

A aplicabilidade da Teoria do Valor Público no âmbito das aquisições públicas

The applicability of the Public Value Theory in public procurement

Marilaine Aparecida Ferreira 

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, Mestre em Gestão e Estratégia,
email:marilaineaparecidaferreira@gmail.com

RESUMO:

À Administração Pública compete gerenciar os recursos públicos a fim de entregar resultados à sociedade. Nesse processo incumbe ao gestor o zelo quanto à geração de valor público, fato que corresponde ao atingimento otimizado de objetivos. O ambiente de compras, por caracterizar ponto central na prestação de serviços públicos a partir do suprimento de matérias-primas, compõe terreno fértil para cultivo dos valores que serão entregues ao fim da cadeia produtiva. Diante disso, este artigo buscou sistematizar junto à literatura existente quais valores públicos devem predominar nos processos de aquisições. Assim, estabeleceu-se um inventário de valores públicos em aquisições correspondentes à eficiência, efetividade, transparência e legitimidade. Tais valores foram decompostos em indicadores, cuja presença e intensidade denotam maior otimização dos processos de compras e, conseqüentemente, da prestação de serviços públicos.

Palavras chaves: aquisições públicas. valor público. inventário de valores

ABSTRACT

The Public Administration is responsible for managing public resources in order to deliver results to society. In this process, the manager is responsible for the generation of public value which corresponds to the optimized achievement of objectives. The purchasing environment characterizes a central point in the provision of public services because of the supply of raw materials and, therefore, it is an important area for cultivating the values that will be delivered at the end of the production chain. In light of this, this paper has systematized, according to the existing literature, which public values should predominate in procurement processes. Thus, an inventory of public values in acquisitions corresponding to efficiency, effectiveness, transparency, and legitimacy was established. These values were shown in indicators, whose presence and intensity denote greater optimization of procurement processes and, consequently, of the provision of public services.

Keywords: public procurement, public value. value inventory

1 - INTRODUÇÃO

O funcionamento do setor público é influenciado por diversos fatores, entre eles as transformações políticas, econômicas e sociais, que caracterizam terreno fértil para mudanças de paradigmas. Foi nesse sentido que os modelos de gestão pública avançaram de um padrão burocrático até tipos que contemplam visões de Estado participativo, nos quais os ideais de governança e melhoramento de resultados sobressaem, de forma a privilegiar tanto as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa quanto a dimensão sociopolítica da gestão.

A par dessa evolução, modelos tradicionais de administração tornaram-se alvos de baixa legitimidade, pois carecem da oxigenação necessária para superar rotinas dispendiosas e anacrônicas, não condizentes com os desejos da sociedade. Do mesmo modo, a busca por um setor público cada vez mais alinhado à gestão estratégica, inovadora e voltada para resultados fez nascer teorias, tal como a Teoria de Valor Público desenvolvida por Mark Moore (1994, 1995), a qual preconiza a necessidade de que as atividades do Estado estejam sempre voltadas para a geração de valor para a sociedade.

Partindo da caracterização de valor como fator de otimização e de produção de efeitos positivos aos interessados, este artigo busca articular conceitos da Teoria de Valor Público e sua aplicabilidade junto às aquisições públicas.

Sabe-se que há no ambiente de compras uma ampla gama de necessidades e interesses públicos, além de numerosas atividades sociais, políticas e econômicas (Gordon; Zemansky; Sekwat, 2000). Especialmente por representarem a capacidade do governo de transformar impostos e outras receitas em consumo, as aquisições devem ser realizadas com responsabilidade (Matthews, 2005), visando à maximização de benefícios. Espera-se, portanto, que as compras públicas sejam capazes de agregar valor aos resultados entregues pelo Estado.

No entanto, para que as aquisições cumpram seu papel de otimizador de resultados é preciso definir quais os valores públicos a elas cabem fomentar para, então, serem estabelecidas estratégias de preservação desses atributos. A literatura específica ainda não organizou, de forma clara, estes conceitos, muitas vezes prendendo-se apenas à relação custo-benefício como o fez McArdle e Gerard (2018).

Sendo assim, torna-se útil construir um inventário de valores públicos em aquisições que vá além das fronteiras da eficiência. Este artigo objetiva apresentar uma sistematização teórica acerca dos valores que as compras públicas são capazes de fomentar. Por meio de ampla pesquisa

bibliográfica, foram organizados e definidos conceitos subjacentes aos objetivos das aquisições públicas, de forma a compreender os interesses dos mais diversos *stakeholders*.

A partir da padronização de quatro dimensões de valor, serão estabelecidos indicadores, os quais representam a maneira pela qual os valores formam-se dentro dos processos de aquisições. A presença dos respectivos indicadores garante a produção do valor, ao passo que a ausência ocasiona a falha do valor e, por conseguinte, prejuízo na cadeia de produção dos serviços públicos, maculando os resultados entregues pelo governo à sociedade.

2 Referencial Teórico

2.1 O desenvolvimento da Teoria e o conceito de Valor Público

A discussão acerca do valor público foi proposta por Mark Moore, em 1994, no artigo intitulado *Public Value as the focus of strategy* e, desenvolvida posteriormente, em 1995, com a obra *Creating Public Value: strategic management in government* que marcou efetivamente sua teoria e na qual Moore (1995) mostra-se categórico ao afirmar que o objetivo do gestor público é criar valor público tal como o objetivo do administrador do setor privado é criar valor privado, sem, contudo, deixar de considerar as sensíveis diferenças entre os dois setores.

A partir desse objetivo, Moore lança as bases para a construção do símbolo central de sua teoria, qual seja, o triângulo estratégico, demonstrando que, para a criação de valor, o setor público deve passar por três grandes vetores, fundamentais na implementação e elaboração da estratégia, que são: (i) a missão social, refere-se àquilo que constitui o valor final que se procura produzir. Para as organizações sem fins lucrativos esse valor representa a visão organizacional e as missões de cunho social, não perfeitamente capturadas em termos financeiros e capazes de apresentar relevância para os indivíduos; (ii) o ambiente de autorização, o qual representa a legitimidade e apoio de terceiros que se identificam ou buscam seus propósitos no valor oferecido pela organização. Envolve relações com financiadores do Estado, voluntários, reguladores e público em geral, tanto sob o aspecto financeiro (investimentos) quanto sob o aspecto da confiança e reputação e (iii) a capacidade operacional, isto é, a capacidade que a instituição possui ou que pode desenvolver para atingir os objetivos almejados.

Em seu trabalho seminal, em 1994, Moore apresentou quatro postulados para definir o valor público: (i) os gerentes devem atingir seus objetivos de forma mais eficiente e eficaz; (ii) é possível estabelecer padrões de referência para o setor público; (iii) o valor público pode ser

capturado através de técnicas analíticas como avaliação de programas e relação custo-benefício; (iv) o valor público pode ser medido na satisfação das partes interessadas e clientes de empresas governamentais.

Já com a edição do livro “*Creating Public Value: strategic management in government*”, em 1995, embora sem trazer uma definição expressa do termo, Moore enfatizou a criação de valor como principal atividade dos gerentes, demonstrando essa percepção em casos individuais e estabelecendo os alicerces de seu triângulo estratégico e de toda a Teoria desenvolvida que, posteriormente, viria a ser aprimorada e a influenciar vários outros estudiosos, à exemplo de Williams e Shearer (2011), que também assumem o valor público como uma abordagem abrangente de pensar sobre gestão pública e sobre a melhoria contínua dos serviços públicos, atestando que o planejamento estratégico e as práticas de gestão precisam estar voltadas para a geração e demonstração de valor e também à exemplo de Stoker (2006) o qual argumenta que o valor público é mais que o somatório de preferências individuais, já que envolve redes de deliberação nas quais se encontram funcionários, governos eleitos e partes interessadas.

Mais adiante, ao estabelecer a relação entre valor público e parcerias público-privadas, Moore (2007) apresentou três conceitos. O primeiro proposto pela economia utilitarista e do bem-estar define valor público como a soma das satisfações individuais produzidas por um sistema social ou por uma política governamental. O segundo diz respeito ao valor público como aquilo que um governo, devidamente constituído, assume como propósito importante a ser perseguido, utilizando para isso poderes e recursos públicos. Neste último sentido, o valor é tomado em sua dimensão coletiva, fruto de um processo político e de governo, tal como se dá na prestação dos serviços públicos. E, por fim, em um terceiro conceito, o valor público é apresentado como um propósito relevante que pode incrementar o nível de satisfação individual no que se refere às condições nas quais os mercados não são eficazes, tais como a produção de bens coletivos, igualmente utilizáveis por todos, independentemente de contribuição.

Visando apresentar diferentes sentidos, Horner e Hutton (2011) conferem cinco respostas à pergunta “o que é valor público?” A primeira, advinda da obra de Mark Moore (1995), apresenta o valor público como uma prática de raciocínio lógico para orientar gestores de empresas públicas a buscar benefícios para a sociedade. Uma segunda resposta baseia-se em Benington (2011) e o define como uma reação às ideias, práticas e falhas da nova gestão pública (*New Public Management* – NPM), englobando a noção de coletivo e a responsabilidade descendente dos órgãos públicos para com os usuários, tomados tanto como consumidores quanto como cidadãos. Nesse

sentido, o valor público desafiaria a NPM, ao trazer conceitos que não podem ser quantificados e ao construir a noção de coletivo articulado com as preferências dos cidadãos.

Um terceiro conceito situa o valor público como um dispositivo retórico ou *slogan* para revigoração do serviço público, por meio do esforço para construção de um processo deliberativo coletivo capaz de decidir a melhor forma de utilização dos ativos. Para isto, os servidores internos seriam mobilizados a responder, envolver e a servir ao público e às suas necessidades. A quarta definição, também em conformidade a Benington (2011), trata o valor público como uma classificação de governança à medida em que orienta para a coprodução entre prestadores de serviços e usuários. Neste particular, acrescenta-se outra face ao valor Público que vai além da ideia de cidadão destinatário, consumidor ou avaliador dos serviços públicos e inclui aquele que é capaz de produzir junto. Por fim, a quinta definição, traz a característica da medição de valor em termos monetários, a qual não é tão eficaz no âmbito público, visto a ausência de um mecanismo de preços para tal setor.

A partir de um viés focado em resultados, Alford e O'Flynn (2009) desenvolveram um conceito de valor público que inclui a ideia de bens públicos acrescida de uma ampla gama de variáveis como soluções para falhas de mercado, maximização de bem-estar e mecanismos de proteção individual. Os autores argumentam que o valor público abrange mais que simples produtos ou saídas (*outputs*) ao considerar os impactos produzidos sobre aqueles que recebem os resultados (*outcomes*).

Corroborando a definição anterior, Cole e Parston (2006) alegam que uma organização gera valor público quando oferece um conjunto de ações sociais e resultados econômicos alinhados às prioridades dos cidadãos. Os autores estabeleceram uma relação entre resultados e custo-benefício através de um diagrama, definindo como situação desejável – criadora de valor – aquela em que ambas as variáveis se movem no sentido aumentativo, ou seja, atinge-se valor quando, ao mesmo tempo se produz resultados e se diminui os custos.

Trazendo nuances diferentes, Nurmandi e Jovita (2017) asseveram que valores públicos ultrapassam a simples análise de custos, já que as tendências atuais focam em variáveis como eficiência, eficácia e transparência para obtenção de um melhor serviço público, enquanto Thompson e Rizova (2013), apresentam uma visão distinta e mais desapegada dos conceitos de eficiência e economicidade, associando o valor público à estabilidade, a qual é garantida por meio da capacidade que o governo possui em gerenciar e realocar riscos.

De forma mais abrangente Harisson *et al* (2012) determinaram que o valor público é o produto de benefícios materializados pelo governo, podendo ser descrito em seis tipos gerais que impactam em uma determinada área, quais sejam: financeiro (impacto na geração de renda), político (impacto na influência sobre ações e políticas governamentais), social (impacto nas relações comunitárias), estratégico (impacto na inovação e planejamento), ideológico (impacto nas crenças, moral e ética) e administrativo (impacto na visão do público sobre o governo, legitimidade). Os autores ainda expõem as formas de criação de valor, ou seja, os caminhos instrumentais pelos quais uma determinada ação governamental produz valor, apresentando as seguintes variáveis:

1. Eficiência: obtenção de maiores resultados ou metas com os mesmos ou com menor consumo de recursos.
2. Eficácia: aumento da qualidade do resultado.
3. Aprimoramento intrínseco: mudanças de ambiente ou circunstância de uma parte interessada no que se refere à sua valorização.
4. Transparência: acesso à informação sobre ações, operações ou programas governamentais.
5. Participação: envolvimento nas tomadas de decisão, operações e programas governamentais.
6. Colaboração: compartilhamento de responsabilidade e autoridade entre as partes interessadas sobre operação, políticas ou ações do governo.

Embora rico em definições sob vários ângulos, há um consenso acerca da responsabilidade dos gestores na busca e na entrega do valor público. Em função disso, espera-se deles o desenvolvimento de competências e habilidades para elaboração de estruturas organizacionais e estratégias que possam vir a orientar as organizações a atuar de forma responsiva frente aos recursos empregados.

2.2 A relação entre Valor Público e Aquisições Públicas

Uma importante agenda de pesquisa relacionada à gestão pública refere-se ao papel das aquisições na produção de valor público. Staples (2010) menciona três regras a serem consideradas

na busca pelo melhor valor para a atividade de compras, que são: vincular compras à missão da organização, observar os custos da licitação e otimizar o desempenho.

Alguns trabalhos, ainda escassos, se propuseram a estabelecer a relação entre compras e valor público. No Brasil, Inamine, Erdmann e Marchi (2011) identificaram quatro categorias de valor público - eficiência, transparência, *accountability* e interesse público - a partir das quais analisaram o sistema eletrônico de compras do Governo Federal e concluíram que, dentre as categorias escolhidas a eficiência é a que mais se destaca, possuindo um maior desenvolvimento dentro do sistema eletrônico quando comparada às demais.

Na literatura internacional, destacam-se Uyarra, Ribeiro e Dale-Clough (2019), para os quais as compras públicas representam um processo de organização e planejamento das interações público-privadas a fim de criar ou entregar os bens e serviços necessários para alcançar as metas políticas e criar valor público e McArdle e Gerard (2018) que analisaram o valor público em contratos sob a ótica do custo-benefício, ou seja, a partir da melhor combinação entre qualidade, eficácia e menor desembolso, e também sob a ótica da eficiência e das entregas, tomadas como forma de aprimorar os aspectos sociais de uma região.

Sabe-se que valor público não é sinônimo de redução de custos. Ao contrário, engloba conceitos maiores, pois abarca diversas expectativas. Nesse sentido, Nurmandi e Jovita (2017) constataram que a maioria das práticas em compras públicas preocupa-se somente com a relação custo-benefício, não incluindo a agenda dos valores públicos como eficiência, eficácia e transparência para obtenção de um melhor serviço público.

De forma a ampliar o alcance do conceito de valor em aquisições, Erridge (2007) considerou, em seu estudo, a utilidade do conceito de valor público como uma forma de avaliar equilibradamente a consecução dos objetivos dos contratos públicos. Para ele, há três conjuntos de objetivos dos contratos, os quais visam nortear a análise de valores, a saber:

- a) *Objetivos regulatórios*: os quais prestam-se a garantir que os contratos atendam aos requisitos de propriedade – regulamentares - e transparência, reforçando e incentivando uma cultura de prevenção de riscos.
- b) *Objetivos comerciais*: direcionados para que as compras e contratos atinjam os requisitos da economia e da eficiência. Enfatiza a utilização de mecanismos de mercado como terceirizações e financiamento privado para redução de custo e aumento da qualidade.
- c) *Objetivos socioeconômicos*: que representam anseios para apoiar políticas governamentais mais amplas que incluem a melhoria do bem-estar social.

Por sua vez, Jackson (2001) argumentou que a relação entre valor público e aquisição objetiva o aumento do valor agregado para os usuários de serviços, do mesmo modo que Rane, Narvel e Bhandarkar (2019) definiram a gestão de compras como a parte mais crítica de toda cadeia de valor, devido às consequências causadas sobre a capacidade de uma instituição em atender suas demandas com eficiência.

É, portanto, proeminente a centralidade das aquisições na produção de valor. Tal posição faz com que a atividade de compras sustente interesses de diversos *stakeholders* (Thruologachantar; Suhaiza, 2011), desde usuários diretos dos serviços até a sociedade como um todo. Assim, para desenvolver ferramentas com vistas a garantir o alcance dos objetivos adstritos, tem-se como necessária a discussão acerca da Teoria das partes interessadas, que a seguir será realizada.

2.3 Compras e produção de valor sob a perspectiva dos *Stakeholders*

Freeman (2004) define *stakeholder* como qualquer grupo ou indivíduo que afeta ou é afetado pela realização dos propósitos da organização, incluindo os mais diversos tipos de atores, tanto internos quanto externos. Desta definição compreende-se o que afirmam Donaldson e Preston (1995) segundo os quais, sob o aspecto instrumental e em conjunto com dados empíricos, a teoria das partes interessadas pode ser utilizada para identificar conexões entre o gerenciamento dos *stakeholders* e a conquista de objetivos corporativos, de forma que uma boa gestão de partes interessadas levaria a um bom desempenho da organização.

O relacionamento entre as partes interessadas se dá por meio de trocas, em que, por um lado, há um investimento e, por outro, há expectativa de satisfação de interesses. Por exemplo: acionistas fornecem capital esperando que a empresa maximize o retorno ajustado ao risco do investimento; gerentes e funcionários fornecem tempo e habilidade almejando renda justa e adequadas condições de trabalho; fornecedores entregam insumos e buscam preço justo; comunidades locais destinam à empresa infraestrutura almejando tratamento tributário diferenciado (Hill; Jones, 1992), entre outros casos.

Portanto, dentro da lógica das partes interessadas, percebe-se que cada grupo busca retornos específicos das atividades que participam. Em se tratando das compras públicas, torna-se imperioso observar os interesses das diversas partes envolvidas, tais como setores requisitantes, funcionários

do setor de licitações, pregoeiros, alta administração, fornecedores e sociedade, os quais delinearão os valores públicos que as compras devem fomentar.

Mahmood (2010) aponta que entre os *stakeholders* é possível existir interesses conflitantes, fato passível de ocorrência no caso das compras públicas. Contudo, ao ser eleita a perspectiva dos valores públicos para análise desses interesses, abre-se caminho a uma complexidade de conceitos hábeis a abarcar, senão todos, os mais amplos desejos das partes interessadas, em harmonia e compatibilidade, desde que coerentes com a finalidade máxima do Estado, qual seja, o bem comum.

3 MÉTODO E RESULTADOS

A fim de clarear futuras pesquisas empíricas sobre a aplicabilidade da Teoria do Valor Público em aquisições apresenta-se pesquisa bibliográfica destinada a formalizar, a partir do conceito de Valor Público, quais os valores que competem às compras públicas fomentar dentro da cadeia de produção para entrega do serviço público.

Trata-se de uma fase exploratória em que foram estabelecidos conceitos teóricos acerca do assunto pesquisado balizando-se em uma abordagem inovadora. Para Andrade (2008) são finalidades da pesquisa exploratória: facilitar a delimitação do tema de pesquisa, orientar a fixação dos objetivos e a formulação de hipóteses, bem como descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto.

A pesquisa também assumiu caráter descritivo que, conforme preleciona Gil (2002), refere-se tanto à identificação da existência da relação entre variáveis quanto à determinação da natureza dessa relação. Sob o ângulo descritivo, a pesquisa teve o condão de proporcionar novas visões, especialmente sobre a temática afeta às compras públicas, descrevendo fatos e fenômenos correlatos e ligando-a à busca pelo valor público

3.1 Os valores públicos formalizados pelas compras públicas

A complexidade das tarefas do serviço público prejudica a obtenção de indicadores precisos de desempenho. Isso significa afirmar que a medição quantitativa de desempenho neste setor é dificultada, especialmente, por sua multidimensionalidade, ou seja, pela existência de inúmeros campos, causas e consequências (Cuganesan; Guthrie; Vranic, 2014).

Verifica-se que nas organizações públicas não há produção de resultado único como nas organizações privadas, de forma a inexistir um denominador comum no qual custos e benefícios possam ser quantificados (Cole; Parston, 2006). Além disso, é no setor público em que reside grande número de partes interessadas, as quais almejam ter seus anseios, muitas vezes conflitantes, atendidos.

A respeito das expectativas dos interessados e abordando a estrutura de compras, Mahmood (2010) observa que existe uma tensão entre os desejos de transparência, responsabilidade, eficiência e eficácia dos recursos de gestão. No entanto, inoportuno considerar que o atendimento de um anseio implica o sacrifício automático de outro. É necessário, pois, atingir o maior grau possível de satisfatoriedade quanto às ações do Estado, o que requer um enredamento de sentidos, objetivos e interesses.

Frente a isso, e tomando por base a teoria desenvolvida por Mark Moore, tem-se o valor público como uma expressão cujo significado é capaz de abarcar os mais diversos e intrincados atributos adstritos à área pública. A teoria do valor público adquire contornos ainda mais relevantes quando aplicada aos processos de aquisições, haja vista que as compras são utilizadas, especialmente, como instrumentos aptos a fornecer insumos de forma oportuna, econômica e eficiente (OECD, 2017), o que permite afirmar que das aquisições é esperado algo a mais, além da simples entrega de bens ou serviços.

A busca pelos valores em compras públicas norteia-se pelos objetivos e pelas expectativas delas advindos. Baily *et al* (2000) destacam como objetivos das compras a aquisição do material correto, com a qualidade esperada, no tempo certo e na quantidade exata, da fonte certa e ao preço adequado. Desses objetivos extrai-se desejos como uso racional de recursos, qualidade dos objetos, rapidez nos procedimentos, além do acesso à informação, o qual oportuniza o controle e a avaliação dos demais interesses. Tais expectativas materializam-se nos valores da eficiência, eficácia e da transparência.

Contudo, para que análise seja completa, ainda é preciso agregar uma dimensão abrangente de valor, destinada a aprimorar o relacionamento interno e externo do setor público e que já fora objeto de estudo por Moore (2003) na estrutura de seu triângulo estratégico. Trata-se da legitimidade, a qual caracteriza um objetivo a ser atingido pelo gestor que se alinha ao paradigma de valor público (Kelly, Mulgan; Muers, 2002) e cujo sentido remete à relação entre o Estado e as mais diversas partes interessadas, a fim de que estas reconheçam a importância e desenvolvam confiança nos propósitos e ações do governo.

Assim, a partir das considerações acerca da Teoria do valor público, dos objetivos e características das compras públicas, bem como dos interesses dos *stakeholders*, firmaram-se as seguintes categorias qualitativas de valor público que serão produzidas por meio do atingimento de indicadores pré-estabelecidos, descritos no Quadro 1:

Quadro1 - Categorias de valor público em compras públicas

Categorias de Valor Público	Descrição	Indicadores relacionados às compras públicas
Eficiência (Cole e Parston, 2006; Alford e O'Flynn 2009; Erridge, 2007; Mahmood 2010, Harisson <i>et al</i> , 2012; Inamine, Erdman e March 2012; Nurmandi e Jovita, 2017)	Obtenção de melhores resultados com os mesmos recursos ou com quantidades inferiores. Relaciona-se a aspectos internos como uso de tecnologias e competências	✓ Redução de preços; ✓ Celeridade nos procedimentos;
Eficácia (Cole e Parston, 2006; Alford e O'Flynn 2009; Harisson <i>et al</i> , 2012; Mahmood 2010, Nurmandi e Jovita, 2017)	Aumento da qualidade do resultado. Engloba atingimento de metas, prazos e objetivos	✓ Qualidade do produto final; ✓ Pontualidade; ✓ Execução legal dos contratos;
Transparência (Mahmood 2010; Harisson <i>et al</i> , 2012; Inamine, Erdman e March 2012; Nurmandi e Jovita, 2017)	Acesso facilitado à informação no tempo certo, de forma clara e completa	✓ Disponibilização de informações tempestivas e íntegras referentes aos processos de aquisição;
Legitimidade (Moore, 1995; Thompson e Rizova, 2013; Hunziker, 2019)	Aprimoramento da relação com partes interessadas, a fim de atrair voluntários, arrecadar numerário, conquistar confiança. Envolve a garantia de segurança aos indivíduos, estabilidade, colaboração e aspectos relacionados à legalidade dos procedimentos e respeito aos princípios, tendo em vista que quanto maior a reputação, maior a confiança dos <i>stakeholders</i> .	✓ <i>Accountability</i> (prestação de contas e conformidade); ✓ Colaboração e integração entre setores; ✓ Reflexos da contratação sobre a atividade da organização;

Fonte: Elaboração própria, com base na literatura

Para Nascimento *et al* (2011) o intuito principal da licitação é garantir o menor preço dos produtos e serviços e selecionar a proposta mais vantajosa. Em geral, a eficiência relaciona-se à

economicidade e não se confunde com a eficácia. Inamine, Erdmann e Marchi (2012) no intuito de diferenciá-las afirmam que enquanto a eficiência é restrita a aspectos internos com o uso econômico de tecnologias e competências, a eficácia relaciona-se aos aspectos externos da organização e visa maximização de resultados.

Por sua vez, a eficácia representa uma ponderação frente à eficiência, pois nem sempre a maior economia garante a melhor qualidade dos produtos e serviços. Trata-se de domínios cuja análise deve ser feita privilegiando o sopesamento de valores. A eficácia é um valor que sempre deve ser considerado, pois conforme concluíram Nascimento *et al* (2011) a proposta mais vantajosa, por si só, não é suficiente para garantir a satisfação do usuário final, sendo, portanto, necessários outros atributos nos quais se destacam a qualidade do produto e a entrega tempestiva.

No ambiente de aquisições públicas, Reis (2015) enumera que a eficiência envolve indicadores construídos com base em variáveis como redução dos preços contratados e celeridade nos procedimentos de adjudicação, ao passo que a eficácia pode ser mensurada através de variáveis que avaliem a qualidade do serviço ou item contratado, pontualidade na entrega e conformidade legal na execução do contrato.

Com relação à categoria da transparência, esta visa garantir a confiabilidade entre governo e partes interessadas, não se restringindo, porém, à simples disponibilização de informações. Sabe-se que a transparência é atingida com o fornecimento de informações completas (sem restrições), objetivas, confiáveis, de qualidade, compreensíveis e de fácil acesso (Aló, 2009). Além desses aspectos, as informações devem também conter tanto o processo de elaboração das políticas públicas quanto o processo de implementação (Zuccolotto; Teixeira, 2019). Portanto, para o atingimento do valor da transparência é preciso que os dados sejam suficientes não apenas em quantidade, mas também em qualidade, de forma a permitir ao destinatário a aferição de um juízo de valor acerca da ação governamental que se expõe.

Em matéria de aquisições públicas, a transparência se aperfeiçoa com a disponibilização de informações claras e compreensíveis para todos, contendo elementos essenciais tais como valores, fornecedores, pagamentos, datas, aspectos de execução do contrato, entre outros. Nesse sentido, Inamine, Erdmann e Marchi (2012) sugerem que os portais de compras disponibilizem, por exemplo, maneiras de tabular dados e estruturar os resultados de forma clara para a sociedade em consonância aos resultados de controle interno e externo.

Ademais, a transparência é um meio para a *accountability*, a qual compõe os indicadores da dimensão de valor referente à legitimidade. Esta última dimensão de valor relaciona-se ao

aprimoramento da relação entre as partes interessadas que é garantido quando existente a conformidade legal e principiológica, a prestação de contas, a colaboração e integração para melhoria dos resultados e, por fim, a formação de impactos positivos advindos da atividade de compras sobre a organização.

O compromisso com a prestação de contas (*accountability*) representa a conformidade à lei e aos princípios e é apontado por Aldridge e Stoker (2002) como um dos elementos que molda a ética no serviço público. Segundo Stocker (2006) para o gerenciamento do valor público a prestação de contas é alcançada por meio do estabelecimento de metas, com a consequente supervisão. Assim, prestar contas significa cumprir regras e alcançar objetivos, sendo estes aspectos que devem nortear a avaliação da *accountability*.

Destarte, a formação dos atributos necessários para que as compras atinjam a proatividade aliada ao cumprimento das regras pertencentes ao ordenamento jurídico compõem o indicador da *accountability*, pertencente à dimensão da legitimidade. É possível verificar, portanto, a amplitude da legitimidade, haja vista que esse valor se formará somente quando os demais (eficiência, eficácia e efetividade) estiverem presentes.

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

Por fim, a legitimidade suscita a satisfação dos usuários e os impactos da atividade de compras sobre a organização. Esses indicadores trazem à tona o dever que o ente governamental possui de atender às expectativas dos *stakeholders* por meio da concretização de valores que lhes sejam relevantes, o que significa maximizar a produção de resultados, a fim de que os *imputs* gerem

outcomes, ou seja, para que se produza a maior quantidade possível de benefícios com impactos positivos sobre a organização.

4 CONCLUSÃO

Este artigo apresentou o resultado da pesquisa bibliográfica acerca da formalização dos valores que às compras públicas compete fomentar. Embasando-se nos objetivos das compras foram extraídas quatro dimensões de valores públicos afetos às aquisições, a saber: eficiência, eficácia, transparência e legitimidade.

Postulou-se que a eficiência se refere à obtenção de melhores resultados com os mesmos recursos, possuindo como indicadores a redução de preços e a celeridade nos procedimentos. Por sua vez, a eficácia trata do aumento da qualidade dos resultados e foi decomposta em qualidade do produto final, pontualidade e execução legal dos contratos. Com relação à transparência tem-se o acesso à informação no tempo certo, com facilidade, de forma clara e completa, o que requer a presença da disponibilização de informações tempestivas e íntegras relativas aos processos de aquisição. Como última dimensão de valor, adotou-se a legitimidade que se refere ao aprimoramento da relação com as partes interessadas e à produção de resultados conforme suas expectativas, suscitando os indicadores da *accountability* – na forma de prestação de contas e conformidade –, da colaboração e integração entre os setores, bem como os reflexos da contratação na atividade da organização.

Todos esses indicadores devem estar presentes, pois quanto maior sua intensidade maior será a possibilidade da formalização dos valores públicos em aquisições, quer seja em seu aspecto interno de suprimento dos setores, quer seja no seu aspecto externo de atividade meio para entrega de serviços à população.

Espera-se que este estudo contribua para futuras pesquisas em aquisições públicas e que venha a servir como uma guia para os administradores públicos no que se refere à implantação de melhorias nos processos de compras, visando ao incremento de produtividade às atividades administrativas.

REFERÊNCIAS

ALDRIDGE, Roy; STOKER, Gerry. **Advancing a new public service ethos**. London: New Local Government Network (United Kingdom), 2002

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

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 809-106, 2018

ALÓ, Cláudia Capelli. **Uma abordagem para a transparência em processos organizacionais utilizando aspectos**. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Informática) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2008

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

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

BENINGTON, John. From Private choice to Public Value. In BENINGTON, John; MOORE, Mark Harrison. **Public Value: theory & practice**, p. 112-126, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011

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

CUGANESAN, Suresh; GUTHRIE, James; VRANIC, Vedran. The riskiness of public sector performance measurement: A review and research agenda. **Financial accountability & management**, v. 30 i.3, p. 279–302, 2014

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

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

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

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002

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

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

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

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

HORNER, Louise; HUTTON, Will. Public Value, Deliberative Democracy and the role of public managers. In BENINGTON, John; MOORE, Mark Harrison. **Public Value: theory & practice**, p. 112-126, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011

HUNZIKER, Stefan. **Enterprise Risk Management: Modern Approaches to Balancing Risk and Reward**. Wiesbaden: Springer Gabler, 2019

INAMINE, Ronaldo; ERDMANN, Rolf Hermann; MARCHI, Jamur Johnas. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração (São Paulo)**, v. 47, n. 1, p. 124-139, 2012

JACKSON, Peter M. Public Sector added value: can bureaucracy deliver? **Public Administration**, v. 75, n. 1, p. 5-28, 2001

KELLY, Gavin; MULGAN, Geoff; MUERS, Stephen. **Creating Public Value – an analytical framework for public service reform**. London: U.K. Cabinet Office Strategy Unit, 2002

McARDLE, Garv; GERARD, Joseph. Enhancing value for money in public procurement of Northern Ireland construction projects. **Management, Procurement and Law**, v. 175, n.5, p. 207-219, 2018

MAHMOOD, Shakeel Ahmed Ibne. Public Procurement and corruption in Bangladesh. **Journal of public administration and policy research**, v. 2, p. 103-111, 2010

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

MOORE, Mark Harrison. **Public Value as the focus of strategy**. **Australian Journal of Public Administration**, v. 53, n. 3, p. 296-303, September, 1994

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

MOORE, Mark Harrison. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 151-179, 2007

MOORE, Mark Harrison. **The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to 'Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations'** by **Robert Kaplan**. Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 18, May 2003. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=402880

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

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

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

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

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

STAPLES, Warren J. **Public Value in public sector infrastructure procurement**. 2010, 335 f, Tese. School of Management College of Business RMIT University, Austrália. Disponível em <http://researchbank.rmit.edu.au/eserv/rmit:6398/Staples.pdf>.

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

THOMPSON, Fred; RIZOVA, Polly. Understanding and creating Public Value: Business is the engine, government the flywheel (and the regulator). **Public Management Review**, n. 174, i. 4, p. 565-586, 2013

THRULOGACHANTAR, P.; ZAILANI, Suhaiza. The influence of purchasing strategies on manufacturing performance. **Jornal of Manufacturing Technology Management**, v. 22, n. 5, p. 641-663, 2011

UYARRA, Elvira; RIBEIRO, Barbara; DALE-CLOUGH, Lisa. Exploring the normative turn in regional innovation policy: responsibility and the quest for public value. **European Planning Studies**, v. 27, n. 12, p. 2359-2375, 2019

WILLIAMS, Iestyn; SHEARER, Heather. Appraising public value: past, present and future. **Public Administration**, v 89, n. 4, p. 1367-1384, 2011