitas opiniões sobre outros temas relacionados com o fenómeno em estudo.

Neste sentido, considerando a riqueza de informação recolhida, é oportuno apresentar-se, neste Capítulo 7, algumas dessas ideias.

Assim, na Secção 7.2 aborda-se o CCP e o potencial endógeno das TIC nos processos de mudança organizacional. Na Secção 7.3 apresentam-se as ideias manifestadas pelos entrevistados, relacionadas com as plataformas de contratação pública, focando, nesse sentido, as vantagens associadas, as suas limitações e os constrangimentos provocados em contexto organizacional. Por fim, um sumário é apresentado na Secção 7.4

7.2 O CCP e o potencial endógeno das TIC

A entrada em vigor do CCP representou um *"(...) choque cultural"* (P01_Obs2) para as organizações públicas, na sua estrutura e métodos de trabalho.

Avaliar o impacto da entrada em vigor do CCP, por forma a orientar as políticas futuras e as estratégias a adotar, é imperativo. Procura-se, dessa forma, minimizar os constrangimentos provocados e, por outro lado, potenciar as vantagens associada. Várias foram, aliás, as opiniões manifestadas, neste sentido, ao logo das entrevistas realizadas:

- *"(...) sob o ponto de vista das plataformas, o que é que (.) eles perspetivam em termos de futuro, atendendo à legislação que está para ser publicado, em resultado da transposição das diretivas comunitárias (...)"* (P04_Obs2).

- *"Uma vez decorrido o período de adaptação às profundas alterações provocadas pela entrada em vigor do CCP, onde muito se tem feito, mas, de facto, há, ainda, muito a fazer ao nível da desmaterialização e reformulação dos métodos e formas de trabalho"* (P02_Obs1).

A avaliação das mudanças provocadas pelo CCP deve ser feita sob o ponto de vista da entidade adjudicante (P04_Obs4; P01_Obs2), dos fornecedores públicos, dos fornecedores das plataformas de contratação pública (P04_Obs4), mas, acima de tudo, sob o ponto de vista dos reguladores:

- *"(...) ponto de vista dos reguladores, não é? Enfim, quais é que são, quais é que são, digamos assim, os problemas (.) as vantagens, já que estamos, digamos assim, no quinto, sexto ano de aplicação do diploma de 2008*" (P04_Obs3).

Ou seja, torna-se fundamental avaliar as políticas públicas de compras públicas, em Portugal, nomeadamente na sua vertente tecnológica. Aliás, esta questão da avaliação da política pública de compras eletrónicas torna-se pertinente principalmente numa altura em que Portugal tem, até abril de 2016, de transpor, para o plano nacional, a nova diretiva comunitárias sobre compras públicas eletrónicas:

- "*Feito o balanço (.) e acho que já se pode fazer o balanço, o que é que foram os resultados?*" (P09_Obs56).
- *"O que interessa à sociedade, esse acrescento, que foi claramente uma política pública, que passou por uma mudança de processos e de tecnologias"* (P09_Obs55).

Neste sentido, é importante olhar para a política pública de compras públicas não só na sua vertente tecnológica, mas também na sua vertente legal e gestionária, isto é, ao nível das políticas e estratégias criadas e formuladas pelas entidades e organismos públicos.

As organizações públicas devem criar políticas de compras, em cujos pilares deve assentar a metodologia de intervenção organizacional e o ciclo de compras, que está para além da fase da contratação pública, o foco da atuação das plataformas de compras (P05_Obs5).

O próprio CCP é muito mais do que a componente eletrónica (P05_Obs4):

- "*(...) olhar para as compras públicas como um instrumento estratégico capaz de criar mais valor e inovação*" (P02_Obs2).

Contudo, no seio do governo eletrónico, a tecnologia é, sem dúvida, uma força organizacional importante (P01_Obs5). As mudanças organizacionais fazem-se, na maioria das vezes, por pressão da tecnologia que se vai desenvolvendo (P01_Obs6). Mas, os problemas organizacionais não se resolvem através da introdução da tecnologia. Existe a perceção, nomeadamente aqui em Portugal que:

- *"(...) pelo simples facto de introduzir tecnologia numa determinada questão, resolvemos os problemas"* (P01_Obs7).
- "*É necessário usarmos a tecnologia para resolvermos os problemas, mas nunca resolvemos os problemas pelo simples facto de usarmos tecnologia. Até os podemos tornar mais difíceis de os controlar*" (P01_Obs8).

Esta questão sobre a forma como se introduz a tecnologia nas organizações verifica-se, também, nesta área das compras públicas:

- "*Isso vê-se nas compras, como se vê nos processos de simplificação administrativa que a gente trata aqui nesta organização. A ilusão de que as coisas vão ficar melhores e mais simples só porque passaram a usar a tecnologia é uma ilusão, em si, perigosa*" (P01_Obs9).

Essa ilusão, conforme supramencionado, cria um conjunto de constrangimentos organizacionais que impedem esse potencial endógeno da tecnologia:

- *"É verdade, também, que mal a gente compre uma tecnologia qualquer e, no caso das plataformas de compras, e nós, também, temos essa "guerra", aqui, a primeira coisa que acontece é: a gente não pensou bem naquilo e tipicamente usamos a plataforma à força, não é?"* (P01_Obs30).
- *"E é uma espécie de coisa que acontece em todas as organizações que é: quando aparece a plataforma a única coisa que acontece é que o trabalho praticamente é duplicado. As pessoas fazem o trabalho como faziam no passado, mas agora têm, também, de o fazer na plataforma. Isso é o passo número um ou zero!"* (P01_Obs31).

Nas entrevistas registaram-se, ainda, referências a algumas práticas e realidades organizacionais que impedem o potencial endógeno da tecnologia, nomeadamente:

- Aquisição de soluções tecnológicas que depois não são implementadas (P03_Obs1) porque: (i) existe incompatibilidade entre as soluções

tecnológicas (P03_Obs2); (ii) existe incompatibilidade entre os fornecedores dessas plataformas e outras soluções já existente (P03_Obs2); (iii) a estrutura orgânica, os modelos organizacionais, dificultam essa implementação (P03_Obs3; P03_Obs4) e, por outro lado, impedem a gestão política e a gestão técnica e administrativa (P03_Obs5).

- "*As organizações públicas, na sua maioria, não se prepararam, atempadamente, em termos de estrutura e métodos de trabalho, à introdução das plataformas de compras*" (P02_Obs15).
- "*É o problema do planeamento, é o problema da conceção, é o problema da falta de existência de referenciais que evidenciem aquilo que as entidades públicas querem em termos de funcionalidade destas plataformas. Isto é um problema de cultura organizacional*" (P03_Obs61).
- Se não tiver os recursos humanos adequados à tecnologia, do que adianta ter tecnologia, já que o investimento é brutal? (P03_Obs54; P03_Obs53).

Considerando que:

> "*Nas organizações públicas, as plataformas de compras são dos mais importantes instrumentos de trabalho. Entre 80% a 90% da despesa pública deve passar pelas plataformas, neste momento, em Portugal. Tirando os ajustes simplificados, tudo vai à plataforma, neste momento*" (P10_Obs2),

torna-se importante desenvolver modelos conceptuais, referenciais no apoio à mudança organizacional, por via da intervenção na melhoria dos modelos organizacionais e respetivos modelos de informação. Estes referenciais são importantes para orientar a aquisição ou desenvolvimento de soluções tecnológicas ajustadas às necessidades da organização e do serviço.

Neste contexto, torna-se necessário, no âmbito do governo eletrónico, a definição de modelos, nomeadamente como aquele que neste projeto é proposto, para que a tecnologia potencie, endogenamente, os projetos de mudança organizacional ao nível dos impactos desejados para: (i) a melhoria do desempenho organizacional; e (ii) a criação de valor público.

Ou seja, considera-se que, no âmbito do governo eletrónico, a introdução de tecnologia nas organizações, no sentido da melhoria do desempenho organizacional, deve assentar numa reflexão prévia sobre a eventual necessidade de ajustar os modelos

organizacionais e, consequentemente, os modelos de informação. E estes, sim, apoiarão a aquisição e/ou desenvolvimento das soluções informáticas (P03_Ob7; P10_Obs17; P10_Obs16; P08_Obs35; P08_Obs36; P08_Obs37; P05_Obs5; P05_Obs6; P05_Obs7; P07_Obs35; P07_Obs36; P07_Obs37; P07_Obs38; P08_Obs31).

As compras públicas eletrónicas têm mais a ver com modelos e métodos de trabalho do que propriamente com tecnologia (P06_Obs1; P06_Obs2; P06_Obs3; P06_Obs4; P06_Obs5; P06_Obs6):

- "*A gente o que precisa não é de tecnologia (.) o que a gente precisa é de mudar a maneira como trabalha*" (P01_Obs10).
- "*E a maneira como se trabalha, evidentemente, essa mudança, envolve utilizar instrumentos mais sofisticados, que, tipicamente, são instrumentos tecnológicos. Se a gente não faz o exercício prévio de perceber bem qual é o nosso problema, (.) que necessidades temos nós, (.) que dificuldades temos e como é que a gente as vai ultrapassar, e pura e simplesmente pegamos numa plataforma qualquer e a enfiamos à força numa organização, podemos ficar pior*" (P01_Obs11).

Contudo, a maioria das organizações públicas não tem esta visão (P10_Obs16; P10_Obs17):

- *"(.2) Há muitos exemplos nas organizações que refletem as consequências da introdução não adequada da tecnologia. Introduz-se e depois vai-se ajustando. Voltamos sempre ao mesmo. O problema está na fase da conceção, do planeamento, da definição do que se pretende e da formas como se transmite essa informação a quem desenha o instrumento tecnológico*" (P10_Obs28).

Por outro lado, a inexistência deste tipo de referenciais tem reflexos no desenvolvimento das soluções tecnológicas. No caso das plataformas de compras públicas, acontece, por vezes, que há vontade por parte da entidade adjudicante em se tomar determinadas decisões, legalmente permitidas, com benefícios para a organização, mas a plataforma eletrónica não permite (P06_Obs30).

Face ao exposto, a entrada em vigor do novo Código do Procedimento Administrativo constitui uma nova oportunidade, para as organizações públicas ajustarem as suas estratégias, em matéria de gestão e desenvolvimento de sistemas de informação, com o intuito de suportar a aquisição e/ou desenvolvimento de tecnologia:

- *"O novo código do procedimento administrativo traz um princípio que não existia nos anteriores: o princípio da administração eletrónica. Por isso, também, me parece que este novo CPA [/Código do Procedimento Administrativo/] vem marcar o início de uma nova etapa. Mas, é mais na relação com o particular. Isto é, a administração deve providenciar e ter preferência pelos meios eletrónicos, porque é mais célere, mais transparente*" (P07_Obs40).

Entre as várias entidades entrevistadas, uma delas tem um resultado interessante e positivo, nesta matéria. Tem, neste contexto, definido uma política e estratégia que reflete estas preocupações em torno do potencial endógeno da tecnologia associado a projetos de intervenção organizacional, na área da gestão e desenvolvimento de sistemas de informação adequados, alinhadas com as políticas de compras públicas. Várias são as evidências encontradas ao longo da entrevista, para suportar a importância da existência de referenciais conceptuais no apoio à mudança e intervenção organizacional e ao desenvolvimento tecnológico (P05_Obs81):

- "*Ou seja, aqui no município, o processo de, o processo de automatização, vamos chamar, assim, das compras iniciou-se já em (.) antes de 2009. Ou seja, mesmo antes de ter aparecido a legislação, que veio trazer a obrigatoriedade de utilização das plataformas de contratação, o município tinha começado o processo de automatização, fosse internamente, fosse na relação com os fornecedores*" (P04_Obs5).

Continuando com o mesmo caso, ao nível da relação com os fornecedores pode-se considerar que:

- *"(...) notificação aos fornecedores das aquisições era feito já de uma forma eletrónica, enfim, dentro de um processo já automatizado, começando a suprir a utilização do papel"* (P04_Obs6).

Quando foi desenvolvida a política, a visão e a estratégia a implementar, o diploma legal, que introduziu mudanças nos contratos públicos, ainda, não tinha sido publicado, persistindo algumas incertezas. Contudo, estas incertezas não bloquearam a organização na prossecução dos objetivos políticos e de gestão definidos para a área das compras públicas:

- *"É claro que se colocavam várias interrogações que continuaram a existir, à posterior, naquilo que tinha a ver, com (.) não com a plataforma de contratação, propriamente dita, porque aquilo que o diploma de 2008 trouxe foi a obrigatoriedade da utilização da plataforma de contratação eletrónica e, portanto, na relação das entidades com os fornecedores. Certo?"* (P04_Obs7).

Posteriormente, com a entrada em vigor do CCP, desenvolveram ações que resultaram da obrigatoriedade da lei, da utilização da plataforma de contratação na relação com os fornecedores (P04_Obs14), apenas, pois ao nível da gestão interna do processo aquisitivo continuaram a executar as atividades e tarefas já definidas, no âmbito da política de compras públicas:

- *"Mas, para a gestão interna do processo não há uma legislação e, portanto, colocaram-se algumas interrogações, existiu na altura, elas permaneceram, sobre a legalidade formal do processo de aquisição, do ponto de vista interno."* (P04_Obs8).
- *"Ou seja, será que a forma desmaterializada como o processo era tratado tinha validade jurídica?"* (P04_Obs9).
- "*Vamos dizer assim. Bom, que a verdade é que já fomos submetidos a algumas inspeções e, portanto, alguns dos nossos processos de aquisição já foram lidos, vamos dizer assim, avaliados, no âmbito desta desmaterialização, desta automatização do processo interno de aquisição, seja pelo Tribunal de Contas, seja pela Inspeção Geral de Finanças e, portanto, nós não tivemos nenhuma reprovação sobre, vamos dizer assim, sobre o facto de toda a tramitação estar a ser feita eletronicamente (.2) e, portanto, quando em (.) essa era uma das dúvidas. Ou era a dúvida, vamos dizer assim, porque não havia dúvidas que nós queríamos otimizar o processo de contratação e, portanto, a otimização do processo de contratação passava necessariamente por tornar eletrónico, automatizado todo o processo"* (P04_Obs10).

Ao mesmo tempo que continuaram com a estratégia de automatização do processo de aquisição, a nível interno (P04_Obs14; P04_Obs15), procuravam responder, também, às exigências ao nível da contratação pública, isto é, na relação entre o organismo e os seus fornecedores, ajustando-se o trabalho que já tinha sido iniciado, a este nível.

O grande desafio para o desenvolvimento da estratégia foi, sem dúvida, a escolha do parceiro tecnológico (P04_Obs16), capaz de pôr em prática o que tinha sido planeado. Há aqui uma certa tendência para o modelo da parceria (público/privado).

Em suma, trata-se de uma caso interessante de uma organização pública que tem definido uma política de compras públicas, com uma visão clara do que pretende atingir, internamente, na relação com os fornecedores e os restantes *stakeholders*. Ou seja, uma organização que não necessitou da imposição legal para iniciar uma estratégia de compras públicas, onde o recurso à tecnologia para facilitar o processo é instrumento estratégico de execução da respetiva política pública:

- *"Sim, podemos dizer que nos preparámos. Ou seja, era essa a nossa ambição*" (P04_Obs11).
- *"E, portanto, quando a legislação foi publicada em 2009 o município iniciou imediatamente a utilização da plataforma de contratação eletrónica"* (P04_Obs12):
  - desenvolvendo um conjunto de ações, que resultam da obrigatoriedade da lei, identificando-as como sendo a parte externa: *"(...) eu vou identificar como parte externa aquilo que resulta da obrigatoriedade da lei, da utilização da plataforma de contratação eletrónica na relação com os fornecedores (...)"* (P04_Obs13).
  - Desenvolvendo um conjunto de ações, que não resultam da obrigatoriedade da lei, mas que fazem parte da estratégia do município no que diz respeito à sua política de automatização do processo de compras: *"(...) na parte interna, aquilo que, bom, não é obrigatório por lei, mas o que o município fez, internamente, para automatizar o processo de aquisição"* (P04_Obs14).
- "*Para nós, este processo iniciou-se antes de 2008, não é? E em 2009, com a entrada em vigor do diploma, portanto, ele assumiu outra configuração e, provavelmente, ganhou outra velocidade, não é?"* (P04_Obs17).
- *"E, portanto, quer dizer, quando chegamos, hoje, a 2015 trazemos já uma experiência acumulada e um nível de maturidade já, já, já muito significativo"* (P04_Obs18).

Nesta sequência, a avaliação que a entidade faz, por ter definido uma política e estratégia de intervenção organizacional, orientando os processos de mudança

organizacional, dos sistemas de informação e da introdução da tecnologia na organização, é positiva, quer do ponto de vista externa, na relação com o fornecedor, que a nível interno, na melhoria do processo (P04_Obs19). Ou seja, do ponto de vista externo, na relação com o fornecedor, as consequências do desenvolvimento desta política e estratégia traduziram-se numa maior transparência (P04_Obs20); do ponto de vista interno, na melhoria do processo, resultado da sua desmaterialização, traduzindo-se, nesse sentido, em ganhos administrativos (P04_Obs23; P04_Obs24).

Em suma, por tudo aquilo que foi exposto, ao longo desta Secção, torna-se importante, no seio organizacional, em projetos de intervenção organizacional orientados à melhoria do desempenho, pensar e gerir e tecnologia de uma forma articulada entre: (i) os modelos organizacionais e os respetivos sistemas de informação que os suportam, e (ii) as aplicações tecnológicas mais adequadas:

- "*As tecnologias novas estão a chegar, mas ninguém tratou de alterar o status quo quando essas tecnologias chegaram. E depois há (.2) há (.2) ineficiências atrozes em tudo isto*" (P03_Obs55).
- "*E que adiante dotar as organizações de boa tecnologia se ela não satisfaz as necessidades organizacionais, nem simplifica as tarefas!*" (P07_Obs43).

Porém, importa salientar que, entre os entrevistados, há quem tenha manifestado uma posição diferente, relativamente à importância de desenvolver modelos conceptuais que, alinhados com a política pública definida, potenciem a mudança organizacional, através da intervenção organizacional e dos sistemas de informação, e, por outro, o desenvolvimento tecnológico. Entre os entrevistados, registou-se, apenas, uma única posição diferente. Essa opinião contrária deve ser referida, pois reforça a importância em se estudar os efeitos da política pública nesta área sob diferentes pontos de vista, já que os interesses dos diferentes *stakeholders*, face ao fenómeno em estudo, são diferentes. Ou seja, considera-se positiva esta evidência para o estudo em questão.

Segundo o entrevistado (P09), as organizações públicas, neste caso concreto das plataformas de compras públicas, não se devem preocupar com a questão tecnológica. Esse é um problema para ser resolvido pelos prestadores de serviços das plataformas de contratação pública existentes no mercado:

- "*Por isso (.) você não viu nenhuma organização pública preocupada com tecnologia e desenvolvimento de software"* (P09_Obs13).

- *"Em Portugal nós fomos pelo caminho completamente diferente. Disseram (.) é pá, nós não nos vamos enfocar na tecnologia (.) a tecnologia (.) existem aí umas empresas que são especializadas nisso, a =""""= e outras, eles que façam lá a tecnologia. Nós não queremos as organizações enfocadas na tecnologia"* (P09_Obs12).
- "*Repare (.3) ninguém está focada na tecnologia, porque a tecnologia foi uma coisa que funciona bem. É dos bons poucos exemplos na administração pública portuguesa. Ninguém ouviu falar de uma plataforma de compras públicas abandonada e de problemas de impugnações, etc. Não quer dizer que não haja pequenos problemas (.2) porque há. Agora, não há é um problema para quem está desse lado*" (P09_Obs82).
- "*As empresas não têm problemas com as plataformas. É uma coisa transparente*" (P09_Obs83). "*Portanto (.) isto significa que não há nenhum enfoque na tecnologia*" (P09_Obs84).

Segundo este entrevistado, o modelo da iniciativa privada adotado, em Portugal, é o mais adequado, já que liberta as organizações públicas dos problemas associados ao desenvolvimento tecnológico, podendo, assim, focar nas estratégias de compras e na formação dos seus colaboradores. Ou seja, através do funcionamento do mercado, os organismos públicos escolhem as plataformas que melhor respondem às suas expectativas, contratualizando com os respetivos fornecedores de plataformas certificadas existentes no mercado:

- "*Há seis empresas no mercado (.) eles escolhem o que gostam mais e está a funcionar"* (P09_Obs14).
- *"Parece-me que seguimos um caminho muito diferente e permitiu que, de facto, (.) em novembro de 2009 estivesse tudo a funcionar*" (P09_Obs15).
- *"Este país pôs 80 mil empresas e 6000 entidades públicas, em meio ano, a fazer e-commerce. Mais ninguém é capaz de fazer isso (.) só os portugueses"* (P09_Obs16).
- *"Este é um exemplo extraordinário de enfoque nas pessoas. O que essas pessoas estiveram a fazer? Tecnologia? Não! Estiveram a fazer plano de formação"* (P09_Obs17).

As entidades públicas não devem estar, portanto, preocupadas com a tecnologia. Devem, sim, desenvolver esforços para comprarem melhor e elaborarem bons cadernos de encargos (P09_Obs74).

Ainda a respeito do foco do fenómeno em estudo, concretamente, neste ponto que ao longo desta Secção tem sido exposto, o mesmo entrevistado manifesta, também, que a questão da melhoria organizacional não está a ser bem perspetivada, pois, em Portugal, não existe uma cultura organizacional orientada ao pensamento e planeamento estratégico. Por isso, as mudanças, pela via que se propõe neste projeto, não são solução:

- *"(...) Eu vejo-a aí muito preocupada porque as coisas não são melhores. Mas amanhã vão ser melhores do que ontem. (.4) Eu sou da opinião que o como é medir em função dos resultados. E eu ainda não consegui perceber muito bem aonde você quer chegar com essa preocupação. Estamos muito preocupados que as organizações têm que melhorar. So what? Isso é o trabalho de todos os dias. Nós estamos cá para melhorar todos os dias*" (P09_Obs90).
- *"Sim, nós temos falta de visão estratégia. Pois temos (.) mas isso começa nas empresas. Se fossemos um pais com uma grande visão estratégica éramos o pais mais desenvolvido do mundo*" (P09_Obs67).
- *O português não é uma pessoa que tenha muito pensamento estratégico. É assim a nossa natureza"* (P09_Obs68).
- *"Por isso, se você quer mudar, tem de ir pela lei. Pronto. De outra maneira não vai acontecer"* (P09_Obs71).

Agora, conforme salienta o mesmo entrevistado:

- "*A administração pública portuguesa, a resposta standard, que dá à introdução da tecnologia é sim. Todas as outras (.) é não, a começar aqui ao lado, em Espanha*" (P09_Obs4). *"(...) (.) isto não quer dizer que depois tire todo o partido e compreenda todo o alcance*" (P09_Obs5).

Em suma, encontram-se referencias nas entrevistas realizadas sobre as vantagens associadas à adoção de plataformas eletrónicas de contratação pública. Contudo, apontam-se, também, limitações inerentes às próprias plataformas, acabando, as

mesmas, por criar certos constrangimentos, quer para as entidades públicas, quer para os próprios.

7.3 Plataformas eletrónicas de contratação pública: vantagens, limitações e constrangimentos

7.3.1 Enquadramento

Uma das grandes mudanças organizacionais provocadas com a entrada em vigor do CCP foi a obrigatoriedade da adoção das plataformas de contratação pública, conforme já várias vezes mencionado:

- "*A contratação eletrónica fez-se porque é obrigatória. Pronto. É obrigatório, as pessoas utilizam*" (P09_Obs72).

Essa obrigatoriedade teve como consequência a ênfase na vertente tecnológica. Por outro lado, implicou também mudanças organizacionais, na estrutura e forma de trabalhar, assim como na reciclagem do conhecimento:

- " *[O modus operandi] e a própria composição das organizações, dentro dos serviços públicos*" (P08_Obs1).
- *"(...) levou a que, não só que os funcionários públicos tivessem de se reciclar face a novas (.) plataformas (...)*" (P08_Obs2).

Implementaram-se medidas de adaptação à mudança. Há vantagens associadas à adoção das plataformas electrónicas de compras públicas. Contudo, registaram-se, também, vários tipos de constrangimentos, motivados, em alguns casos, pelas limitações que as próprias plataformas existentes no mercado apresentam.

As limitações, constrangimentos e medidas a implementar, quer para os organismos públicos, quer para os fornecedores, foram dos assuntos que revelaram maior preocupação, por parte os todos os entrevistados.

Assim, na Subsecção 7.3.2 apresentam-se as vantagens associadas à adoção das plataformas tecnológicas de compras públicas. Na Subsecção 7.3.3 identificam-se os fatores que limitam o potencial uso das plataformas. Os constrangimentos organizacionais provocados pela introdução das referidas plataformas são apresentados na Subsecção 7.3.4. Por fim, na Subsecção 7.3.5. sumariam-se as principais ideias.

7.3.2 Vantagens

Ao longo das entrevistas são várias as referências que evidenciam, de um modo geral, as vantagens que se fizeram sentir com a adoção das plataformas de contratação pública eletrónica, junto das organizações públicas, dos fornecedores e da sociedade, havendo, contudo, ainda, aspetos a aperfeiçoar (P07_Obs7):

- "*Sim, as plataformas de compras trouxeram várias vantagens e a transparência é uma delas, apesar de, ainda, se poder melhorar este aspeto. A desmaterialização é outro aspeto, mas reconhece-se, também, que há necessidade de melhorar os métodos de trabalhos e ajustar*" (P02_Obs11).

Nesta sequência, apresentam-se, de seguida, as vantagens mencionadas, que reforçam os ganhos organizacionais associados à adoção das plataformas eletrónicas de contratação pública.

7.3.2.1 Transparência

A adoção das plataformas de contratação pública electrónica trouxe mais transparência aos processos de concurso. Esta foi uma das vantagens mais mencionada, ao longo das várias entrevistas, citando-se, de seguida, algumas das referências:

- "*O cidadão, hoje, tem uma visibilidade enorme sobre o que se passa. Os concursos são lançados e pode-se saber tudo o que foi concursado através do Portal Base. Aqui está um grande exemplo de transparência (.)*" (P09_Obs30).
- *"(.2) Quanto mais transparente for tudo o que a administração pública fizer, e estamos aqui falar dos contratos públicos, onde as coisas já estão mais evoluídas"* (P09_Obs39).
- *"(...) do ponto de vista da transparência parece-me que é um ponto que tem trazido vantagens indiscutíveis"* (P07_Obs14)**.**
- *"Outra vantagem fantástica que isto tem é (.) a conversa paralela, habitual, entre entidade e fornecedores. Transparência. Julgo que em termos de transparência houve, de factos, ganhos significativos"* (P01_Obs54).
- Verifica-se uma maior transparência nos processos concursais: (i) pelo uso das plataformas (P04_Obs20); (ii) pela disponibilização das peças a concurso *on line,* de forma gratuita, na maioria das vezes, havendo casos em que essa é a política da organização (P04_Obs21).

- A própria concorrência entre as várias plataformas de contratação pública eletrónica existentes no mercado beneficia a transparência (P04_Obs22).

Um dos entrevistados, o P06, salienta que as plataformas não trouxeram mais transparência. O que elas fizeram foi facilitar a transparência, pois há, ainda, nesta matéria, muitos outros assuntos que têm de ser discutidos para que, efetivamente, se possa falar de aumento de transparência (P06_Obs8):

- *"(...) essas plataformas vieram facilitar, porque nós temos ao alcance de um clique (.) de publicar aquilo tudo perante todos os proponentes, não é?*" (P06_Obs11).
- "*trouxe maior transparência? (.2) Eu acho que a plataforma eletrónica não trouxe maior transparência. Eu prefiro colocar ao contrário. Facilitou (.) a transparência que a lei já exigia no anterior regime*" (P06_Obs8).

Se por um lado as tecnologias facilitam a transparência, elas próprias, também, revelam-se como uma barreira a essa transparência. O desenvolvimento de esforços para melhorar a transparência dos processos de compras públicas faz-se sentir, quer em termos legais, tecnológicos e gestionários:

- *"(.) não vamos pensar que isto é tudo muito transparente. Basta dizer que 80 a 90% das compras em Portugal são feitas pelos ajustes diretos e essas não passam pela plataforma (...)*" (P09_Obs40). "*Resumindo e concluído, um terço para mais das compras em Portugal são opacas*" (P09_Obs41).

Relativamente a esta questão, da adoção dos ajustes diretos, o facto de não ser obrigatório este procedimento tramitar na plataforma, podendo, nesse sentido, tramitar através de correio eletrónico, não significa que o procedimento não seja transparente. O que provoca uma diminuição da transparência são as barreiras informáticas, ao não suportarem, por vezes, o rigor da tramitação inerente a este procedimento, via correio eletrónico, que a lei obriga (P06_Obs9; P06_Obs10; P06_Obs11). O problema que se coloca a este nível é que, na maioria dos casos, os servidores de correio eletrónico das entidades adjudicantes não têm capacidade para, nos termos da lei, garantir a transparência do processo entre os convidados. E, nesta situações, a transparência poderá ser posta em causa, principalmente, se se tiver em consideração o peso da utilização deste procedimento, no contexto global dos processos concursais em Portugal (P08_Obs29; P09_Obs41).

A falta de transparência confere ao comprador público um poder discricionário, o que acontece na tramitação do ajuste direto através de e-mail (P05_Obs20).

Contudo, por outro lado, impor a obrigatoriedade da tramitação dos ajustes diretos através das plataformas de contratação pública eletrónica, atendendo aos custos de acesso às mesmas, implica trazer outros problemas, para o lado do fornecedor, podendo o princípio da concorrência ser posto em causa.

A falta de fiscalização à informação que é colocada no Base.Gov é apontada, também, como uma das barreiras à transparência:

- *"(...) voltando ao Base, que é uma coisa muito boa, mas que falta grande parte da informação. Apesar de que os contratos terem de ser registados lá, até para efeitos de eficácia (.) a lei diz que o município não pode pagar sem lá os ter registado. (.2) A verdade é que paga. E quem vai fiscalizar aquilo? O tribunal de contas? Repare (.) não pode!*" (P09_Obs64).

Há que desenvolver mecanismos para melhorar a transparência, mas, como alguns dos entrevistados mencionaram, há que ter alguma reserva face às questões de segurança da informação (P07_Obs11; P07_Obs12; P07_Obs13).

7.3.2.2 Confiança

Confiança é outra das vantagens associadas à adoção das plataformas:

- *"(...) parece-me que faz todo o sentido que nós tenhamos essa capacidade de transferir para os nossos fornecedores confiança de que quando fazemos as coisas fazemos com transparência*" (P05_Obs25).

É fundamental assegurar e transmitir seriedade e confiança, perante o exterior, e com os fornecedores, na forma como se trabalha esta área das compras públicas (P05_Obs21):

- *"(...) mas em compras públicas, não basta ser sério, também, temos parecer que somos. Portanto, a imagem aqui também conta (...)"* (P05_Obs22).

A confiança é reforçada quando se assume a obrigatoriedade da tramitação do ajuste direto através da plataforma eletrónica de contratação pública, que, para não pôr em risco o princípio da concorrência, os fornecedores não devem ter custos de acesso à plataforma utilizada (P05).

7.3.2.3 Combate à corrupção

O combate à corrupção é outras das vantagens mencionadas, principalmente, numa área em que os níveis de perceção associados a este fenómeno são bastante elevados:

- *"(...) as pessoas pensam sempre que em compras públicas é tudo corrupto; e não são só as pessoas, de uma forma geral. Se formos ver aquilo que é o Plano Nacional Anticorrupção (.2) 60% das preocupações são compras públicas. Aparece colado à corrupção no país, acontece até (.) é uma coisa interessantíssima*" (P05_Obs23).
- "*Mas, portanto, o próprio legislador e as entidades que superintendem a corrupção no país estão convencidos disso. Se não estivessem não era por aí que atacavam o problema em primeira instância ou em grande medida*" (P05_Obs24).
- *"As plataformas de compras públicas podem desempenhar um papel bastante importante no combate à corrupção"* (P10_Obs3).

7.3.2.4 Memória organizacional no suporte à decisão

As plataformas eletrónicas de contratação pública são um instrumento no apoio à criação e gestão da memória organizacional. A memória organizacional é importante no apoio à decisão:

- *"(...) um instrumento de open-data para manipular dados e procurar saber o que se anda a fazer com os dinheiros públicos, como dizia, e bem!"* (P09_Obs31).

Ou seja, as plataformas electrónicas de compras públicas são, neste contexto, um instrumento importante para consolidar o conhecimento na área das compras públicas, orientando, nesse sentido, a definição das políticas públicas:

- *"[e as plataformas de compras] o que fizeram particularmente preciso foi aumentar, exponencialmente, o grau de conhecimento que nós temos sobre as compras públicas em Portugal. Nós hoje sabemos detalhes daquilo que são as compras públicas em Portugal, como não conhecemos na história. E certamente como muitos países do mundo não conhecem*" (P01_Obs51).
- *"E isso é um avanço muito grande, desde que a gente o queira aproveitar"* (P01_Obs52).

7.3.2.5 Fomenta a concorrência

A adoção das plataformas de contratação pública, ao simplificar o ato de concurso, nomeadamente para os fornecedores, contribui, também, para a melhoria da concorrência (P02_Obs26):

- *"(...) os fornecedores têm muito mais acesso às oportunidades, e à concorrência (.)"* (P09_Obs32).
- *"(...) a concorrência aumenta e isso permite melhorar muito a qualidade do serviço, porque as empresas que ganham os concursos, são melhores e mais baratas"* (P09_Obs33).

Contudo, como se verá mais à frente, na Secção 3.4, quando se abordar os constrangimentos, o custo de acesso às plataformas é, por sua vez, apontado como uma barreira à concretização do princípio da concorrência.

7.3.2.6 Melhoria do processo administrativo: desmaterialização e celeridade

A adoção das plataformas electrónicas de compras públicas trouxe consigo uma melhoria do processo de compras, consequência da simplificação administrativa e da desmaterialização (P07_Obs5; P02_Obs26):

- *"(...) resulta um processo desmaterializado e, portanto (.3) com ganhos administrativos para ambas as partes, estamos em crer (.2) e, portanto, uma maior eficácia (.2) uma maior eficiência em todo o processo e uma enorme eficácia, também, naquilo que se consegue obter por sistema funcionar dessa maneira"* (P04_Obs23).

A celeridade do processo de contratação foi outra das vantagens associadas à desmaterialização (P04_Obs23; P04_Obs24; P04_Obs20; P04_Obs25; P09_Obs56; P07_Obs10; (P07_Obs14):

- *"(...) é claro que a desmaterialização do processo só trouxe vantagens"* (P04_Obs56).
- *"A celeridade do tratamento do processo só trouxe vantagens. Portanto, os prazos podem ser muito mais curtos, do que seria com a situação em papel"* (P04_Obs57).

- *"(...) uma grande redução de prazos (.) os processos são desempenhados de forma mais célere (.) os processos reduziram-se, mas, ainda, se podem reduzir mais e o esforço. Portanto, isto parece óbvio, não é?*" (P09_Obs56).

Contudo, nesta matéria, existe, ainda, possibilidade, através da tecnologia, de melhorar e simplificar o processo de contratação pública (P09_Obs56).

7.3.2.7 Melhoria do método de trabalho

A possibilidade de se trabalhar em dias não úteis (P07_Obs6; P07_Obs9), assim como, a autonomia e o constante contacto com o procedimento (P07_Obs8) são, também, apontadas como vantagens associadas à adoção das plataformas electrónicas de compras públicas, pela melhoria dos métodos de trabalho que proporcionou.

7.3.2.8 Gestão da informação: acesso, fiabilidade, integridade e segurança

O acesso à informação, a sua fiabilidade, integridade e segurança são vantagens, também, referenciadas:

- *"(...) a vantagem do acesso à informação, muito mais simples do que era (...)"* (P05_Obs26).
- Fiabilidade da informação (P05_Obs18).
- *"(...) organização, de eficiência e de segurança da informação"* (P05_Obs10).
- *"(...) há a integridade dos dados que também é um aspeto que a mim me preocupa substancialmente <hum> não só porque a organização do processo em papel à partida está mais sujeito a ser desmembrado do que um processo eletrónico (...)"* (P05_Obs11).
- *"(...) embora, também, haja riscos no processo eletrónico, como sabe muito melhor do que eu, provavelmente, que pode haver, mas há aqui uma questão de integridade, <hum> ou de segurança da informação, que registos paralelos não garantem tanto"* (P05_Obs12).

Estas questões do acesso, da integridade e segurança da informação são determinantes, entre outros aspetos, para o controlo dos limites trienais, resultante da adoção de procedimentos por ajuste direto. Assim, para a concretização destes objetivos é importante a adoção das plataformas de contratação em procedimentos de ajuste direto, principalmente quando se está perante entidades adjudicantes com um elevado número de procedimentos concursais por ajuste direto (P05_Obs13; P05_Obs14).

Contudo, as plataformas ainda não respondem a esta necessidade, sendo, aliás, um dos constrangimentos apontados (P05_Obs15; P05_Obs16), como se verá mais à frente, na Secção 3.4.

7.3.2.9 Redução dos custos

A adoção da plataforma, ao permitir a submissão eletrónica das propostas, a abertura eletrónica das mesmas e o acesso *on line* a todas as propostas apresentadas, e aceites, a concurso, trouxe uma redução de custos, nomeadamente, para os concorrentes (P05_Obs57; P05_Obs58; P05_Obs56).

7.3.2.10 Modelo de desenvolvimento das plataformas

Importa, ainda, mencionar que a concorrência que existe entre as plataformas electrónicas de compras públicas é um aspeto positivo, uma vez que impulsiona o mercado para o desenvolvimento de melhorias que possam ser introduzidas ao nível das suas funcionalidades (P04_Obs22; P04_Obs39).

7.3.3 Limitações ao potencial uso das plataformas

Durante a realização das entrevistas várias foram as referências às limitações ao potencial uso das plataformas, provocadas por diferentes fatores, condicionando, dessa forma, o trabalho que é necessário ser desenvolvido na área das compras públicas.

Neste sentido, considera-se oportuno identificar e caracterizar essas limitações, conforme se apresenta de seguida.

7.3.3.1 Limitações que resultam da visão restrita da CO gerir compras públicas

As plataformas eletrónicas de contratação pública assentam numa visão restrita do processo de compras públicas. Não abrangem os subprocessos associados, considerados fundamentais nos processos de compras públicas, nomeadamente o pedido de verificação de cabimentação e respetiva cativação, junto dos serviços contabilísticas e financeiros, assim como o pedido de autorização para a realização da despesa, por parte do órgão competente, e respetiva autorização (P10_Obs16).

A falta de visão transversal das compras públicas condiciona a interoperabilidade com outros sistemas já existentes nas organizações, dificultando, posteriormente, a facilidade que poderia existir ao nível da condução de outro subprocessos associados, como é o

caso, por exemplo, do pedido de visto prévio junto do Tribunal de Contas (P10_Obs16). Por outro lado, o resultado da falta da visão transversal do processo de compras faz-se sentir ao nível do acréscimo de trabalho, pela duplicação de informação, em diferentes sistemas (P08_Obs30; P02_Obs16).

7.3.3.2 Limitações que resultam da falta de visão transversal da CO gerir contratos públicos

Uma das limitações ao potencial tecnológico das plataformas eletrónicas, nos projetos de compras públicas eletrónicas, está relacionada com o facto de elas não suportarem a fase da execução do contrato (P01_Obs57; P01_Obs58; P01_Obs60; P01_Obs61).

- "*A ênfase encontra-se na parte formal: a contratação pública. E as plataformas incidem nessa vertente*" (P02_Obs17).

É fundamental ter uma plataforma que assente na visão da gestão transversal dos contratos públicos: (i) identificação de uma necessidade, (ii) à autorização da respetiva despesa, por parte do órgão competente, assente numa visão estratégica de compras (escolha do procedimento adequado, com os aspetos a submeter à concorrência muito bem definidos e justificados, um modelo de avaliação das propostas que avalie de facto os critérios que conduzam à satisfação da necessidade e com uma clara definição das responsabilidades contratuais ao nível da execução), (iii) a contratação pública; (iv) execução do contrato (P06_Obs16; P06_Obs17; P06_Obs18; P06_Obs19).

7.3.3.3 Limitações que resultam da cultura e aprendizagem organizacional frágil

A frágil cultura e aprendizagem organizacional é outra das limitações referenciadas:

- *"(...) nunca se aproveita a plataforma por aquilo que a plataforma é realmente capaz de fazer. Hoje em dia, as plataformas têm funcionalidades que facilitam, por exemplo, a questão do planeamento, do controlo do circuito*" (P01_Obs32).
- *"(...) mas na parte do aproveitamento da tecnologia, primeiro, em geral, as pessoas não aproveitam a tecnologia. Não se dão, efetivamente, ao trabalho de aprender a utilizar as plataformas corretamente (...)*" (P01_Obs38).
- *"(.2) As pessoas demoram muito tempo a mudar. (.) Nós fomos educados com o papel" (P09_Obs47). "Isso tem a ver com (.3) a natureza humana não muda com essa velocidade. Não se admire. (.) É assim. Isso são desígnios de Deus. Não há nada que a gente possa mudar"* (P09_Obs48).

- *"Há limitações das plataformas, mas a grande limitação está na vertente organizacional"* (P10_Obs26).

Trata-se, acima de tudo, de um problema de vontades:

- "*Primeiro (.2) as pessoas são muito mais difíceis de mudar que os processos nas tecnologias. Ok? Portanto (.2) esperar que as pessoas mudem é solução mágica. As pessoas mudam porque são obrigadas*" (P09_Obs1).
- *"(...) nós não fomos desenhados para estas mudanças tecnológicas e, portanto, também temos de ser compreensivos com as pessoas*" (P09_Obs2).

A falta de colaboradores a trabalhar a área das compras públicas, de uma forma estratégica e multidisciplinar, tendo por base a clara definição das necessidades de compras, por parte dos serviços, acaba por prejudicar a capacidade de comprar e, consequentemente, a execução do respetivo contrato (P06_Obs2; P06_Obs3; P06_Obs4; P06_Obs44). Esta limitação está relacionada com uma outra já anteriormente apontada: a falta de visão transversal da gestão do contrato público.

7.3.3.4 Limitações das plataformas: funcionalidades

As funcionalidades das plataformas são, também, umas das limitações apontadas para que a tecnologia possa, efetivamente, potenciar a melhoria do desempenho organizacional.

As plataformas não permitem o controlo dos valores contratualizados, por ajuste direto, com os fornecedores, por código CPV, por exemplo. Ao não permitirem o controlo destes valores põem em causa o controlo de um dos requisitos legais, para efeitos de adjudicação e contratualização, através de ajusto direto: o controlo dos limites trienais (P05_Obs11; P05_Obs12; P05_Obs13; P05_Obs14; P05_Obs15).

Outro exemplo de limitação das funcionalidades das plataformas está relacionado com a efetiva oportunidade de negócio público para o mercado, conforme é pronunciado pelas empresas fornecedoras das plataformas. As políticas comerciais das empresas fornecedoras de plataformas são aliciantes, em termos de divulgação de oportunidades de negócio, para subempreiteiros, por exemplo, mas, depois, as mesmas, não têm mecanismos que permitam aos subempreiteiros contactar os empreiteiros para apresentarem orçamentos (P06_Obs13).

As limitações registadas ao nível das funcionalidades das plataformas provocam uma série de constrangimentos:

- "*Ah (.) isso é outra questão! As plataformas têm diversas (.2) isso é a guerra com as ||empresas fornecedoras das plataformas||, etc (.2). As plataformas podem desempenhar muito mais funções, podem ser muito mais úteis para as organizações*" (P01_Obs43).
- "*A dificuldade aí está em que (.2) mas isso agora é um detalhe mais português do problema*" (P01_Obs44).

7.3.4 Limitações tecnológicas

Limitações tecnológicas foram também registadas ao longo da condução das entrevistas.

O sistema operativo das plataformas é das limitações apontadas, provocando constrangimentos ao bom funcionamento do processo e utilização da plataforma:

- *"(...) a questão do sistema operativo de base*" (P04_Obs99).

A usabilidade das plataformas é outra das referências, nesta matéria: é pouco intuitiva dificultando a perceção do que se pretende e, consequentemente, o próprio trabalho (P06_Obs32; P06_Obs31):

- "*As tecnologias têm de se mostrar mais recetivas a uma maior facilidade <hum> usabilidade. Tem de haver uma cultura interna de gestão da informação. Mas, as tecnologias se me obrigam a tarefas repetitivas isso leva-me a resistir em termos de sua utilização. Não é por ser preguiçoso! Não! É porque me está impedir de concentrar noutras tarefas, essas, sim, realmente importantes. O tempo tem de ser bem alocado nas tarefas que acrescentam valor*" (P07_Obs42).
- "*É tão pouco intuitivo que é complicado fazermos parte de um júri, como jurados, e estamos constantemente a ligar para a pessoa que é responsável, perguntando: como é que se faz isto, como se faz aquilo. É verdade. Não deveria ser assim. Eu acho que as plataformas pecam crassamente por não serem intuitivas*" (P07_Obs21).

Há, ainda, um conjunto de "armadilhas tecnológicas" que provocam constrangimentos para as entidades adjudicantes e concorrentes:

- *"(...) o que eu tenho reparado é que há certos aspetos jurídicos que não têm tradução na plataforma*" (P07_Obs3).
- "*A plataforma na realidade só está preocupada <hum> e nem é com a legalidade, é com a tramitação. São muitos os constrangimentos legais criados pelas plataformas <hum> as armadilhas tecnológicas, expressão que tu usas (...)*" (P06_Obs60).

Neste contexto, apresentam-se, de seguida, algumas das armadilhas tecnológicas identificadas com as entrevistas.

(i) O caso da divisão em lotes:

- "*Juridicamente, é! Mais vantajoso para a organização <hum> mas que não foi implementado em virtude dos constrangimentos da plataforma, que não permitiam que assim se procedesse. Quem perdeu foi a entidade adjudicante"* (P07_Obs15).

(ii) O caso dos esclarecimentos sobre as peças do procedimento:

- "*Por exemplo, nos esclarecimentos sobre as peças do procedimento. O concorrente, não, o interessado, pois, ainda, não apresentou a proposta, estamos na fase de apresentação de proposta e (.) o interessado solicita um esclarecimento sobre determinado aspeto. A entidade adjudicante dá esse esclarecimento. E o interessado fica ainda mais confuso. Isto não é assim tão raro. Ainda fica mais confuso. (.2) E a própria doutrina jurídica admite perfeitamente e o Código não obsta isso. Fazer esclarecimentos sobre esclarecimentos. Ora bem <hum> a plataforma com a qual eu mais lido não permite fazer esclarecimentos sobre esclarecimentos. Ok, aqui é a doutrina. Não está no código*" (P07_Obs17).

(iii) O caso da apresentação da lista de erros e omissões e os efeitos na suspensão e recontagem dos prazos para apresentar proposta:

- *"(...) outro entrave que eu encontro. Quando são apresentados a lista de erros e omissões, que deve ser feito até ao 5/6 do prazo de apresentação de propostas, o prazo suspende. O artigo 61º é confuso. O próprio código devia ser mais claro em alguns aspetos. <hum> A contratação não é usada apenas por juristas. E se para os juristas há aspetos confusos, então, para quem não é jurista ainda mais*

complicado se torna. (.2) Por isso, a tradução informática pode não ter sido a melhor. Há suspensão, supostamente, quando há lista de erros e omissões. Suspende no 5/6 e pode acontecer duas coisas. Ou a entidade adjudicante consegue analisar a lista de erros e omissões naquele prazo que vai desde o 5/6 até ao termo do prazo de apresentação de propostas e pode alargar este prazo até 60 dias contínuos, sem possibilidade de prorrogar mais dias. Ou, decide sobre esses erros e omissões. Aceita ou recusa. (.2) Depois, há uma terceira possibilidade. Não diz nada. E o que acontece aí? Há quase que, paralelamente, o prazo continua a correr, apesar de estar suspenso. O código diz: quando atingir o termo do dia que estava previsto para a apresentação de propostas, o prazo volta a correr. Ora, na plataforma isto não acontece" (P07_Obs18).

(iv) Situações previstas na lei que a plataforma não deveria permitir que acontecessem:

- "*Depois há coisas, que são de lei, que a plataforma não deveria se quer deixar. Os contratos de locação financeira, claro que isto só tem mais visibilidade nos contratos submetidos a visto prévio e <hum> já tenho visto vistos prévios recusados porque as plataformas deixam entrar como fornecedores, entidades que não são instituições bancárias, registadas no Banco de Portugal. Não devia ser possível*" (P06_Obs59).

Em suma, as limitações apontadas condicionam o desenvolvimento tecnológico e o potencial que a tecnologia pode assumir, no âmbito do governo eletrónico, nos projetos de mudança organizacional no sentido da melhoria do desempenho organizacional e na prestação de contas junto dos seus *stakeholders* estratégicos (P02_Obs22). Ou seja, acabam por ter impactos negativos no princípio da concorrência (P07_Obs4) e na própria defesa do interesse público.

7.3.5 Constrangimentos

As limitações identificadas na Secção anterior são responsáveis, em certa medida, por alguns dos constrangimentos organizacionais que se verificaram, aquando da introdução das plataformas de contratação pública. Ademais, as evidências recolhidas com as entrevistas apontam, também, outros fatores responsáveis por tais constrangimentos. Assim, considera-se oportuno apresentar, de seguida, as causas de tais

constrangimentos, para as organizações públicas, os fornecedores públicos, para o próprio desenvolvimento tecnológico, e as possíveis causas associadas.

7.3.5.1 Constrangimentos decorrentes da própria legislação

A desarticulação entre a legislação e o alcance das plataformas verifica-se. Esta desarticulação tem implicações, nomeadamente em termos de ganhos organizacionais e de consagração dos princípios da transparência e da concorrência, independentemente das organizações públicas revelarem, ou não, níveis adequados de capacidade instalada:

- *"Há aqui uma desadaptação entre a legislação lá do contrato da contratação pública, do CCP, e do procedimento administrativo, e das plataformas. Há aqui uma desadaptação, portanto, entre uma coisa e outra, independentemente os serviços estarem, mais ou menos, formatados, ou a ter os recursos humanos aptos para trabalharem com isso*" (P03_Ob18).
- "*Segundo, aparecem uma série de procedimentos que podiam, de facto, a tornar o nosso código mais expedito. E mais uma vez, fazendo-o através da tecnologia*" (P09_Obs58).
- "*O próprio código devia ser mais claro em alguns aspetos. <hum> A contratação não é usada apenas por juristas. E se para os juristas há aspetos confusos, então, para quem não é jurista ainda mais complicado se torna (.2) Por isso, a tradução informática pode não ter sido a melhor"* (P07_Obs19).
- *"(...) há aqui necessariamente alguns problemas, mas há outros que têm a ver com alguma lentidão da legislação*" (P05_Obs60).
- "*Eu (.) eu não sei se é o referencial legal, ou seja, o diploma que rege a criação das plataformas <hum> o decreto lei n.º 143/A e a Portaria 701/G, se são suficientemente densas para atribuir orientações que consigam ter por consequência uma padronização dessas plataformas de compras públicas. Isso é complicado*" (P07_Obs23).

Neste contexto, apontam-se, de seguida, alguns dos problemas que espelham esta situação e que acabam por se traduzir em constrangimentos para as organizações, os fornecedores, assim como, para o próprio desenvolvimento tecnológico das plataformas de contratação pública. Tais problemas põem em causa o tão desejado princípio da desmaterialização do processo de compras (P05_Obs61):

(i) o caso do procedimento por ajuste direto:

A obrigatoriedade da adoção das plataformas eletrónicas, introduzida pelo CCP, teve impacto na transparência, conforme se aborda na secção anterior. Contudo, o mesmo diploma legal, ao não impor a tramitação do procedimento por ajuste direto através das plataformas está a pôr em causa a concretização do mesmo objetivo: alcance de maiores níveis de transparência:

- "*Repare (.2) no início daqui do que disse, expliquei-lhe que, na minha perspetiva, a contratação pública é uma coisa para os cidadãos. Ora (.) se estou a explicar que 80% da contratação são ajustes diretos, que não é obrigatório o uso eletrónico, então estamos a dizer que estamos a servir mal as empresas e os cidadãos*" (P09_Obs63).
- *"(...) Nas autarquias é muito raro o concurso público. 99% das compras são ajustes diretos. A lei hoje em Portugal diz que se usa o ajuste direto, chama a empresa que quer e entrega-lhe aquilo, porque você acha que é o melhor. Compreende? Se calhar temos que mudar isto*" (P09_Obs61).
- *"(...) a questão do ajuste direto, que não é obrigatório tramitar na plataforma de compras, poderá trazer algumas complicações, em termos de organização e gestão*" (P02_Obs29).
- "*Felizmente (.) o legislador acabou por consagrar uma reserva a essa obrigatoriedade de inscrição nas plataformas de contratação pública feita exclusivamente através de plataformas, que era o ajuste direto. O ajuste direto pode ser feito através de e-mail. Só que, colocam-se outras questões. Aquilo que tudo se pretendeu garantir com as plataformas acabou por sair, de extenuar, com o e-mail. Há um acordo muito interessante, neste aspeto, em que o Tribunal (.2) o júri não ligava nada ao e-mail, o e-mail dava problemas, a entidade adjudicante adotou o ajuste direto, mas o ajuste direto concorrencial, com convite a mais do que uma entidade, só que não previu as regras da tramitação procedimental, via e-mail. O Tribunal de Contas vem recusar o visto prévio, na altura, porque a entidade adjudicante não previu uma solução alternativa para os problemas na plataforma eletrónica. O que ela diz é que, por analogia, quando se adota o procedimento por e-mail deve-se ter assente os princípios aplicáveis às plataformas eletrónicas e, por isso, por analogia, aplica o tal decreto lei n.º 143/A e a Portaria. Também é interessante*" (P07_Obs25).

- "*Agora, quando se decide, mesmo no ajuste direto (.) convidar mais do que uma entidade, e não o fazer pela plataforma, isso pode, então, levantar esses problemas que foram suscitados por aquele Acórdão que foi submetido ao juízo do Tribunal de Contas. Pode ser, também, um tema interessante, essa discrepância de [tratamento]*" (P07_Obs28).

(ii) O caso das assinaturas digitais qualificadas:

As assinaturas digitais têm por objetivo garantir o poder legal de representação, no ato de concurso, dos representantes das entidades concorrentes:

- *"(...) começa a sair jurisprudência que diz que as pessoas que foram designadas pelos fornecedores para submeterem as propostas nas plataformas não representam as entidades. São meros operadores eletrónicos*" (P05_Obs62).
- *"(...) a assinatura qualificada é isso que pretende. É salvaguardar as entidades adjudicantes de que aqueles que estão a concorrer, de facto, são pessoas que podem representar as entidades pelas quais estão a dizer que concorrem*" (P05_Obs69).

Mas fará sentido esta medida? (P05_Obs70):

- "*Como nunca me aconteceu, eu não sei se alguém terá esses casos, eu admito que sim, não ponho isso em causa, mas no nosso caso, nunca aconteceu que alguém que tinha concorrido se viesse depois a verificar que (.2) não era dono da proposta, não devia ter representado a entidade ou coisa que o valha. Até admito que uma ou outra situação possa acontecer, mas criar, por uma outra situação, não vale a pena por o país todo por causa das assinaturas. <hum> eu acho que há forma de fazer isso de uma forma mais simplistas. Portanto, é nossa opinião é, também, no sentido de que (.) acabem com isso <sorrisos>*" (P05_Obs70).

As assinaturas digitais criam constrangimentos ao nível da gestão dos contratos públicos. Não se traduzem em ganhos de simplificação administrativa e de desmaterialização do processo. Ou seja, potenciam a burocracia e não beneficiam a transparência:

- "*Não é preciso assinatura digital qualificada, a nosso ver. Cada plataforma deve ter, deve garantir de que é (.) o certificado que atribui é um certificado*

capaz de poder assinar as respetivas propostas. E a entidade que se quer credenciar, é ela que assume o risco de que a pessoa que estão a indicar como sua representante para este efeito (.) pode, de facto, sê-lo" (P05_Obs71).

Neste contexto, deve ser a entidade que pretende concorrer, e, nesse sentido, se credencia junto dos fornecedores das plataformas de contratação, a salvaguardar os seus representantes, criando mecanismos próprios de fiscalização e controlo.

Esta tarefa não deve ficar, portanto, a cargo da entidade adjudicante:

- "*E, mesmo que eu não seja do conselho de administração ou que, para obrigar uma entidade que sejam precisos duas assinaturas, três, quatro ou o que forem, se todos esses delegarem naquele a prática deste ato, eu tenho que reconhecer que mais vale que seja esse a praticar o ato e deixar a responsabilidade de ele poder, ou não poder, para a própria empresa. É a ela que cabe verificar*" (P05_Obs72).
- "*Se a empresa disse que sim, este o podia representar a entidade na prática de atos eletrónicos porque é que eu tenho de estar a verificar se ele pode, ou não pode; se tem competências, se não tem competências, isso é um problema da empresa*" (P05_Obs73).
- *"(...) porque é que tem de ser a entidade adjudicante a verificar isso? Eu confesso que até agora nunca tive problemas quanto a isso*" (P05_Obs74).

Ou seja, aonde estão os ganhos da desmaterialização com estas medidas legislativas?

- "*Que, ou nós pomos os presidentes dos conselhos de administração a assinar eletronicamente as propostas e serem eles a submeterem as propostas nas plataformas, não estamos a dizer que não fazem, ou estamos a pedir às empresas para imprimirem os papéis, levarem ao seu conselho de administração para eles assinar de forma manuscrita e depois digitalizarem e submeterem nas plataformas. Bom (.) qual é o ganho da desmaterialização? Não faz sentido!"* (P05_Obs63).
- "*Eu não tenho nenhum interesse em obrigar o fornecedor a imprimir papéis, para obter uma assinatura e depois voltar a digitalizar. Qual é o interesse disso?*" (P05_Obs64).

Em suma, parece que se está a promover a burocracia eletrónica, ao exigir-se uma assinatura eletrónica qualificada:

- *"(...) burocracia eletrónica e que eu comparava na sexta feira, como tenho feito muitas vezes, entre aquilo que eram as formalidades necessárias para se submeter uma proposta me papel, no passado, em que querendo, assinava a sua proposta, selava-a e entregava na entidade à qual concorria e não tinha que ir a nenhum notário privativo ou público a reconhecer a sua assinatura. Não era necessário*" (P05_Obs65).
- *"(...) se é uma situação que não dá problemas, então não vale a pena estar a criá-la. É deixar isso. Quando muito, atribuir responsabilidades, porque é assim que nós fazemos (.)"* (P05_Obs75).

(*iii) O caso dos certificados digitais não qualificados:*

Os certificados digitais não qualificados credenciam os fornecedores públicos no acesso e uso da plataforma, assim como na prática de atos concursais (P05_Obs67). Contudo, a existência deste tipo de certificados tem trazido alguns problemas aos processos de concurso, traduzindo-se, nomeadamente, no afastamento das propostas apresentadas:

- "*Aliás muitos dos problemas que nós temos tido com esta matéria têm a ver com isso. É que as pessoas ao assinarem e ao submeterem uma proposta, escolhem um certificado que é, através do browser que é usado, pré selecionado entre aqueles que têm sido usados. Ora, normalmente, aquele que aparece na primeira linha é o último usado. O último usado, normalmente, é aquele que é usado pelo operador para entrar na plataforma, que é o da plataforma, não é o qualificado. E então consequência?! Afastamento da proposta. Porquê? Por causa disso*" (P05_Obs68).

iv) Documentos da proposta e documentos a apresentar em fase de habilitação:

A declaração de não dívida à Segurança Social e às Finanças são documentos que integram a proposta do concorrente, em fase de apresentação da proposta. Durante esta fase, o legislador considera que as declarações apresentadas pelo concorrente são suficientes para garantir a honorabilidade dos mesmos. Em fase de habilitação, o entendimento do legislador já é outro, traduzindo-se, o mesmo, em constrangimentos organizacionais ao próprio processo concursal:

- "*Numa fase que alguém entregue proposta tem de entregar uma declaração a dizer que é a pessoa mais impoluta que existe à face da terra. E nós dizemos*

para a fase da proposta isso serve. A honra com que diz estas declarações, para nós serve! Mas, se lhe adjudicar o contrato já não serve (...)" (P05_Obs76).

- "*Se ele for adjudicatário já vai ter de entregar uma declaração das finanças, da segurança social e até o registo criminal, que muitos dizem que é das empresas, que outros dizem que é dos titulares da empresa e outros dizem que é dos dois <sorrisos>. Até aí há discordância*" (P05_Obs77).

Ou seja, a confiança que a entidade adjudicante podia ter com as declarações entregues, em fase de apresentação das propostas, deixa de existir, em fase de habilitação, após a adjudicação:

- *"(...) mas <hum> então, a confiança que eu depositava na declaração de concorrente não é válida para ser adjudicatário? E podemos dizer assim, bom de facto não vale" (P05_Obs78).*

O CCP nesta matéria deu um passo significativo em relação ao regime anterior:

- *"Então, temos de voltar ao antigo regime que era quando alguém concorria tinha de entregar toda a documentação, logo. O Código deu um passo significativo, e a verdade que seja feita, em boa hora, em não exigir a documentação a quem concorre e só exigir a quem, de facto, é adjudicatário. De facto, só isso já é um ganho em relação ao anterior? Sim, sem dúvida*" (P05_Obs79).

Contudo, a questão que se coloca é saber se há ganhos para as entidades adjudicantes e para o próprio processo com a adoção destas medidas, em fase de habilitação:

- "*O que é que os últimos anos nos têm dito? Que problemas têm acontecido em relação a essa matéria?*" (P05_Obs80). "Alguns? Sim, têm acontecido. Mas, o que tem acontecido essencialmente? É alguém que tem algum um crime, praticado não sei quando? Sim, aconteceu uma vez ou duas, sim, aconteceu! É alguém que afinal tem dívidas ou contributivas ou fiscais? Sim, também, já aconteceu" (P05_Obs81).

Neste contexto, quais os efeitos em pedir tais documentos de habilitação? (P05_Obs82)

- "*Leva a que os processos fiquem atrasados, porque depois eles pedem a prorrogação de prazos, porque têm de ver se conseguem, ou não, aceitar um*

plano de pagamentos à entidade a quem devem, e por aí adiante (...)" (P05_Obs83).

- *"(...) caducidade da adjudicação, para adjudicar ao segundo classificado, a quem vem a seguir, ou, sendo no caso de um convite a uma única entidade, para extinguir o procedimento e volta a fazer um novo procedimento, eventualmente à mesma entidade, se entretanto já resolveu os seus problemas (.) fiscais*" (P05_Obs84).

Ou seja, estas medidas legislativas traduzem-se num desperdício do tempo para a entidade adjudicante:

- "*Isto em termos de aproveitamento de tempo é um desaproveitamento brutal*" (P05_Obs85).

Por outro lado, outra questão se levanta: uma entidade que tenha sido julgada por um crime não pode contratar com o Estado, mas pode continuar a ser empresário e contratualizar com outras entidades privadas? (P05_Obs86). Assim sendo, segundo o entrevistado, a solução devia ser outra. Devia passar por medidas com impactos significativos ao nível do estímulo do tecido empresarial (P05_Obs88):

- "*Eu sou da opinião que devia ser ao contrário. Uma entidade tem dívidas à segurança social ou ao fisco deveriam ser essas as primeiras a serem contratadas (.) porque era a melhor forma de recuperar as verbas. Porque se essas entidades são fornecedores públicos, e nós sabemos que o Estado é dos piores pagadores do país, e se calhar algumas foram atravessando muitas dificuldades precisamente pelo atraso no pagamento das entidades públicas, mas, ainda, sim, nós Estado, mal pagador, achamos que quem deve ao Estado não merece ser contratado (.2) esquecendo que se fosse contratado era a melhor forma de recuperar a dívida que tem*" (P05_Obs87).
- "*Se, de facto, existem dívidas contributivas ou fiscais, o que deveria existir, uma informação disponibilizada às entidades públicas que, quando estivesse a fazer pagamentos cativavam parte da verba. Não é preciso pedir declarações!*" (P05_Obs89).
- "*Basta haver um sistema: quando eu vou fazer um pagamento, esta entidade tem dívidas. Ok, se tem dívidas vou ter que reter. Ponto final. Depois decidem a percentagem*" (P05_Obs90).

- "*Algumas entidades até nos dizem: eu até gostava porque é a melhor forma que eu tenho de recuperar a (.) minha solvabilidade financeira*" (P05_Obs91).
- "*Hoje em dia (.) em qualquer procedimento, especialmente nos concorrenciais (.) os concorrentes estão muito atentos aos seus opositores. Portanto, é normal nós sermos alertados para situações, precisamente porque não consigamos descobrir a situação, mas porque há um concorrente que a denuncia em relação ao outro. Portanto, até por aí, nos parece que não vale a pena estar a pedir às entidades públicas que estejam a perder tempo a fazer coisas que os outros fazem melhor do que nós*" (P05_Obs92).

v) O caso dos documentos de habilitação na contratação excluída:

O legislador ao criar no CCP a contratação excluída, atendendo às especificidades em causa neste tipo de situações, entre a entidade adjudicante e o adjudicatário, dispensa, nesse sentido, as formalidades do processo de contratação pública. Contudo, obriga, em fase de adjudicação, à entrega de documentos de habilitação:

- *"(...) se for uma contratação excluída, o conhece o termo, provavelmente, o art.º 5º do CCP. O que eu entendo é: se é contratação excluída é porque é a contratação em si não exige as medidas de segurança e formalidade que a contratação pública obriga. Depreendo eu! E seria assim, se depois não encontrássemos mais uma aberração jurídica na própria lei, que é exigir à contratação excluída <hum> os documentos de habilitação que são exigidos à contratação não excluída. Ora, porquê? E ainda mais grave, repare, é que dentro da contratação excluída está a contratação in house, que é quando as entidades contratam entre si próprias, quase, satélites de si, digamos*" (P05_Obs94).

7.3.5.2 Constrangimentos decorrente da falta de visão estratégica da CO gerir contratos públicos

A introdução das plataformas nas organizações públicas trouxe alguns constrangimentos em termos de estrutura e método de trabalho porque, previamente, as organizações, na sua maioria, não se prepararam para a nova realidade. Poucas foram as organizações que definiram, e têm definidas, políticas de compras e de contratos, nomeadamente ao nível do desenvolvimento tecnológico. Se a introdução não se der por esta via, os constrangimentos organizacionais fazem-se sentir (P06_Obs1; P06_Obs2; P06_Obs3).

Ou seja, a falta de visão sobre o potencial estratégico das compras públicas fez com que a introdução das plataformas de contratação pública provocasse alguns constrangimentos organizacionais. Esses constrangimentos dificultaram, nesse sentido, a concretização de alguns dos objetivos que conduziram à obrigatoriedade da sua utilização. Neste contexto, assiste-se:

- À falta de organização e método de trabalho em virtude da adoção forçada das plataformas:
    - *"(...) a gente não pensou bem naquilo e tipicamente usamos a plataforma à força, não é?*" (P01_Obs30).
- À duplicação do trabalho:
    - *"(...) quando aparece a plataforma a única coisa que acontece é que o trabalho praticamente é duplicado. As pessoas fazem o trabalho como faziam no passado, mas agora têm, também, de o fazer na plataforma*" (P01_Obs31).
- À diminuição da transparência, ao não se considerar a fase da execução do contrato:
    - "*se essa execução do contrato fosse pública aos próprios concorrentes que (.2) tinham estado na plataforma. Porque se, de repente, visse que a empresa não estava a cumprir, e estava a incumprir determinado fator <hem> que a fez ganhar, em detrimento, dos outros, se calhar, aqueles prejudicados, também, tinham uma palavra a dizer, sobre essa parte*" (P06_Obs19).

7.3.5.3 Constrangimentos específicos para os fornecedores

Durante as entrevistas registaram-se, também, referências a algumas situações que se traduzem numa série de constrangimentos para os fornecedores e, nesse sentido, com impactos significativos no princípio da concorrência e da transparência. Apresentam-se, de seguida, os constrangimentos mencionados.

(i) Custos para concorrer a procedimentos concursais:

Os custos de acesso às plataformas, os custos de adesão e os custos de comunicação são mencionados, com frequência, pelos entrevistados, como sendo dos maiores constrangimentos para os fornecedores (P04_Obs26; P04_Obs31; P04_Obs32; P04_Obs37; P04_Obs99; P08_Obs23; P08_Obs24):

- *"(...) eu não vou pagar para me lançarem a minha candidatura, a minha proposta, mais do que isso (.) pagar a plataforma para aceder ao concurso*" (P08_Obs14).
- *"Pois <hum> se um bom fornecedor não acede (.) à plataforma, porque não está para gastar dinheiro com essa plataforma e/ou para pagar aquém lhe possa mexer na plataforma (.) está a auto-eliminar (...)*" (P08_Obs17).
- "*Pagar para concorrer não faz sentido. É a minha opinião. As grandes empresas provavelmente não se preocupam com este aspeto. Agora, as pequenas empresas? Fala-se tanto na proteção das PME [/Pequenas e Médias Empresas/], e tudo mais, mas, depois, acaba-se por não se concretizar*" (P07_Obs31).
- "*É um princípio bastante afloreado: vamos proteger os mais pequenos. Mas, concretiza-se? Ou antes, é concretizável ou não? Pois, se não for concretizável não vale a pena andar aí a anunciar*" (P07_Obs32).

Os custos para concorrer são elevados para a maioria das empresas, que são pequenas e médias empresas, prejudicando, dessa forma, o princípio da concorrência (P06_Obs12; P06_Obs41):

- "*Se as orientações das novas diretivas vão no sentido dos ajustes diretos tramitarem nas plataformas, isso pode, ainda, trazer mais complicações às pequenas e médias empresas, dinamização da economia local e observação do princípio da transparência*" (P06_Obs41).

Reconhecendo os custos elevados no acesso e adesão à plataforma, no sentido de evitar que tais custos pusessem em causa o princípio de concorrência, limitando, dessa forma, a apresentação de propostas, principalmente das pequenas e médias empresas, cuja dinâmica é importante a nível da economia local, uma das entidades entrevistadas contratualizou com a empresa fornecedora da plataforma no sentido de evitar a existência dessas situações. Importa mencionar que a entidade em causa, pela sua dimensão, nomeadamente ao nível de contratualizações realizadas, dispõe de um poder negocial, que a maioria das entidades adjudicantes não tem (P04_Obs34):

- *"(...) mas (.) o município do ="""= assumiu uma posição, desde o início, de não pagamento dos selos temporários*" (P04_Obs28).

- "*Ou seja, quando nós comprámos a plataforma, pela primeira vez (.) nós colocámos como condição a inexistência de custos para os fornecedores*" (P04_Obs29).
- "*Portanto, a forma como o município fez a contratualização da plataforma, logo numa fase inicial, excluiu a possibilidade de os fornecedores do município, por terem esta relação através da plataforma, terem qualquer tipo de custo, sabendo nós que eles existiam, enfim, de uma forma geral*" (P04_Obs33).

Os custos que os fornecedores têm de assumir para concorrer põem em causa as vantagens inerentes à própria desmaterialização do processo de compras (P05_Obs55). Por outro lado, traduzem-se, também, num constrangimento à consagração do princípio da concorrência e, consequentemente, à boa escolha por parte da entidade adjudicante.

- "*E não devia ser assim <hum> porque podemos estar a perder uma proposta excelente. É claro que estamos só a equacionar, mas estas situações acontecem <hum> estamos a fazer um juízo hipotético, mas podemos estar a perder uma proposta excelente, porque a pessoas não quis assumir esses encargos*" (P07_Obs29).

O custo em concorrer através do recurso às plataformas de contratação, faz com que os pequenos fornecedores ponderem a participação em concurso (P06_Obs14):

- "*Os próprios custos para o fornecedor, que poderá afetar a liberdade e iniciativa privada em participar no negócio público*" (P02_Obs27).

(ii) A escolha da plataforma não depende da decisão do fornecedor:

Menciona-se anteriormente que os custos para concorrer são elevados para os fornecedores. Uma fatia considerável do investimento tecnológico parece, assim, ser suportado pelos fornecedores. Contudo, a escolha da plataforma de contratação pública é da responsabilidade da entidade adjudicante, ficando, nesse sentido, o fornecedor obrigado a usar a plataforma adotada pela entidade adjudicante (P05_Obs30; P05_Obs32).

A situação exposta parece agravar-se, se se atender à quantidade de plataformas existentes no mercado com diferentes ambientes de trabalho.

(iii) Diversidade de ambientes de trabalho e de funcionalidades:

O problema da quantidade das plataformas existentes no mercado, conforme supramencionado, está mais associado à diversidade de ambientes de trabalho, principalmente, se se tiver em atenção a periodicidade de acesso às mesmas, por parte dos fornecedores:

- "*E a verdade é que (.) em muitos fornecedores recorrem a uma plataforma uma vez por ano, duas vezes por ano e, portanto, a capacidade das próprias pessoas, mesmo com (.) vá lá (.) com competências na área tecnológica, que podem, de uma certa forma, fazer as coisas com uma certa facilidade, estarem a interagir com diferentes ambientes e de uma forma esporádica no tempo dificulta. Aliás essa foi uma das grandes dificuldades sentidas*" (P05_Obs31).
- "*E serem diferentes plataformas faz mudar o ambiente e às vezes qualquer uma delas é usada muito esporadicamente pelo fornecedor, o que quer dizer que aumenta a dificuldade*" (P05_Obs33).
- "*A diversidade já é difícil, mas o caso esporádico ainda mais dificuldade traz a essa tarefa, vá lá (.) a essas necessidades*" (P05_Obs34).
- *"(...) saber lidar com as várias plataformas (...)*" (P05_Obs35).
- *"(...) e uma das certezas que nos foi comunicada foi que a legislação que já está a ser preparada para regular as plataformas, a partir da aprovação desse decreto-lei <hum> é uma legislação que já vai trazer <hum> alguma disciplina, porque já vai obrigar a fazer um broker, uma espécie (.) como é que hei de explicar? <hum> de catalisador da informação. Catalisador e distribuidor da informação*" (P05_Obs38).

A diversidade de plataformas, com diferentes ambientes de trabalho e funcionalidades, é um problema para o fornecedor, pois quem determina a plataforma a usar é a entidade adjudicante, obrigando o fornecedor a aceder a diferentes plataformas, com consequências em termos de custos (P02_Obs27; P04_Obs35; P04_Obs37; P04_Obs99), conforme supramencionado:

- *"(...) o fornecedor é confrontado com esta panóplia de (.) ferramentas, para fazer exatamente a mesma coisa*" (P04_Obs36).
- "*Portanto, em termos de dificuldades, eu identificaria, bem, principalmente, estas duas: custos e a diversidade de plataformas, não pelo facto de haver*

diversidade de plataformas, mas, porque isso é positivo, mas pelo tipo de dificuldade que é colocado ao (.) fornecedor" (P04_Obs43)

- "*E depois lá está (.) muda de (.) funcionamento de plataforma em plataforma, para alguém como eu, que apoia várias entidades, eu não só tenho de me adaptar a certas (.) já à parte da tramitação prévia, que é a parte da legislação que se aplica a autarquias, que se aplica a institutos públicos <hum> as especificidades para valores de contratos, por exemplo, para freguesias e depois a parte dos municípios (.) quer dizer (.) empresas locais <hum> para quem trabalha para estas entidades todas, que já tem de ter uma preocupação prévia, em ver as especificidades de cada uma, em função do tipo de entidade adjudicante que estamos a falar (.) e temos de ser especialistas na plataforma*" (P06_Obs33).

(iv) Dificuldade em usar as plataformas:

A dificuldade em usar as plataformas é outro dos constrangimentos para o fornecedor, em parte, explicado pela dificuldade em aderir às tecnologias (P05_Obs28):

- "*A desvantagem que eu encontro nas plataformas é de facto alguma (.) impreparação do tecido empresarial, especialmente, aquele que caracteriza o nosso tecido empresarial que são micro, ou muito micro, empresas, até, e tem necessariamente dificuldades em aderir a estas tecnologias. Ainda têm*." (P05_Obs27).
- *"(...) sabemos o quão difícil é muitos dos fornecedores aderirem às novas tecnologias e preparação que têm. Nós sabemos que, hoje, em dia, são fornecedores que precisam de apoio tecnológico"* (P05_Obs29).
- "*Portanto, a qualidade pode estar ferida logo no início do procedimento, mediante a <hum> via eletrónica (.) porque <hum> aliás, Portugal é um país muito pouco <hum> é muito avançado nestas coisas das plataformas, da criação de plataformas e de serviços eletrónicos (.) mas, a questão é o uso"* (P08_Obs20).
- "*A entidade adjudicante saber que aquele é um excelente fornecedor, com uma capacidade enorme de vencer o concurso; não entra no concurso porque não está para ultrapassar, ou seja, essa barreira eletrónica (.) e, portanto, o próprio objeto do contrato pode estar viciado na qualidade final, que, de certa forma, vai servir o interesse público, que é o interesse de quem efetivamente vai retirar*

(.2) o benefício daquele investimento, por parte de uma entidade adjudicante, seja ele qual for" (P08_Obs18).

- *"(...) por exemplo, na aquisição dos serviços de empreitada (.3) algumas empresas de empreitada têm uma facilidade muita avançada de operar com os meios eletrónicos, porque os seus funcionários são assim. Mas (.) são fornecedores especializados. Mas, há outros fornecedores que não sabem, não percebem, não sabem mexer em eletrónica. Estão habituados a ir a um concurso, em dar em papel (.) quando se lhes diz que têm de ir à plataforma eletrónica, já dizem (.) eu não quero, eu não sei fazer isso (.)*" (P08_Obs13).

(v) Convite em participar em procedimento por ajuste direto através das plataformas:

O convite para participar em procedimento por ajuste direto, através do recurso às plataformas de contratação pública, é um constrangimento evidenciado, em parte, devido aos elevados custos em concorrer, conforme já aqui mencionado, para a maioria das pequenas e médias empresas (P07_Obs25; P07_Obs26):

- "*Tendo em conta que o acesso à plataforma é condicionado pelo pagamento de quantias até avultadas. Imaginemos no caso <hum> eu, presto assessoria a várias entidades públicas, se me obrigassem a inscrever na plataforma a todas as vezes que tinha de ser [contratado]*" (P07_26).

(vi) Políticas concorrenciais dos fornecedores das plataformas de contratação pública:

Políticas comerciais agressivas, inadequadas até, por parte dos fornecedores de plataformas de contratação pública, para os fornecedores (P05_Obs37) são apontadas como constrangimentos. Este aspeto foi uma das questões mais discutidas no seminário que a Câmara realizou sobre a componente eletrónica do código, manifestamente referida como um dos problemas sentidos por parte dos fornecedores (P05_Obs37; P05_Obs39).

- "*Mas como isso, há as questões comerciais, como há pouco, também, abordámos que traz algum ruído àqueles fornecedores que só querem submeter propostas*" (P05_Obs51).
- *"(...) há práticas, e, também, me apercebi na sexta feira, de plataformas que (.) um fornecedor que tenha um contrato com essa plataforma de <hum> ok (.) de informação, o que for, pagará por isso, naturalmente, tem um conjunto de vantagens: é muito mais rápido a informação e a resposta da plataforma, do*

apoio da plataforma e até a própria plataforma é muito mais rápida aos comandos que lhe são dados. Aquele que tenha, ou não tenha nenhum contrato, apenas quer responder a um procedimento que lhe foi lançado numa plataforma qualquer, vai lá para se registar demora não sei quantos minutos, enquanto os outros são segundos; para fazer (.) clicar num ícone para responder ao clique demora não sei quanto tempo, enquanto os outros é instantâneo" (P05_Obs52).

- "*A própria parte comercial que é quase como o time sharing <hum> ou seja, se vocês forem por aqui vão ganhar isto, vão ganhar aquilo, entopem os fornecedores com chamadas telefónicas, a convencerem para irem para um patamar superior para poderem pagar <hum> tudo isso desgasta os próprios fornecedores*" (P05_Obs59).

Em suma, os constrangimentos apontados para os fornecedores criam problemas ao princípio da concorrência, com especial impacto para as pequenas e médias empresas e, nesse sentido, o desenvolvimento económico e social, a nível local (P05_Obs54):

- *"(...) porque, falamos só de autarquias, mas estamos a falar de toda a administração pública, seja local, seja central. Portanto, e estamos a falar de fornecedores, enfim, de norte a sul, do litoral e do interior; e estamos a falar de grandes empresas, portanto, com, com, com melhor e maior capacidade de recursos para olhar para este tipo de dificuldades, mas estamos, também, a falar de pequenas empresas, que para virem a estes concursos terão, seguramente, maiores dificuldades quando se confrontam com este tipo de problemas*" (P04_Obs42).
- "*Quem é que perde afinal de contas? É o erário público, por um lado, e é o interesse público, por outro*" (P08_Obs25).
- *"As entidades adjudicantes podem perder boas oportunidades de negócio"* (P08_Obs27).

7.3.6 Medidas para ultrapassar as limitações e os constrangimentos das atuais plataformas eletrónicas de contratação pública

Na sequência do exposto nas secções anteriores, pretende-se, nesta Secção, identificar algumas das medidas que, segundo os entrevistados, podiam ser implementadas, no sentido de ultrapassar as limitações e constrangimentos apontados.

- "*Há aqui um conjunto de, como vê, de oportunidades de (.) benefícios para o próprio processo, que tem que mexer com a administração que existe, e, por isso, nós queremos promover estes debates <hum> futuros, para <hum> tentar incutir no legislador ou influenciar o quanto possível, desonerar a burocracia eletrónica que foi sendo criada, ou outra, para além da eletrónica porque às vezes demorámos mais tempo na fase pós-adjudicação do que na fase de pré-adjudicação por questões destas*" (P05_Obs93).

7.3.6.1 Medidas a implementar pelo legislador

Apontam-se na presente Subsecção algumas das medidas legislativas que poderiam ser implementadas pelo legislador:

(i) Ajustar a qualidade legislativa à realidade organizacional e administrativa do país:

- "*O CCP [/Código dos Contratos Públicos/] acaba por ter muitas coisas pensada para grandes municípios e para grandes entidades adjudicantes. O Código dos Contratos Públicos parece desconhecer uma realidade do país, uma junta de freguesia* (P06_Obs34).
- "*Mesmo a constituição do júri, em entidades pequenas, traz constrangimentos, pois não consegue ter pessoas disponíveis para constituir um júri. Acabam por ter de iniciar um procedimento para pagar ao júri (.) convidar entidades externas*" (P06_Obs35).

(ii) Diversidade dos ambientes de trabalho das várias plataformas existentes no mercado:

São evidenciadas necessidades legislativas para melhorar o problema da diversidade dos ambientes de trabalho das várias plataformas existentes no mercado

- *"(...) essa é uma preocupação, que de facto, é partilhada por todos os que na sexta feira tiveram a conversar sobre o assunto (...)*" (P05_Obs50).
- *"(...) e uma das certezas que nos foi comunicada foi que a legislação que já está a ser preparada para regular as plataformas, a partir da aprovação desse decreto-lei <hum> é uma legislação que já vai trazer <hum> alguma disciplina, porque já vai obrigar a fazer um broker, uma espécie (.) como é*

que hei de explicar? <hum> de catalisador da informação. Catalisador e distribuidor da informação" (P05_Obs38).

- "*Na prática, o fornecedor pode estar a trabalhar na plataforma da =""""= e estar a concorrer a um concurso que foi lançado na =""""=. Porquê? Porque trabalhando ali com uma plataforma que ele já conhece, se quiser fazer assim, pode ir lá, concorre na mesma e submeter a sua proposta, a sua candidatura, o que for e esse broker vai fazer a distribuição, vai encaminhar a sua proposta para aquela plataforma que é usada pela entidade pública*" (P05_Obs41).
- "*É um processo um bocadinho mais complicado do que aquele que eu tinha pensado, mas não muito distante" (P05_Obs42). "(...) tenho algum receio que isso possa prejudicar, depois, um bocadinho a adesão e a entrada em operação pela complexidade que isso vai envolver, que será mais difícil" (P05_Obs49). "Vai ter que haver a integração de informação com esse broker e <hum> vai ainda (.) a meu ver, criar algum distúrbio nos fornecedores. Porque, isto, de ah concorro através da Gatewit a um procedimento da acinGov ou da Vortal, não sei se isso vai ser muito fácil. Pelo menos numa fase inicial vai ser complicado (...)"* (P05_Obs45).

(iii) Não abrir exceções relacionadas com a obrigatoriedade de publicitação da adjudicação por ajuste direto no Base.Gov:

- Não abrir exceções relativamente à obrigatoriedade da publicitação das adjudicações no Base.Gov quando se adota o procedimento por ajuste direto, como é o caso da Presidência da República e de algumas despesas da Assembleia da República (P01_Obs56).

7.3.6.2 Medidas a implementar pelos fornecedores de plataformas tecnológicas

O modelo de iniciativa privada, adotado em Portugal, para o desenvolvimento tecnológico das plataformas de contratação pública faz com que algumas das medidas apontadas entrem em confronto com o objetivo máximo do funcionamento do mercado: a maximização da eficácia e eficiência económica e financeira (P05_Obs53; P05_Obs54).

Por outro lado, alguns dos constrangimentos e limitações das plataformas são, em parte, resultado do "*auto-desenvolvimento*" permitido às entidades fornecedoras das plataformas (P06_Obs22):

- "*De acordo com as suas próprias necessidades. Nós não podemos (.) não é expectável que uma empresa privada com vista ao lucro, não é (.) venha ter como principal preocupação só (.) o interesse público, não é!?*" (P06_Obs23).

Pelo exposto, considera-se oportuno mencionar as medidas abordadas.

(i) Diminuir ou eliminar os custos de acesso às plataformas (P06_Obs14):

Na Secção 2.4 refere-se que os custos para concorrer são elevados, traduzindo-se, nesse sentido, num constrangimento para os fornecedores concorrerem às oportunidades de negócio público divulgadas ao mercado por via concursal. Nesse sentido, os custos de acesso às plataformas são um dos aspetos que merecem ser analisados pelos fornecedores das plataformas, apesar desta questão, também, merecer profunda reflexão da parte do Estado, no seu papel de Regulador.

- *"(...) não se exigir qualquer tipo de pagamento para o fornecedor se registar como interessado no procedimento*" (P07_Obs30; P07_Obs24).
- "*Nós desde o primeiro contrato que fizemos com as plataformas, e já andámos com a segunda plataforma que estamos a usar, não tivermos sempre a mesma, sempre acautelamos que não havia encargos para o fornecedor. O fornecedor, nenhum fornecedor paga selos temporais. Se paga é porque há um problema entre ele e a operadora e não nos comunica, porque se nos comunicar têm de lhes devolver o dinheiro. Porque não é para pagar. Desde sempre assim o exigimos porque nos parecia que nós tínhamos de convencer os fornecedores das vantagens do procedimento desmaterializado*" (P05_Obs55).

(ii) Desenvolver tecnologicamente soluções mais adequadas:

É fundamental desenvolver plataformas tecnológicas ajustadas às reais necessidades das entidades adjudicantes e fornecedores, eliminando as barreiras eletrónicas que conduzem a constrangimentos legais e gestionários (P08_Obs26). Este aspeto é fundamental, pois o que está em causa é a criação de condições que garantam a prossecução do interesse público. Quando se inicia um procedimento contratual significa que há um interesse público a garantir (P06_Obs21).

Neste sentido, "*As plataformas podem ser mais bem aproveitadas*" (P01_Obs57), não ficando, apenas, na fase da contratação pública, suportando, também:

- A agregação das necessidades de compras e a gestão estratégica das mesmas:
  - "*Têm realmente essa vertente orientada para essa vertente do planeamento estratégico*" (P01_Obs58).
- O alinhamento com a gestão das políticas públicas:
  - "*dos objetivos e das missões das organizações que, a meu ver, é mais difícil de explorar*" (P01_Obs59).
- A gestão da execução do contrato (P01_Obs60; P01_Obs61; P01_Obs63).

Ainda ao nível do desenvolvimento tecnológico são mencionadas, também, melhorias que deveriam ser implementadas ao nível dos *interfaces* das plataformas, nomeadamente com o Tribunal de Contas (P01_Obs62; P01_Obs64).

Melhorar a usabilidade das plataformas de contratação pública é outra das medidas apontadas (P08_Obs20; P07_Obs21; P07_Obs22).

7.3.6.3 Medidas a implementar pelos organismos públicos

Identificam-se nesta Subsecção as medidas que devem ser implementadas pelas entidades e organismos públicos.

(i) Investir em formação em diversas áreas relacionadas com o fenómeno em estudo:

Menciona-se a necessidade em investir na formação dos colaboradores não só nos aspetos relacionados com a tramitação pré-procedimental do processo de formação do contrato público, como, também, ao nível do procedimento administrativo, da gestão estratégica de compras, elaboração de cadernos de encargos e definição de modelos de avaliação de propostas, entre outros:

- "*Numa compra, o valor está sobretudo vertido no caderno de encargos, não é? Na forma como as especificações de compras são feitas. Se aquilo é bem feito ou mal feito, tecnicamente, vai (.2) a maior influência sobre o resultado daquela aquisição. Mais do que o júri, muito mais do que a plataforma. Sabe (.) você pode ter a melhor tecnologia, o melhor júri, se a formula for mal pensada, você vai ter um mal resultado*" (P09_Obs73).
- *"(...) eu dei indicação para fazer a todos os funcionários, formação na área da contratação pública e do procedimento administrativo. Na minha opinião, se*

eles não estiverem bem dentro da legislação, todo o procedimento inicial, desde uma compra a uma aquisição de serviços, pode sair (.) não direi enganado, mas levada a opções erradas" (P03_Ob17).

- *"(...) na contratação pública, eles não pedem nenhuma avaliação económica ou financeira das empresas. Significa que eu posso ter um processo, de acordo com a lei, muito bem embrulhadinho e com um laço, eu adjudico e no dia seguinte vai à falência"* (P03_Ob19).

(ii) Desenvolver competências organizacionais na área das estratégias de compras:

Desenvolver competências na área da gestão estratégica de compras é uma das medidas que deve merecer esforços adicionais, por parte das entidades públicas, fundamental para o alcance de ganhos económicos, sem que o interesse público seja posto em causa.

Saber agregar as necessidades de compras, saber como abordar o mercado e o procedimento a adotar são aspetos mencionados nesse sentido:

- "*Na maior parte das organizações públicas não existem instrumentos apropriados de planeamento estratégico. Também não existem instrumentos apropriados de gestão das operações*" (P01_Obs46).
- Melhorar a perceção dos gestores de topo, sobre a importância das visões integradas de compras (P01_Obs48).
- Melhorar o diálogo entre o gestor e o gestor dos sistemas de informação (P01_Obs49).
- Planear e centralizar com equipa multidisciplinar (P06_Obs36).

Quando não se tem essa visão, no caso das compras públicas, o impacto organizacional é enorme (P01_Obs47). Há organizações que têm essa visão. São boas práticas e devem, nesse sentido, ser estudadas, colocá-las em rede e partilhar como desenvolvem as suas estratégias (P01_Obs45; P01_Obs50).

(iv) Saber explorar e aproveitar a riqueza da informação que as plataformas de compras públicas proporcionam, no apoio à tomada de decisão (P01_Obs52; P01_Obs53).

- *"(.) Temos que investir em sistemas de informação modernos que, depois, têm de ser obrigatoriamente bem utilizados."* (P09_Obs65).

7.3.6.4 Medidas a implementar pelo Regulador

Uma melhor regulação, por parte do Estado, foi, também, uma das necessidades apontadas:

- *"(...) percebe-se que tem de haver melhor regulamentação para essa área, compete, portanto, às entidades reguladoras, enfim, fazer algum trabalho (...)"* (P04_Obs27).

Assim, identificam-se, de seguida, as medidas mencionadas.

(i) Criar mecanismos para minimizar o impacto dos custos e da diversidade de plataformas junto dos fornecedores (P04_Obs35):

- "*Portanto, neste momento, os reguladores, os certificadores, os legisladores estarão a olhar para esse tipo de dificuldade e, enfim, tentar perceber como é que se pode minimizar isto (...)"* (P04_Obs38).

(ii) Avaliar as plataformas do ponto de vista das suas funcionalidades:

Considerando os objetivos que conduziram à obrigatoriedade da adoção das plataformas de contratação pública, revela-se pertinente a realização de avaliações aos efeitos dessa medida. Essas avaliações devem ser feitas ao nível interno, da entidade pública, e na sua relação com o seu fornecedor, como, também, ao nível das perceções e satisfação no uso das plataformas, quer pelos colaboradores públicos, quer pelos fornecedores.

Importa salientar que as questões da avaliação às plataformas, quer em termos de eficiência das respetivas funcionalidades, quer ao nível da satisfação do seu uso, não estão abrangidas pelas avaliações, para efeitos de certificação, realizadas pelo CEGER:

- "*Nós já vamos na segunda plataforma. Começamos com uma primeira plataforma e já vamos na segunda*" (P04_Obs30).
- "*Pois, aquilo que na maioria das vezes se sente, por parte das entidades que usam as plataformas <hum> é que não estão satisfeitas com as mesmas (.) não só por questões financeiras, mas (.) também, por questões de adaptação às reais necessidades de tramitação e modo de trabalhar da organização*" (P08_Obs32).

(iii) Regular o mercado das plataformas (P05_Obs53):

A regulação, por parte do Estado, do mercado das plataformas tecnológicas de contratação pública é outra das medidas evidenciadas que merece ser abordada:

- "*Não é a parte que me preocupava, confesso, a componente comercial, mas quem está a regular o mercado, se calhar tem, também, de se preocupar com isso, admito que seja uma preocupação*" (P05_Obs48).
- "*Mas como isso, há as questões comerciais, como há pouco, também, abordámos que traz algum ruído àqueles fornecedores que só querem submeter propostas*" (P05_Obs51).
- "*De acordo com as suas próprias necessidades. Nós não podemos (.) não é expectável que uma empresa privada com vista ao lucro, não é (.) venha ter como principal preocupação só (.) o interesse público, não é!?*" (P06_Obs23).

O modelo de desenvolvimento das plataformas, por parte do privado, sem um referencial de orientação e regulação por parte do Estado, traz constrangimentos para fornecedores e para as próprias entidades públicas (põe em causa o princípio de concorrência com implicações em termos de boas compras em prol do interesse público). Os fornecedores de plataformas estão orientados à procura de vantagem financeira para as suas empresas (P05_Obs53; P05_Obs54).

Atendendo ao âmbito de intervenção da regulação do Estado, a definição de regras e de orientações para o desenvolvimento tecnológico das plataformas de contratação pública deve focar questões de segurança da informação, aspetos mais tecnológicos, mas, também, as suas funcionalidades. Nesse sentido, considera-se oportuno definir um referencial orientador das funcionalidades assente numa visão macro da gestão dos contratos públicos orientados ao valor público (P04_Obs41). Este referencial deve realçar, também, a importância da criação de mecanismos de interoperabilidade com os outros sistemas fundamentais do processo de compras e com diferentes perfis de acesso (P10_Obs16; P10_Obs18).

7.4 Sumário

Apresentaram-se neste Capítulos outros resultados empíricos recolhidos com as entrevistas, por se considerar serem importante para a compreensão do fenómeno em estudo. Assim, na Secção 7.2 apresentaram-se as principais ideias sobre a oportunidade do CCP para potenciar endogenamente a utilização das TIC no contexto dos organismos públicos. Na Secção 7.3 apresentaram-se as vantagens que resultaram da adoção das plataformas de contratação pública, as suas limitações e os constrangimentos provocados em contexto organizacional.

8 Conclusões

8.1 Enquadramento

Este capítulo encerra a Tese de doutoramento "Modelo de Gestão dos Contratos Públicos orientados ao Valor Público", desenvolvida no âmbito do PDTSI, no Departamento de Sistemas de Informação, da Universidade do Minho.

Na Subsecção 8.2 faz-se uma avaliação da relevância científica e tecnológica da Tese. As limitações do estudo são abordadas na Subsecção 8.3. Na Subsecção 8.4 apresentam-se os principais contributos resultantes deste projeto. Por fim, algumas considerações finais sobre o contexto em que decorreu este projeto de investigação são expressas na Subsecção 8.5

8.2 A relevância científica e tecnológica da Tese

Assume-se no Capítulo 1 que a inexistência: (i) de uma visão conceptual que alinhe, dentro de um quadro legal, as diferentes perspetivas de formulação e implementação das políticas públicas, gestão pública e atividade contratual dos organismos e serviços públicos; e (ii) de uma visão da gestão transversal, assente numa perspetiva macro, dos contratos públicos; tem implicações nas práticas de compras, assim como em termos de organização e métodos de trabalho. Assume-se que, a inexistência de modelos alinhados e transversais, impedem a monitorização e gestão da informação associada a esses processos, bem como a avaliação do seu impacto na organização e na sociedade. Ou seja, dificultam a formulação de boas práticas de compras orientadas ao valor público.

Neste contexto, assume-se também que a falta de referenciais, que orientem os projetos de compras públicas eletrónicas, limita o potencial endógeno de inovação que as tecnologias podem trazer aos processos de mudança e melhoria das organizações e serviços públicos, no contexto da governação e do governo eletrónico.

Perante este problema, definiu-se o seguinte tema de investigação: - no contexto do governo eletrónico, *os contratos públicos devem estar orientados ao valor público*, por forma a prosseguir a concretização, no âmbito da estratégia europeia, da visão 2020 definida para os organismos e serviços públicos (criar valor público através das TIC).

Neste contexto, conforme se ilustra na Figura 8.1, balizada pelo posicionamento filosófico e pelos objetivos de investigação definidos, através do *design research,* assente numa estratégia de investigação estruturada em três fases, triangulando métodos e técnicas de recolha de dados, procuraram-se evidência empíricas para responder a um conjunto de questões de investigação.

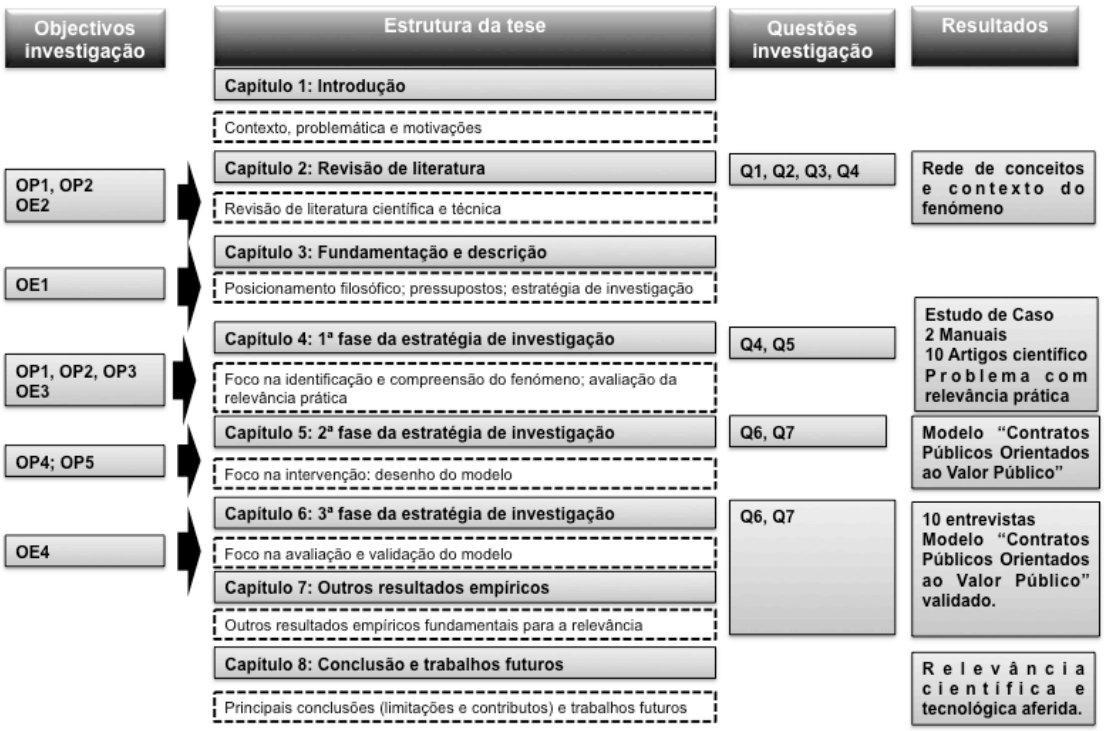


Figura 8.1 - Questões de investigação.

Neste contexto, os resultados empíricos obtidos demonstram e validam a tese defendida:

(i) As compras públicas eletrónicas têm sido geridas e tratadas numa perspetiva predominantemente tecnológica;

(ii) As compras públicas eletrónicas têm sido influenciadas por uma visão redutora da gestão dos contratos públicos;

(iii) É possível e desejável propor um modelo integrado e transversal dos contratos públicos eletrónicos orientados ao valor público, que:

   a. Enquadre as compras públicas num contexto mais alargado;

b. Permita avaliar o impacto das compras públicas na criação de valor público;
c. Permita acompanhar toda a fase de tramitação desde o levantamento das necessidades, do processo pré-contratual passando pela fase de execução, no contexto do processo político.

Pelo exposto, considera-se que a Tese "Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos orientados ao Valor Público", que se apresenta, contribui, desta forma para colmatar a necessidade de investigação que se tinha identificado numa das medidas mais marcantes do governo eletrónico: as compras públicas eletrónicas.

A explicitação e fundamentação do processo da investigação qualitativa, seguindo a orientação epistemológica interpretativista e a síntese da literatura relevante para fundamentar o problema de investigação e, nesse sentido, identificar a rede principal de conceitos suportam o rigor científico da Tese. A validação da relevância prática do fenómeno de estudo e a validação do Modelo proposto, que foi melhorado, tendo em consideração os contributos obtidos, aferem a relevância prática da Tese.

8.3 Principais limitações do estudo

Considera-se que a primeira limitação do estudo é a dimensão do mesmo. Ou seja, considerando o seu carácter multidisciplinar, consciente que os resultados teriam sido mais enriquecidos se, na fase de compreensão do fenómeno e relevância prática do problema, mais estudos de caso tivessem sido conduzidos ou entrevistas realizadas. O mesmo se pode afirmar em relação ao número de entrevistados, em fase de validação do modelo. A verdade é que tal não foi possível, pois a natureza e dimensão de um estudo dessa natureza não se compatibiliza com o limite temporal do presente projeto de investigação.

Por outro lado, estudos científicos, nomeadamente, multidisciplinares, sobre as compras públicas eletrónicas, são escassos.

Contudo, apesar das limitações apontadas, a concretização dos objetivos que tinham sido definidos e os resultados obtidos com a estratégia de investigação são fundamentais e relevantes, para o conhecimento científico e tecnológico, apresentando, nesse sentido, alguns contributos.

8.4 Principais contributos

8.4.1 Contributos para a comunidade académica

Pelo exposto, considera-se que a Tese "Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos orientados ao Valor Público", que se apresenta, contribui para colmatar a necessidade de investigação que se tinha identificado numa das medidas mais marcantes do governo eletrónico: as compras públicas eletrónicas. Ademais, não se identificou na literatura um modelo conceptual dos contratos públicos eletrónicos com a visão que se apresenta. Os estudos científicos, sobre uma das medidas mais relevantes do governo eletrónico, as compras públicas eletrónicas, são escassos.

Neste sentido, a compreensão, em contexto, do fenómeno contribuiu para o conhecimento científico. A definição de um modelo concetual, que apoie a mudança organizacional, por meio na intervenção nos modelos organizacionais e de informação, e o desenvolvimento tecnológico, contribui para o conhecimento tecnológico. Ou seja, estas contribuições científicas e tecnológicas são as que se consideram que concorrem para o enriquecimento do corpo de conhecimento em tecnologias e sistemas de informação.

Em termos metodológicos, este projeto contribui, também, para o fortalecimento do desenvolvimento de investigação com orientações interpretativistas na área das Tecnologias e Sistemas de Informação.

Por fim, regista-se que a investigação multidisciplinar sobre compras públicas eletrónicas, no contexto da governação e governo eletrónico, é um terreno recente e por explorar, em Portugal, que, pelas características e evidências recolhidas, merece a atenção da comunidade científica, nomeadamente, na área das TSI.

8.4.2 Contributos práticos: organismos públicos e mercado tecnológico

O Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos orientados ao Valor Público é um referencial que permite às entidades e organismos públicos realizar diagnósticos organizacionais e de sistemas de informação, na área das compras públicas. Acresce, ainda, o diagnóstico ao suporte tecnológico.

Ou seja, o referido modelo permite orientar as entidades e organismos públicos nos projetos de intervenção organizacional, e respetivos sistemas de informação, na área dos contratos públicos, quer em termos de estrutura organizacional e métodos de trabalho, quer em termos de desenvolvimento tecnológico, mesmo quando se recorre ao mercado e iniciativa privada.

A descrição de cada uma das dimensões do Modelo proposto, assente em CO, permite aos organismos e serviços públicos diagnosticar a estrutura e método de trabalho, introduzindo os ajustamentos e melhorias necessárias no sentido de salvaguardar os princípios da legalidade, da concorrência, e da boa compra, expressa em termos de criação de valor público.

Importa, também, realçar que o trabalho desenvolvido, no âmbito do estudo de caso, em termos do desenho, consoante os perfis de acesso, das funcionalidade de uma plataforma de contratação pública, é um contributo importante para orientar o desenvolvimento tecnológico de soluções de suporte à tramitação procedimental pré-contratual dos processos de formação do contrato público.

As considerações sobre as plataformas de contratação pública existentes no mercado (vantagens, limitações e constrangimentos) apresentam-se, também, como contributo interessante para se pensar nas medidas que têm sido adotadas, nomeadamente, ao nível do modelo privado de desenvolvimento adotado em Portugal

Por fim, salienta-se o conteúdo abrangente e profundo, sobre as compras públicas eletrónicas, recolhido com a realização das entrevistas, para se validar o modelo proposto. Os resultados obtidos apontam um conjunto de problemas que merecem ser analisados, avaliados e estudados, numa base colaborativa entre a comunidade académica e as entidades e organismos públicos.

8.5 Trabalhos futuros

O limite temporal imposto baliza o trabalho de investigação. Por isso, o mesmo deve ser visto num quadro global de investigação, na área em que se insere, sendo, nesse sentido, um contributo.

Por outro lado, outras oportunidades de investigação vão surgindo. Considerando a escassez de estudos, no contexto do governo eletrónico, na área das compras públicas, à medida que se desenvolvia o trabalho, várias foram, nesse sentido, as oportunidades de

investigação identificadas.

Neste contexto, no momento da escrita deste Tese perspetivaram-se os seguintes trabalhos futuros:

- Identificar os bons casos na área das compras públicas eletrónicas. Estudá-los. Criar uma rede de partilha de boas práticas.
- Estudar como cada uma das componentes do modelo se manifesta em contexto organizacional.
- Estudar o grau de satisfação dos utilizadores das atuais plataformas de contratação pública eletrónica.
- Identificar as armadilhas tecnológicas das plataformas de contratação pública, que impedem as opções definidas pelas entidades adjudicantes e legalmente previstas.
- Estudar as políticas territoriais na área das compras públicas, nomeadamente, ao nível dos serviços partilhados.
- Estudar o impacto das compras públicas eletrónicas na perceção do fenómeno da corrupção.

Por fim, importa mencionar que se perspetiva a escrita de um conjunto de artigos com o objetivo de partilhar do trabalho desenvolvido com a comunidade científica (a serem publicados em revistas científicas a identificar) e os organismos públicos.

8.6 Considerações finais

Por tudo o que foi exposto ao longo deste trabalho, considera-se que a Tese "Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos Eletrónicos orientados ao Valor Público" realizada no âmbito do PDTS contribui para o conhecimento científico e tecnológico. Desta forma, concretiza-se o objetivo do Programa Doutoral.

Durante a realização do projeto de investigação foram publicados onze artigos, nove em conferências internacionais, um numa revista científica nacional, todos com revisão por pares blinded review. Foram, ainda, realizadas quatro comunicações pela investigadora.

Em termos de publicações, salienta-se a publicação de dois manuais práticos relacionados com o tema dos contratos públicos.

Participar, como formadora, em várias ações de formação sobre contratação pública e compras públicas foi, também, uma experiência interessantíssima, para uma melhor

perceção do fenómeno que se estava a estudar.

Considera-se, ainda, importante mencionar a organização e dinamização das sessões "Partilhar Doutoramento", espaços de discussão e partilha de informação e experiências entre os estudantes da edição 2009 do PDTSI, posteriormente, alargada a alunos de outras edições. Realça-se, também, a participação em cursos de curta duração promovidos pela Direção do Programa de Doutoramento com entidades internacionais, da área das TSI. A colaboração na criação do primeiro Student Chapter da AIS português, criado na Universidade do Minho, em março de 2010, da qual a investigadora é membro fundador, é outras das atividades que merece ser referida.

A frequência deste Programa Doutoral proporcionou uma aprendizagem enriquecedora para a investigadora. A forma como o programa se encontra estruturado, a inovação na abordagem dos temas e conteúdos, a visão multidisciplinar e a preocupação pelos estudos das TSI em contexto são aspetos que se salientam como positivos na aprendizagem.

Ao longo deste percurso registaram-se, também, algumas dificuldades, com implicações na forma como o projeto foi desenvolvido.

Em primeiro lugar, salienta-se a dificuldade que foi em "convencer" a decisão em realizar um projeto de doutoramento numa Escola de Engenharia, sendo a investigadora docente numa Escola de Gestão. Houve necessidade de expor, fundamentadamente: (i) o âmbito de atuação dos estudos desenvolvidos no âmbito do Departamento de Sistemas de Informação com ligação, também, à gestão; (ii) a importância em estudar o fenómeno que se pretendia, no âmbito do PDTSI, por se querer estudá-lo, no âmbito do governo eletrónico, sendo, este, também, um domínio de investigação na área da gestão, nomeadamente, da gestão pública.

A dificuldade supramencionada fez-se também sentir ao nível das avaliações às várias candidaturas a financiamento de Bolsa de Investigação da Fundação para a Ciência e Tecnologia. Dentro da área das Engenharias não existe área de estudo para as TSI na vertente em que se pretendia desenvolver o projeto. As áreas possíveis de enquadrar tinham uma vertente informática forte, não sendo o projeto legível, nesse sentido. Na área da Gestão, não era possível, pois o programa doutoral realizava-se numa escola de engenharia.

Realizar o projeto de investigação em tempo parcial foi outra das grandes dificuldades

sentidas. Ou seja, a investigadora teve de conciliar a realização do projeto de investigação com o exercício da sua actividade profissional de docência. Esta situação é agravada pelo facto da investigadora se encontrar abrangida pelo período transitório estabelecido no artigo 6º do Estatuto da Carreira Docente do Ensino Superior Politécnico (ECDESP), alterado pelo Decreto-Lei nº 207/2009, de 31 de agosto, e pela Lei n.º 7/2010, de 13 de maio, para obtenção do grau de doutor.

Referências

Amaral, D. F. (1994). *Curso de Direito Administrativo* - Vol. I. Coimbra: Almedina.

Amaral, L. (2006). *Avaliações da presença na internet da Administração Pública Portuguesa – Uma breve história e reflexão*. In APDSI (cords.), A Sociedade da Informação em Portugal, Lisboa: APDSI

Amaral, L., Oliveira, J. & Teixeira, J. (2003). e-Procurement: Uma reflexão sobre a situação actual em Portugal. In APDSI (cords.), *Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação* (pp. 46-50). Lisboa: APDSI.

Avison, D. et al (2008). The beginnings of a new era: time to reflect on 17 years of the ISJ. *Info Systems Journal*, 18, pp.5-21.

Avison, D. et al. (2001). Reflection on information systems practice, education and a research: 10 years of the Information Systems Journal. *Info Systems Journal*, 11, pp.3-22.

Baccarini, D. (1999). The Logical Framework Method for Defining Project Success. *Project Management Journal*, 30(4), pp. 25-32.

Bacon, C. J. & Fitzgerald, B. (2001). A Systemic Framework for the Fiel of Information Systems. *The Data Base for Advances in Information Systems*, 32 (2), pp. 46-67.

Baskerville, R. & Myers, M. (2002). Information Systems as a Reference Discipline. *MIS Quarterly, 26, (1), pp. 1-14.*

Blaikie, N. (2000). *Designing Social Research*. Polity Press. Cambridge.

Bof, F. & Previtali, P. (2010). National models of public (e)-procurement in Europe. *Journal of e-Government Studies and Best Practices*, [online], [Retrieved May 5, 2011], http://www.ibimapublishing.com/journals/JEGSBP/jegsbp.html.

Bryman, A. (2001). *Social Research Methods*. Oxford: University Press.

Capra, F. (1982). *O Ponto de Mutação: A Ciência, a Sociedade e a Cultura Emergente*. São Paulo: Cultrix.

Carrapeto, C. & Fonseca, F. (2005). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Silabo.

Carvalho, J. A. (2012). *Validation criteria for the outcomes of design research*. In a Pre-ECIS and AIS SIG Prag Workshop, IT Artefact Design & Workpractice Intervention, Barcelona, Espanha, June 10. (http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/21713)

Carvalho, J. A. (2009). *Metodologias de Investigação em Engenharia*. Apontamentos da unidade curricular, Programa Doutoral em Tecnologias e Sistemas de Informação, Universidade do Minho – Departamento de Sistemas de Informação.

Carvalho, J. A. (1996). *Desenvolvimento de Sistemas de Informação: Da Construção de Sistemas Informáticos à Reengenharia Organizacional*. Universidade do Minho - Departamento de Sistemas de Informação. (http://www3.dsi.uminho.pt/jac/si/zdocumentos/dsi.pdf).

Chalmers, J. & Davis, G. (2001).Rediscovering Implementation: Public Sector Contracting and Human Services. *Australian Journal of Public Administration*, 60, 2, pp. 74–85.

Coats, D. & Passmore, E. (n.d.). Public Value: The Next Steps in Public Service Reform. *The Work Foundation,* [online], [Retrieved in January 10, 2011] (http://www.theworkfoundation.com/)

Coelho, J. S. (2010). *Manual da Metodologia MLearn: Modelo Referencial Estratégico*. Porto: Sisconsult.

Coelho, J.S. (2009). *Manual da Unidade Curricular Engenharia dos Processos, do Trabalho e da Organização*. Mestrado em Engenharia de Serviços de Informação. Guimarães: Universidade do Minho – Departamento de Sistemas de Informação.

Colebatch, H. K. (2010). Valuing Public Value: Recognising and Applying Knowledge About the Governmental Process. *The Australian Journal of Public Administration*, 69(1), pp. 66–78.

Colebatch, H. K. (2005). Policy analysis, policy practice and political science. *The Australian Journal of Public Administration*, 64(3), pp. 14−23.

Colebatch, H. K. (2006). What work makes policy? *Policy Sciences*, 39(4), pp. 309-321. (DOI: 10.1007/s11077-006-9025-4).

Coleman, S. (2008). Foundations of Digital Government. In Hsinchun et al (Ed), *Digital Government: e-government research, case studies and implementation* (pp. 4-19). Springer.

Comissão das Comunidades Europeias. (1993). *Manual de Gestão do Ciclo do Projecto: Abordagem Integrada e Quadro Lógico.* Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. (https://infoeuropa.eurocid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000005434&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA)

Comissão Europeia. (2010). *Livro Verde da Contratação Pública Electrónia*. Comissão Europeia. [online], [Retrieved January 9, 2011]. (http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper_pt.pdf).

Coutinho, C.P. & Chaves, J. H. (2002). O Estudo de Caso na Investigação em Tecnologia Educativa em Portugal. *Revista Portuguesa de Educação*, 15(1), pp. 221-243.

EURODAD [European Network on Debt and Development]. (2009). *Procurement and Development Effectiveness: A literature Review*. (https://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/literature_review_procurement_and_development_final.pdf)

EC [European Commission] (2008). *Value_for_citizens: A vision of public governance in 2020*. Rotterdam: European Commission. (http://www.gnksconsult.com/site/images/stories/value_for_citizen_final.pdf).

EC [European Commission] (2004). Public e-Procurement: *State of the Art, Case Studies on European Electronic Public Procurement Projects, Volume I and Volume II.* European Commission.(http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/study_vol2_en.pdf).

Evans, D. & Yen, D. (2006). e-Government – envolving relationship of citizens and government, domestic and international development. *Government Information Quarterly*, 23, pp. 207-235.

Feibleman, J. (1961). Pure Science, Applied Science, and Technology: an Attempt at Definitions. In C. Mitcham, R. Mackey (ed.), *Philosophy and Technology: Readings in the Philosophical Problems of Technology*, pp. 33-41.

Ferreira, I. & Amaral, L. A. (2013). O potencial endógeno dos contratos públicos eletrónicos nas políticas de modernização da Administração Pública orientadas ao valor público. In Fundação Luís de Molina (Eds.), *Atas 13ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação: Os Sistemas de Informação e a Modernização na Administração Pública*. Universidade de Éovora, Évora, Portugal, 4 de Outubro.

Ferreira, I. & Amaral, L.A. (2012). Public e-procurement oriented to public value. Defining a research proposal. *Paper in proceedings of MCIS 2012*. Guimarães, Portugal.

Ferreira, I., & Cunha, S. (2013). *Ajuste Direto: Manual para Entidades Adjudicantes e Fornecedores*. Lisboa: Encontro da Escrita.

Ferreira, I. & Cunha, S. (2010). *Manual Prático de Contratação Pública: gestão do processo de formação do contrato público*. Lisboa: Áreas Editora.

Ferreira, I., Cunha, S., Amaral, L.A. & Camões, P. (2014). ICT for Governance in Combating Corruption: the Case of Public e-Procurement in Portugal. In United Nations University (Eds.), *Proceedings of the 8th International Conferences on Theory and Practice of Electronic Governance - ICEGOV2014*. University of Minho, Guimarães, Portugal, 27-30 October.

Ferreira, I., Ferreira, S. & Ramos, I., (2011). The relevance of results in interpretive research in information systems and technology. *Paper in Proceedings of the Conference on Virtual and Networked Organizations Emergent Technologies and Tools (VinOrg´2011*). Ofir, Portugal, Julho 6 a 8, 2011.

Fonseca, F. & Carapeto, C. (2009). *Governação, Inovação e Tecnologias: O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*. Lisboa: Editorial Sílabo.

Fraunhofer [Institute Systems and Innovation Research]. (2005). Innovation and Public Procurement. *Review of Issues at Stake*. European Comission. [online], [Retrieved January 5, 2011]. (http://isi.fraunhofer.de/isi-en/index.php).

Hardy, C. & Williams, S. (2008). E-government policy and practice: A theoretical and empirical explorations of public e-procurement. *Government Information Quarterly,* 25, pp. 155-180.

Hardy, C. & Williams, S. (2006). Public e-Procurment in Actions: Policies, Pratices and Technologies. *International Federation for Information Processing*, pp. 286-297.

Harlow. Pearson.Kassim, E. S. & Hussin, H. (2010). Public e-Procurement: A Research Synthesis". *Proceedings of the 2010 International Conference on e-Education, e-Business, e-Management and e-Learning*. IEEE Computer Society.

Hiershheim, R. & Klein, H. (1989). Four Paradigm of Information Systems Development. *In Communication of the ACM*, 32 (10), pp. 1199-1216.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.

Horner, L. & Hazel. L. (2005). *Adding Public Value*. Final Report of the Work Foundation's Public Value Consortium.

Hovy, E. (2008). An outline for the foundations of digital government research. In Hsinchun et al (ed.), *Digital Government: e-government research, case studies and implementation*, pp. 44-59, Springer.

Hui, G. & Hayllar, M. (2010). Creating public value in e-government: a public-private-citizen collaboration framework in web 2.0. *The Australian Journal of Public Administration*, 69(s1), pp. 120-131.

Ingraham, P., Selden, S. & Moynihan, D. (2000). People and Performance: Challenges for the Future Public Service – the Report from the Wye River Conference. *Public Administration Review*, 60 (1), pp. 54-60.

Jackson, M. (2003). Systems Thinking: Creative Holism for Managers. In John Wiley & Sons Ltd (Eds), University of Hull, UK.

Johnston, R. & Clark, G. (2001). *Service Operation Management*. Prentice Hall.

Kaplan, R. & Norton, D. (1996). *Translating Strategy into Action: The Balanced Scorecard*. Massachussets: Harvard Business School Press.

Kelly, R.M. (1998). An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management. *Public Administration Review*, 58, 8 (1998), pp. 201–208.

Klein, H. K. & Myers, M. (1999). A set of Principles for Conduting and Evaluating Interpretative Field Studies in Information Systems. *MIS Quarterly*, 23(1), pp. 67-97.

Koiiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.

Kvale, S. & Brinkmann, S, (2009). *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing.* 2nd Edition. London: SAGE Publications.

Kvale, S. (1996). *InterViews: An introduction to qualitative research interviewing*. London: SAGE Publications.

Lee, A. (2001). "Editorial,"/W/SQuarter/y (25:1), pp, iii-vii.

Lee, A. & Baskerville, R. (2003). Generalizing Generalizability in Information Systems Research. *Information Systems Research*, 14 (3), pp. 221-243.

Libert,B. (2010). Comunicação apresentada no "Portugal 2.0". Lisboa, Portugal, novembro de 2010.

Livari, J. (1986). A paradigmatic analysis of information systems as a design science. Scandinavian *Journal of Information Systems*, 19(2), pp. 39-64.

Marconi, M & Lakatos, E. (2003). *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas.

Martins, J., Belfo, P., Ferreira, I. & Noce, I. (2011). Gestão do Desempenho em Organismos Públicos: Uma Comparação de Abordagens. *Proelium – Revista Científica da Academia Militar.*

Mendoza, A. (2009). *Alignment of it Projects with Business Strategy: An analysis of the interrelationships between the factors affecting IS alignment at strategic, tactical and operational levels*. Tese de Doutoramento apresentada à School of Information Systems, Computing and Mathematics. Brunel University.

Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1984). *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. Beverly Hills: SAGE Publications.

Mingers, J. (2001). Combining IS Research Methods: Towards a Pluralist Methodology. *Information Systems Research*, 12 (3), pp. 240-259.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University PressCambridge.

Moore, M. (1994). Public Value as the Focus of Strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), pp. 296–303.

Moreira, C. (2007). *Teorias e Práticas de Investigação*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Moreira, M. (2002). *Ética, Democracia e Estado.* Cascais: Principia.

Myers, M. (2009). *Qualitative Research in Business & Management*, London: SAGE Publications.

Myers, M. D. & Newman, M. (2007). The qualitative interview in IS research: Examining the craft. *Information and Organization*, 17(1), pp. 2–26. (DOI:10.1016/j.infoandorg.2006.11.001).

Myers, M. D. (1997). Qualitative Research in Information Systems. *Management Information Systems Quartely*, 21(2), pp. 241–242.

Noce, I., Lourenço, J., Belfo, F., Ferreira, I. & Coelho, J. (2011). Strategic Alignment through organizational modeling: a case study in a public institution. In M.M. Cruz-Cunha et al (Eds.), *CENTERIS 2011*, Part I, CCIS 219, pp. 129-138. Springer-Verlarg Berlim Heidelberg.

OECD. [Organisation for Economic Co-operation and Development]. (2009). *Efficiency Study*. Paris: OCDE.

OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]. (2003). *The e-Government Imperative*. Paris: OCDE.

OECD(b) [Organisation for Economic Cooperation and Development] (2003). *Public Sector Modernisation.* Paris: OCDE.

OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] (1995). *Governance in Transition: Public Management Reform*. Paris: OECD.

Offermann et al. (2009). Outline of a Design Science Research Process. In Proceedings of the *DESRIST´09*, ACM, 7-8 May.

O´Flynn, J. (2007), From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66, (3), pp. 353–366.

O'Flynn, J. & Alford, J. (2005). Inside and Beyond the Black Box of Contracting Out: Evidence from Local Government. In Proceedings of the P*AC Annual Conference – Public Administration and Management*, 5–7 September 2005, University of Nottingham, United Kingdom.

Oliveira, L.M.S. & Amorim, P.P. (2001). Public e-procurement. *International Financial Law Review*, 20(3), pp. 43–47.

Orlikowski, W. J. & Baroudi, J. J. (1991). Studying Information Technology in Organizations: Research Approaches and Assumptions. *Information Systems Research*, 2(1), pp. 1–28.

Oxford English Dictionary (1998). Concise Oxford Companion to the English Language. Oxford University Press. (http://www.encyclopedia.com).

Panayiotou, N., Gayialis, S. & Tatsiopoulos, I. (2004). An e-procurement system for governmental purchasing. *International Journal of Production Economics* , 90, pp. 79–102.

Peffers, K. et al. (2006). The Design Science Research Process: A Model for Producing and Presenting Information Systems Research". In *DESRIST*, Claremont, February 24-25.

Pfeiffer, P. (2000). O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. *Revista do Serviço Público*, 51(1), 81-123.

Porter, M.E. (1980). *Competitive Strategy.* New York: Free Press.

Quesada, G. et al (2010). Impact of e-procurement on procurement practices and performance. *Benchmarking: An International Journal*, 17(4), 516-538.

Ramanujam, P. G. (2012). E-Government: Strategies for Successful e-procurement. *International Journal of Engineering and Management Sciences*, 3(1), pp. 53-59.

Rocha, J.A O. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.

Ronchi, et al (2010). What is the value of an IT e-procurement systems? *Journal of Purchasing & Supply Management,* 16, pp. 131-140.

Santos, B.S. (1985). *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Edições Afrontamento.

Sarrico, C. (2005). Medição, Gestão e Avaliação do Desempenho. *Revista Economia Pura*, Maio/ Junho de 2005, pp. 46-49.

Schoenherr, T. & Tummala. V.M.R. (2007). Electronic procurement: a structured literature review and directions for future research. *International Journal of Procurement Mannagement*, 1(1/2), pp. 8-37.

Scholl, H. J. (2008). Discipline or interdisciplinary study domain? In Hsinchun et al (ed.), *Digital Government: e-government research, case studies and implementation*, pp. 21-43, Springer.

Silva, C., Ferreira, I., Ramos, I., & Amaral, L. (2014). Interpretative Research in Information Systems: Two Qualitative Research Design Projects. In A. Brown

& R. Martin (Eds.), Proceedings on *13th European Conference on Research Methodology for Business and Management Studies* (pp. 337–347). Cass Business School - City University London, London, UK.

Simões, J. A. (2003). *Módulo: Concepção, Execução e Avaliação das Políticas Públicas*. Disciplina de Políticas Públicas, Regulação e Prestação de Serviços Públicos, da 2ª edição do Mestrado em Gestão Pública na Universidade de Aveiro: Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas.

Soares, D. (2009). *Interoperabilidade entre Sistemas de Informação na Administração Pública*. Tese de Doutoramento apresentada à Escola de Engenharia da Universidade do Minho.

Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 41–57.

Talero, E. (2001). *Electronic Government Procurement: Concepts and Country Experiences*. The World Bank.

Tavares, L. V. (2003). *A Nova Gestão Pública.* Apresentação na 2ª edição do Mestrado em Gestão Pública na Universidade de Aveiro: Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas.

Tavares, L. V. *et al*. (2009). *Estudos dos Impactos Tecnológicos da Contratação Pública Electrónica*. Relatório final do Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia. Lisboa: OPET.

UN [United Nations]. (2008). *People Matter Civic Engagement in Public Governance*. World Public Sector Report. (http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028608.pdf.)

Uyarra, E. (2010). *Opportunities for innovation through local government procurement: a case study of Greater Manchester*. Manchester: NESTA.

Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the innovation impacts of public procurement. *European Planning Studies*, 18(1), pp. 123-143.

Vasconcellos, M. (2008). *Pensamento Sistémico: o Novo Paradigma da Ciência*. São Paulo: Papirus Editora.

Vasconcelos. D. (2010). *Administração do séc. XXI: Restart - Novos Desafios. Novas soluções*. Comunicação apresentada à audio-conferência comunidades@ina, Lisboa, Portugal, Novembro.

Vidigal, L. (2009). *Ponto de Situação do e-government em Portugal*. Comunicação apresentada à audio-conferência das comunidades@ina, Lisboa, Portugal, 5 de Junho.

Yin, R. (2009). *Case Study Research*. 4ª edição. Volume 5. SAGE Publications.

Walsham, G. (2006). Doing interpretive research. *European Journal of Information Systems*, 15(3), pp. 320–330. (DOI: 10.1057/palgrave.ejis.3000589).

Walsham, G. (1995). The Emergence of Interpretivism in IS Research. *Information Systems Research*, 6(4), 376–394. (DOI: 10.1287/isre.6.4.376)

World Bank. (2006). *Governance and Anti-Corruption, Ways to Enhance the World Bank's Impact*.

(http://siteresources.worldbank.org/INTOED/Resources/governance_anticorruption.pdf.)

LEGISLAÇÃO:

Diretiva 2014/24/UE do Parlamento e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos, revogando a Diretiva 2004/18/CE.

Diretiva 2014/25/CE do Parlamento e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, revogando a Diretiva 1999/93/CE.

Diretiva 2005/51/CE da Comissão, de 7 de Setembro (altera o anexo XX da Directiva 2004/17/CE e o anexo VIII da Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho sobre os contratos públicos).

Diretiva 2005/75/CE do Parlamento e da Comissão, de 16 de Novembro (rectifica a Directiva 2004/18/CE relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços).

Diretiva 2004/ 17/ CE do Parlamento e do Conselho, de 31 de Março de 2004 (processos de adjudicação de contratos nos sectores especiais).

Diretiva 2004/ 18/ CE do Parlamento e do Conselho, de 31 de Março de 2004 (utilização dos meios electrónicos nos contratos públicos).

Regulamento (CE) n.º 1564/2005 da Comissão, de 7 de Setembro (estabelece os formulários-tipo para publicação de anúncios no âmbito dos processos de adjudicação de contratos públicos em conformidade com as Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho).

Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto; 35/2007, de 13 de agosto; 3-B/2010, de 28 de abril; 61/2011, de 07 de dezembro e 2/2012, de 06 de Janeiro (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas)

Decreto-Lei n.º 117-A, 14 de junho. (Cria a Entidade de Serviços Partilhados da Administração).

Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março (Estabelece o regime da autorização da despesa inerente aos contratos públicos a celebrar pelo Estado, institutos públicos, autarquias locais, fundações públicas, associações públicas e empresas públicas).

Decreto-Lei n.º 143-A/2008, 25 de julho (Estabelece e define os princípios e regras gerais a que devem obedecer as comunicações, trocas e arquivo de dados e informações, previstos no CCP, em particular, a disponibilização das peças do procedimento, bem como o envio e receção dos documentos que constituem as candidaturas, as propostas e as soluções).

Decreto–Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (Estabelece o regime jurídico aplicável à contratação pública e regime substantivos dos contratos administrativos – Código dos Contratos Públicos).

Decreto-Lei nº 153/2007, de 27 de abril de 2007 (Aprova a orgânica da UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento, I. P.)

Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro (Cria a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E.)

Declaração Rectificativa da Presidência do Conselho de Ministros n.º 18-A/2008, de 28 de março (Rectificação ao Código dos Contratos Públicos).

Portaria n.º 701-A/2008, 29 de julho (Estabelece os modelos de anúncio de procedimentos pré-contratuais previstos no Código dos Contratos Públicos a publicitar no Diário da República).

Portaria n.º 701-B/ 2008, de 29 de Julho (Nomeia a comissão de acompanhamento do Código dos Contratos Públicos e fixa a sua composição).

Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho (Define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas electrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, e estabelece as regras de funcionamento daquelas plataformas).

Despacho Normativo n.º 35-A/2008, de 29 de julho (Estabelece os procedimentos de publicação de actos no Diário da República Electrónico).

Apêndice I

Este Apêndice contém o nome das personalidades convidadas a participar no estudo através da realização de entrevista com vista à avaliação do modelo.

Tipo *	Nome	Entidade
Organismos da Administração Pública_nível político	Manuel Ricou	Agência de Modernização Administrativa (AMA)
	Jaime Quesado	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P (eSPap)
	Joaquim Couto	Área Metropolitana do Porto; Câmara Municipal de Santo Tirso
Organismos da Administração Pública_nível gestionário	Isabel Rosa	Instituto de Construção e do Imobiliário (InCI)
	Pedro Santos	Câmara Municipal do Porto (Direção Municipal de Finanças e Património)
	Fernando Martins	Câmara Municipal do Porto (Divisão de Compras)
Organismos da Administração Pública_nível legal	Ana Tomé Marques	Advogada (Direito Administrativo e Contratação Pública
	Bruno Costa Gomes	Advogado (Direito Administrativo e Contratação Pública)
Organismos da Administração Pública_nível tecnológico	Vitor Martins	Câmara Municipal do Porto (Direção Municipal de Sistemas de Informação)
Organismos da Administração Pública_nível legal & Academia	Carlos Filipe Carvalho	Advogado (Direito Administrativo e Contratação Pública) Escola Superior de Gestão, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave
Mercado tecnológico	Rui Dias Ferreira	Vortal, Comércio Electrónico Consultadoria e Multimédia, S.A.
Academia	Pedro Camões	Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho
	Sandra Cunha	Escola Superior de Gestão, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave

Apêndice II

Este Apêndice contém uma cópia da mensagem de correio eletrónica enviada a personalidades, convidando-as a participar no estudo através de uma entrevista.

Assunto: Convite para entrevista, com vista à participação num estudo sobre contratos públicos elecrónicos orientados ao valor publico.

Conteúdo da mensagem:

Exm.º (ª) Senhor(a) xxx,

O Departamento de Sistemas de Informação, da Universidade do Minho, tem assumido, nos últimos anos, um papel relevante, nomeadamente, na condução de trabalhos referentes à utilização das Tecnologias e Sistemas de Informação (TSI), na Administração Pública, em Portugal.

No seguimento dos trabalhos que têm sido desenvolvidos, foi iniciado, no âmbito de um projecto de doutoramento, sob orientação do Prof. Luís Amaral, um estudo de investigação sobre contratos públicos eletrónicos, em Portugal.

A escolha desta temática resulta da constatação, em contexto organizacional, de que as compras públicas electrónicas têm sido geridas, e tratadas, apenas, numa perspetiva predominantemente tecnológica, sendo assim influenciadas por uma visão redutora da gestão dos contratos públicos.

Assim, considerando que as compras públicas são um instrumento da execução das políticas públicas, que devem contribuir para a melhoria de uma determinada realidade económica e social, é importante, neste sentido, a existência de uma visão integrada, e transversal, das compras públicas, inserida no contexto legal, político e de gestão. Esta visão deve:

- apoiar, quer aos políticos, quer aos técnicos responsáveis, a monitorização e gestão da informação associada aos processos de compras, bem como a avaliação do seu impacto na organização e na sociedade;
- melhorar o desempenho das entidades públicas, nos processos de compras, avaliando, dessa forma, a criação do valor público;

- orientar o desenvolvimento de soluções tecnológicas de compras públicas, para que a inovação, e as tecnologias, possam assumir um papel endógeno de mudança e melhoria das organizações e serviços públicos, no contexto da governação e do governo electrónico.

Neste contexto, desenvolveu-se um estudo, com a finalidade de definir um modelo de contratos públicos orientados ao valor público, por forma a orientar, e apoiar, o desenvolvimento de soluções tecnológicas de compras públicas.

Dada a natureza e o objetivo deste estudo, o seu sucesso, e os contributos que dele poderão resultar, dependem, fortemente, da qualidade da informação e do conhecimento detidos acerca da prática das compras públicas, em contexto organizacional, pelo que é imprescindível que se proceda à recolha das visões, percepções e experiências dos profissionais (políticos, gestores, mercado tecnológico e académicos) intervenientes neste processo.

Pelo exposto, gostaria de solicitar a sua colaboração neste estudo, concedendo-me uma entrevista, sobre esta temática, cuja duração média se estima ser de 45 minutos.

Agradecendo, desde já, a disponibilidade e a atenção, na análise deste assunto, e na esperança de poder contar com o seu conhecimento e experiência, despeço-me, com os meus melhores cumprimentos.

Isabel Ferreira

Apêndice III

Este Apêndice apresenta o nome das personalidades entrevistadas com vista à avaliação do Modelo proposto.

Tipo *	Nome	Entidade
Organismos da Administração Pública: nível político	Manuel Ricou	Vogal do Conselho Diretivo da Agência de Modernização Administrativa (AMA)
	Jaime Quesado	Presidente da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P (eSPap)
	Joaquim Couto	Vice Presidente da Área Metropolitana do Porto; Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso
Organismos da Administração Pública: nível gestionário	Pedro Santos	Diretor Municipal de Finanças e Património, da Câmara Municipal do Porto
	Fernando Martins	Chefe de Divisão de Compras, da Câmara Municipal do Porto
Organismos da Administração Pública: nível legal	Ana Tomé Marques	Advogada (Direito Administrativo e Contratação Pública
	Bruno Costa Gomes	Advogado (Direito Administrativo e Contratação Pública)
Organismos da Administração Pública: nível legal & Academia	Carlos Filipe Carvalho	Advogado (Direito Administrativo e Contratação Pública) Docente na Escola Superior de Gestão, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave
Mercado tecnológico	Rui Dias Ferreira	Presidente Executivo da Vortal, Comércio Electrónico Consultadoria e Multimédia, S.A.
Academia	Sandra Cunha	Docente na Escola Superior de Gestão, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave

Apêndice IV

Este Apêndice contém o guião para a condução das entrevistas.

ENQUADRAMENTO DA ENTREVISTA

O Código dos Contratos Públicos (CCP) demonstra uma clara opção, do legislador português, pela utilização dos meios eletrónicos, como instrumentos de desmaterialização dos procedimentos, procurando, também, por essa via, aumentar a eficiência e a transparência dos processos de compras públicas. A obrigatoriedade da adoção, por parte das entidades adjudicantes, das plataformas electrónicas de compras públicas, no suporte à tramitação procedimental pré-contratual foi, nesse sentido, uma das medidas implementadas.

Os avanços em matéria de contratação pública, em Portugal, desde a entrada em vigor do CCP, são consideráveis. Contudo, até que ponto a oportunidade de introdução das plataformas de compras, nos organismos públicos, contribuiu, efetivamente, para a tão desejada desmaterialização e reformulação dos métodos e formas de trabalho? Ou seja, até que ponto a oportunidade de mudança organizacional potenciada pelo CCP, está a contribuir para que os organismos públicos criem valor público, através da adoção das tecnologias de informação e comunicação (TIC)?

Neste enquadramento, e conforme se ilustra na Figura 1, considera-se que, no contexto do governo electrónico, a intervenção nas organizações, através da adoção de tecnologia, deve assentar, previamente, numa reflexão e avaliação do modelo organizacional, e sua representação em termos de informação, para que a tecnologia potencie, de uma forma endógena, os tão desejados processos de mudança nas organizações públicas.

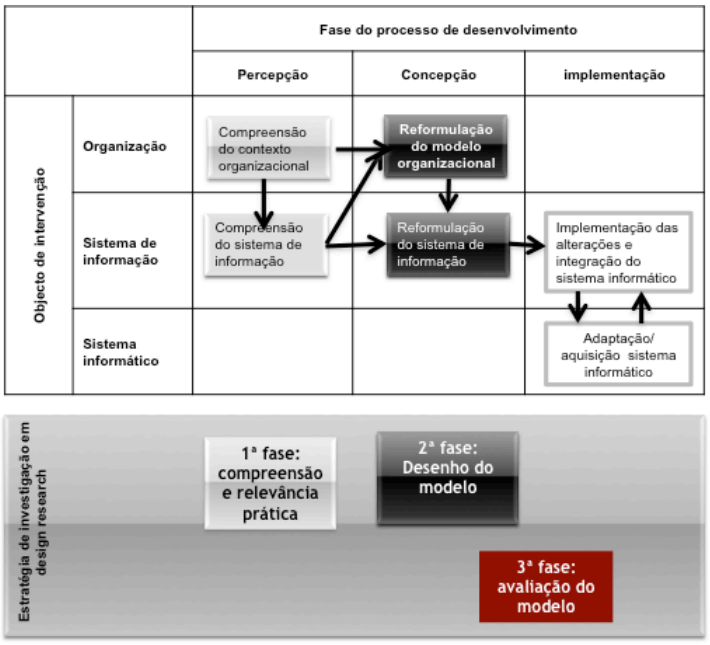


Figura 1: Estratégia de investigação e referencial de observação

Durante a ***primeira fase da investigação – percepção do fenómeno em investigação e relevância prática***, realizaram-se vários trabalhos, entre os quais, se destaca: (i) a observação participante em várias autarquias locais; (ii) a realização de um estudo de caso; (iii) a análise detalhada do CCP, na perspetiva da gestão transversal do processo de formação do contrato público (tendo resultado na publicação de dois manuais práticos).

Entre os resultados obtidos, nesta fase, em termos globais, destacam-se: (i) a ocorrência, em muitos casos, de uma dupla tramitação dos processos de compras (em suporte papel e suporte tecnológico); (ii) as plataformas de compras públicas assentam numa visão restrita, face ao que se considera ser o potencial endógeno da tecnologia, em matéria da gestão dos contratos públicos.

Ou seja, verifica-se que não existe uma visão conceptual que alinhe, dentro de um quadro legal, as seguintes perspetivas, conforme se ilustra na Figura 2: (i) formulação das políticas públicas; (ii) execução das respectivas políticas públicas, por via da gestão dos programas e projectos a elas inerentes; (iii) gestão transversal da actividade contratual (gestão estratégica das necessidades de compras; gestão procedimental pré-contratual e gestão da execução dos contratos, em termos físicos e financeiros).

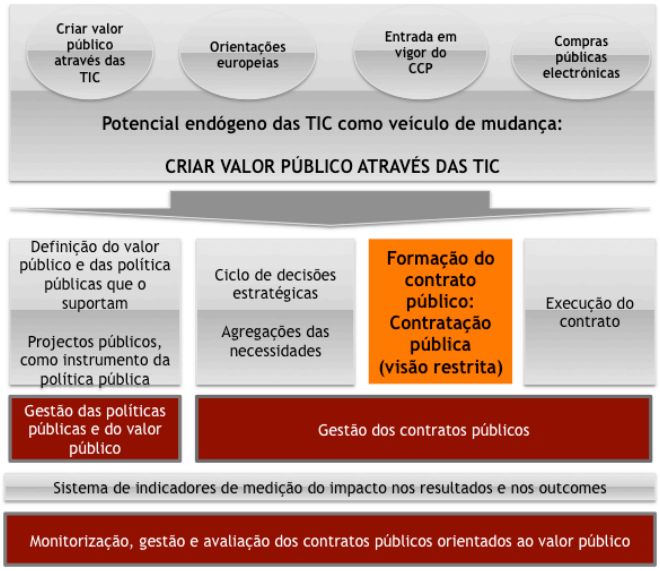


Figura 2: Contexto e problema

A falta de uma visão da gestão transversal, numa perspetiva macro, dos contratos públicos alinhados com as políticas públicas tem reflexos em termos de estrutura, organização e métodos de trabalho. Por outro lado, limita, quer aos políticos, quer aos gestores e técnicos responsáveis, nos organismos públicos, a monitorização e gestão da informação associada a esses processos, bem como a avaliação do seu impacto, na organização e na sociedade, isto é, na criação de valor público.

Assim, considerando que as compras públicas são um instrumento da execução das políticas públicas, que devem contribuir para a melhoria de uma determinada realidade económica e social, é importante, neste sentido, a existência de uma visão integrada, e transversal, das compras públicas, inserida no contexto legal, político e de gestão. Esta visão deve:

- apoiar, quer aos políticos, quer aos técnicos responsáveis, a monitorização e gestão da informação associada aos processos de compras, bem como a avaliação do seu impacto na organização e na sociedade;
- melhorar o desempenho das entidades públicas, nos processos de compras, avaliando, dessa forma, a criação do valor público;
- orientar o desenvolvimento de soluções tecnológicas de compras públicas, para que a inovação, e as tecnologias, possam assumir um papel endógeno de mudança e melhoria das organizações e serviços públicos, no contexto da governação e do governo electrónico.

Defende-se a iniciativa de mercado no desenvolvimento de soluções tecnológicas. No entanto, atendendo às especificidades próprias dos processos de compras públicas, considera-se ser útil o desenho de um modelo de gestão integrada de contratos públicos orientados ao valor público, que se apresente como um referencial de melhoria dos sistema de informação, por via da intervenção organizacional, e, consequentemente, do desenvolvimento tecnológico.

Neste sentido, na ***segunda fase da estratégia de investigação – desenho do modelo***, tendo por base as evidências empíricas obtidas durante a primeira fase, conforme se ilustra na Figura 3, desenha-se um modelo, que representa o conhecimento organizacional, numa área concreta, os contratos públicos, perspetivada em contexto.

O desenho do referido modelo, que se irá apresentar e descrever, sucintamente, durante a entrevista, suporta-se num processo de intervenção organizacional, ao nível dos macro processos, estruturado em componentes funcionais e modulares. Procura-se, desta forma, que o mesmo possa contribuir para a melhoria dos sistemas de informação e desenvolvimento de soluções informáticas, capazes de criar valor público para as organizações públicas e seus *stakeholders*.

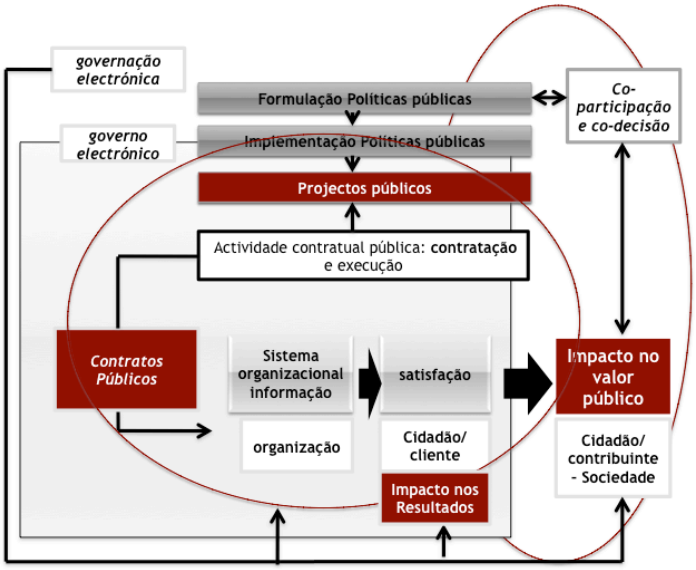


Figura 3: Base de orientação ao desenho do modelo

Neste contexto, pretende-se, nesta ***terceira fase da investigação – avaliação do modelo desenhado***, recolher visões, percepções e experiências dos vários profissionais intervenientes nos processo de compras públicas electrónicas, entre eles, os que trabalham nas empresas detentoras de plataformas tecnológicas, no sentido da avaliação do modelo desenhado.

Assim, no caso concreto da empresa VORTAL, é objetivo da entrevista recolher, com base na valiosa experiência do Sr. Eng. Rui Dias, opinião crítica, de uma forma geral, sobre três grandes dimensões:

(i) O contexto actual das plataformas de compras: o impacto da introdução das plataformas de compras públicas nas organizações (aspetos positivos e aspetos a melhorar); os avanços alcançados, desde a sua introdução no mercado, e fragilidades a melhorar face ao expectável (ao referencial conceptual de desenvolvimento da Vortal).

(ii) O modelo desenhado e objecto de avaliação na entrevista (utilidade, eficácia e aplicabilidade).

(iii) Estratégias que os organismos públicos podem adoptar, nomeadamente, ao nível local, para que possam potenciar, efectivamente, o uso de soluções tecnológicas.

Guimarães, 5 de maio de 2015.

Apêndice V

Este Apêndice contém as condições gerais de colaboração no estudo e respectiva declaração.

Condições Gerais de Colaboração no Estudo

3ª fase: avaliação do modelo através da realização de entrevistas

Enquadramento

Este estudo enquadra-se no projeto de investigação intitulado "Contratos Públicos orientados ao Valor Público", no âmbito do Programa Doutoral em Tecnologias e Sistemas de Informação, da Universidade do Minho, que está a ser desenvolvido por Isabel Ferreira, com a supervisão do Prof. Doutor Luís Amaral.

Objetivos da entrevista

Pretende-se, nesta terceira fase da investigação, recolher, através da realização de entrevistas, visões, percepções e experiências dos vários profissionais intervenientes nos processo de compras públicas electrónicas (políticos, gestores, mercado tecnológico e académicos).

Condições Gerais

1. Esta fase da investigação (avaliação do modelo desenhado) será realizado por meio de entrevista a profissionais, de diferentes contextos, que lidam, directa ou indirectamente, com os processos de compras públicas.
2. Na entrevista apenas serão colocadas questões relacionadas com os objetivos do estudo, no âmbito da atividade profissional desenvolvida pelo entrevistado.
3. A entrevista terá uma duração aproximada de 1 hora e será áudio gravada por questões práticas, com o consentimento do entrevistado. No entanto, a gravação pode ser interrompida a qualquer momento e/ou apagada no final da entrevista, caso o entrevistado demonstre essa vontade.
4. As informações prestadas na entrevista, assim como, a identificação das empresas e pessoas que participam neste estudo, são confidenciais e, apenas, do conhecimento dos investigadores do projeto.
5. Os resultados do estudo poderão ser publicados em reuniões, conferências e/ou revistas científicas e académicas, salvaguardando a identificação das empresas e entrevistados.
6. Os resultados do estudo poderão ser enviados para os entrevistados, se assim o requererem.

Declaração de Colaboração

Declaro, para os devidos efeitos, que tomei conhecimento dos objetivos e condições gerais de colaboração no estudo “Contratos Públicos orientados ao Valor Público”, em anexo. Declaro ainda que autorizo a gravação áudio integral da entrevista, bem como a utilização da informação prestada na entrevista.

_____, _____ de 2015.

_____

Apêndice VI

Este Apêndice descreve o conjunto de regras e convenções adoptadas no decorrer do processo de transcrição das entrevistas. Atendendo ao objetivo das entrevistas, adotam-se as regras apresentadas por Soares (2009), devidamente avaliadas e ponderadas

PROTOCOLO DE TRANSCRIÇÃO

1) Formatação do documento

O texto do documento resultante do processo de transcrição deve ser escrito em fonte *Times New Roman* tamanho 11.

As margens superior e inferior do documento devem ser de 1 centímetro. As margens esquerda e direita do documento devem ser de 0,5 centímetros.

Todos os parágrafos do documento devem ter início na margem esquerda, sem indentação e centralmente justificado.

O documento de transcrição é composto por 3 secções principais:

a) CARACTERIZAÇÃO DA ENTREVISTA: Esta secção, destinada a caracterizar a entrevista, deve incluir os seguintes elementos: (i) identificador do entrevistado; (ii) local da entrevista; (iii) data da entrevista; (iv) duração da entrevista; (v) duração da transcrição; (vi) duração da revisão.

Exemplo :

(i) Identificador do entrevistado: P01

(ii) Local da entrevista: XPTO - Edifício central

(iii) Data da entrevista: 09/05/2015

(iv) Duração da entrevista: 01h:25min

(v) Duração da transcrição: 10h:35min

(vi) Duração da revisão: 04h:35min

b) TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA:

Esta secção contém o texto correspondente ao discurso oral dos interlocutors (entrevistador ou entrevistado) durante a entrevista.

O processo de transcrição estrutura-se em duas fases. Na primeira fase do processo, faz-se uma transcrição em *verbatim*, ou seja, o discurso oral dos interlocutores é registado palavra por palavra, exactamente como foi dito pelos interlocutores. Na segunda fase, faz-se uma revisão da transcrição, por forma a garantir, entre outros aspetos, a salvaguarda do anonimato dos interlocutores, assim como a substituição de determinadas expressões por expressões similares, sem se alterar o sentido do respetivo conteúdo.

No processo de transcrição, cada intervenção é composta por uma linha de identificação do interlocutor, obedecendo ao formato **Identificador**, seguida de uma ou mais linhas contendo o texto correspondente ao conteúdo da respetiva intervenção.

Exemplo:

IF

Está aqui representado um modelo

P01

Considero que essa perspetiva

c) OBSERVAÇÕES:

Esta secção contém informação adicional acerca do modo como decorreu a entrevista, evidenciando-se os principais pontos.

Exemplo:

Registaram-se várias interrupções durante a entrevista.

2) Formatação do documento

As entrevistas devem ser transcritas em *verbatim*, conforme já supra mencionado, substituindo-se, quando considerado necessário, as expressões orais proferidas por expressões similareas, sem alterar o sentido do respectivo conteúdo, obedecendo, nestes casos, tais registos, ao seguinte formato:

Exemplo:

||expressão||

Devem, também, ser registadas todas as manifestações e expressões não verbais produzidas pelo entrevistado, nomeadamente, risos, suspiros, tosse e estalar de dedos. Devem ainda ser registadas todas as ações que traduzam a ocorrência de eventos durante a entrevista como, por exemplo, o toque de um telefone e a interrupção causada por terceiros. Estes registos devem obedecer ao formato <expressão>.

Exemplo:

<gargalhadas>

<estalou os dedos>

<entrevistado tamborila na mesa>

<bate com a mão no tampo da mesa>

<o entrevistado murmurou>

<entrevistado faz sinal a pedir que se desligue o gravador>

<o entrevistado interrompe para fazer um telefonema>

<o entrevistado interrompe para atender um telefonema>

As partes não audíveis ou perceptíveis da gravação devem ser assinaladas na transcrição através da colocação da expressão ###.

Exemplo:

E, nesse sentido, a avaliação é ### no ciclo de contrato.

As sobreposições de discurso dos interlocutores devem ser assinaladas na transcrição pela colocação do caracter [a partir do ponto em que a sobreposição do discurso tenha início, e do caracter] que indica o fim da sobreposição.

Exemplo :

Inv

Concorda então [que existe]

P01

[Sim concordo]

No decorrer do seu discurso devem, também, ser registadas as pausas efectuadas pelos interlocutores, de acordo com as seguintes recomendações:

(.) – Indica uma pausa mínima, provavelmente inferior a um décimo de segundo

(.n) – Indica a ocorrência de uma pausa com duração de n décimos de segundo

(n1.n2) – Indica a ocorrência de uma pausa com duração de n1 segundos e n2 décimos de segundo

Exemplo :

Não (.) não consegui

Claro (.6) sem dúvida

Quando o nome de um entrevistado for proferido no decorrer da entrevista, na transcrição ele deve ser substituído pelo identificador do entrevistado.

Exemplo :

Inv

P01, qual a sua opinião?

Qualquer informação referida no discurso que permita identificar o entrevistado (funções, organização, etc.) deve obedecer aos seguinte registo: =.

Exemplo :

P01

Como vogal do Instituto = “”” = tenho desempenhado

As palavras mal pronunciadas ou abreviadas devem ser transcritas exactamente como proferidas. Sempre que tais ocorrências dificultem a compreensão do texto, deve acrescentar-se a seguir à palavra em causa a versão correcta da palavra delimitada pelos caracteres [/ /].

Exemplo:

GOPs [/Grandes Opções do Plano/]

No final, as transcrições das entrevistas devem ser revistas confrontando a versão áudio com a respectiva transcrição.

A transcrição da primeira fase deve ser gravada num ficheiro de texto individual com extensão .docx e cujo nome deve coincidir com o identificador do entrevistado, obdecendo ao seguinte registo:

Exemplo:

P01_primeirafasetranscrição.docx

A transcrição da segunda fase deve ser gravada num ficheiro de texto individual com extensão .docx e cujo nome deve coincidir com o identificador do entrevistado, obdecendo ao seguinte registo:

Exemplo:

P01_segundafasetranscrição.docx

Apêndice VII

Este Apêndice contém as transcrições das entrevistas.

Este documento encontra-se disponível apenas em versão digital.

Este documento contém informação confidencial, por esse motivo a sua consulta requer uma autorização própria.

Apêndice VIII

Este Apêndice contém a análise intra-entrevista

Este documento contém informação confidencial, por esse motivo a sua consulta requer uma autorização própria.

Este documento encontra-se disponível apenas em versão digital.

Apêndice IX

Este Apêndice contém a análise inter-entrevistas.

Este documento contém informação confidencial, por esse motivo a sua consulta requer uma autorização própria.

Este documento encontra-se disponível apenas em versão digital.