

# iscte

INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

## **IMPACTOS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO MODELO DE GESTÃO DAS EMPRESAS – A PERSPETIVA DAS PME NO SETOR DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

Leonor A. A. Vasconcelos

Mestrado em Gestão de Empresas

Orientador:

Prof. Doutor Carlos Hernandez Jerónimo, Professor Auxiliar  
Convidado

Departamento de Marketing, Operações e Gestão Geral  
ISCTE Business School

Outubro, 2021



# iscte

BUSINESS  
SCHOOL

---

Departamento de Marketing, Operações e Gestão Geral

## **IMPACTOS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO MODELO DE GESTÃO DAS EMPRESAS – A PERSPETIVA DAS PME NO SETOR DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

Leonor A. A. Vasconcelos

Mestrado em Gestão de Empresas

Orientadores:

Prof. Doutor Carlos Hernandez Jerónimo, Professor Auxiliar  
Convidado

Departamento de Marketing, Operações e Gestão Geral  
ISCTE Business School

Outubro, 2021



## **Agradecimentos**

Começo por agradecer ao Professor Doutor Carlos Jerónimo, pelo apoio neste trabalho, por ter conseguido encontrar sempre a ponta do novelo quando as ideias se emaranhavam, por me ter sempre falado das coisas boas em primeiro lugar, e pela paciência com a minha insistência.

Agradecer também à ISCTE Business School pela organização e suporte no processo, e ao INDEG pelas portas que deixou abertas, pelo espírito colaborativo e apoio aos (antigos) alunos.

Quero expressar a minha enorme gratidão a todos os que colaboraram na realização deste estudo, cedendo o seu tempo para discutir e pensar o assunto, participar nas entrevistas, encontrar casos interessantes, sugerir contactos e fazer revisões. São demasiadas pessoas para nomear, mas cada um teve um contributo essencial. A aprendizagem que obtive nestes dois anos foi muito para além de académica e levo amplos ensinamentos sobre generosidade, solidariedade, companheirismo e comportamento humano. Não posso deixar de agradecer aos meus colegas de estudo, pelo apoio e partilha de informação, particularmente ao Ângelo, pelo espírito de missão e companheirismo.

Uma nota para os meus amigos, colegas de trabalho e família, por estarem aqui, por me desculparem estar longe e por me motivarem sempre a querer mais e melhor, sem perder a alegria do caminho. À Tana, por todos os dias me mostrar outras perspetivas e pelo contributo nas revisões, sem o qual esta dissertação seria muito mais difícil de ler. Ao António pela experiência que me fez ter em contratação pública e por respeitar as minhas ausências. À Ana, pelo apoio nos momentos mais difíceis, motivação e inspiração e por me lembrar que é preciso pouco mais do que querer muito. Um agradecimento especial ao Luís, que ultrapassou todos os seus limites para possibilitar que eu seguisse as minhas convicções, aguentou o barco e conseguiu manter os piratas controlados. Ao Vicente e ao Pedro, por tudo o que me ensinam, pelo respeito, pela alegria e presença constante.



## **Resumo**

A contratação pública (CP) é um mercado ambicionado pelas empresas, mas igualmente regulado e escrutinado. Em Portugal, as empresas fornecem serviços para o Estado através de procedimentos de contratação complexos, constituindo um enorme desafio para a gestão das empresas. Este estudo visa caracterizar os impactos do processo no modelo de gestão das Pequenas e Médias Empresas (PME) no sector de prestação de serviços.

Através da realização de entrevistas, verificaram-se as principais barreiras ao processo e realizou-se a sua análise qualitativa. Por forma a estabelecer as particularidades do caso português, as barreiras foram enquadradas no panorama internacional, através do modelo de Loader (2013). Foram analisados os impactos e consequências do processo de CP para o modelo de gestão, através da integração das barreiras na cadeia de valor de M. Porter (1985). O estudo propõe 4 categorias 20 Impactos potenciais e verifica 14 grandes limitações do processo. São ainda propostas sugestões de melhoria por intervenientes no processo, com o objetivo de reduzir essas limitações.

## **Palavras Chave**

contratação pública | gestão empresarial | prestação de serviços | PME | Barreiras | Impactos

## **Classificação JEL**

H57 – Procurement

L25 - Firm Performance: Size, Diversification, and Scope



## **Abstract**

Public Procurement (PP) is an increasingly interesting market for companies, but it is equally regulated and scrutinized. In Portugal, companies provide services to public authorities through complex procedures, representing an enormous challenge for companies' management. This study aims to characterize the impacts of the process on the business model for Small and Medium Enterprises (SME) in the delivery of public services.

The main barriers to the process were verified through interviews, and a qualitative analysis was carried out. In order to establish the peculiarities of the Portuguese case, the barriers were framed in the international panorama, through the model of Loader (2013). The impacts and consequences of the PP process for the management model were analyzed, through the integration of barriers in M. Porter's value chain by (1985). The study proposes 4 categories, 20 potential impacts, and finds 14 major limitations in the process. Suggestions for improvement are also proposed for intervening parties in the process, with the aim of reducing and minimizing these limitations.

## **Keywords**

Public procurement | management | Public services delivery | SME | Barriers | Impacts

## **JEL classification**

H57 – Procurement

L25 - Firm Performance: Size, Diversification, and Scope



## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
CONTEXTUALIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA .....	1
CLARIFICAÇÃO DA PERTINÊNCIA DO ESTUDO .....	2
QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO .....	3
OBJETIVOS DE INVESTIGAÇÃO .....	4
ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	5
<b>CAPÍTULO 1 REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	<b>7</b>
1.1 A CONTRATAÇÃO PÚBLICA – PANORAMA GERAL .....	7
1.1.1 <i>Contratação Pública em Portugal</i> .....	8
1.2 As PME NA CP.....	9
1.3 PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NO PROCESSO CP .....	11
1.4 CONDICIONANTES DO PROCESSO DE CP PARA AS EMPRESAS .....	14
<b>CAPÍTULO 2 MODELO CONCETUAL E CONTEXTUALIZAÇÃO</b> .....	<b>19</b>
2.1 MODELO CONCETUAL .....	19
2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	21
2.2.1 <i>Modelo de barreiras de Loader e modelo proposto</i> .....	21
2.2.2 <i>Cadeia de Valor de M. Porter e mapeamento de barreiras</i> .....	24
2.2.3 <i>Verificação de consequências e apuramento de impactos</i> .....	26
<b>CAPÍTULO 3 METODOLOGIA</b> .....	<b>27</b>
3.1 REVISÃO DA LITERATURA .....	28
3.2 ESTRUTURA E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS .....	28
3.3 ENQUADRAMENTO DE BARREIRAS NO MODELO DE LOADER .....	35
3.4 ENQUADRAMENTO DE BARREIRAS NO MODELO DE GESTÃO .....	36
<b>CAPÍTULO 4 RECOLHA DE DADOS</b> .....	<b>39</b>
4.1.1 <i>Caracterização da amostra</i> .....	39
4.1.2 <i>Resultados da Entrevista</i> .....	40
<b>CAPÍTULO 5 ANÁLISE DE DADOS</b> .....	<b>57</b>
5.1 SISTEMATIZAÇÃO DE BARREIRAS COM BASE NO MODELO LOADER (2013) .....	57
5.2 INTEGRAÇÃO DE BARREIRAS NA CADEIA DE VALOR DE M. E. PORTER .....	64
5.3 APURAMENTO DE IMPACTOS DAS BARREIRAS NO PROCESSO DE CP .....	70
5.3.1 <i>Leitura de barreiras no processo de CP na cadeia de valor</i> .....	71
5.3.2 <i>Consequências das barreiras do processo de CP e definição de impactos</i> .....	77

5.3.3	<i>Conclusão de impactos do processo de CP no modelo de gestão</i> .....	81
5.4	PERSPETIVAS SOBRE OPORTUNIDADES DE MELHORIA NO PROCESSO.....	87
<b>CAPÍTULO 6</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>93</b>
6.1	BARREIRAS NO PROCESSO DE CP.....	93
6.1.1	<i>Quais as principais condicionantes que as PME portuguesas no setor de serviços encontram no processo CP?</i> .....	93
6.1.2	<i>As principais condicionantes e o panorama internacional</i> .....	100
6.2	QUAIS AS DIMENSÕES DA EMPRESA QUE SÃO AFETADAS E QUAIS OS IMPACTOS DA CP NO MODELO DE GESTÃO? .	102
6.3	INTEGRAÇÃO DE RESULTADOS - PRINCIPAIS OBSTÁCULOS NO PROCESSO DE CP .....	104
6.3.1	<i>Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos</i> .....	104
6.4	QUAIS AS RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA NO PROCESSO DE CP?.....	119
6.4.1	<i>Limitações e oportunidades no processo</i> .....	120
<b>CAPÍTULO 7</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>127</b>
	LIMITAÇÕES E ESTUDOS FUTUROS.....	131
<b>FONTES</b>	.....	<b>135</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	.....	<b>137</b>
<b>ANEXOS</b>	.....	<b>141</b>
<b>ANEXO A – RESULTADOS AGREGADOS DAS ENTREVISTAS</b>	.....	<b>143</b>
<b>ANEXO B - CATEGORIZAÇÃO DE BARREIRAS REFERIDAS NO ESTUDO</b>	.....	<b>151</b>
<b>ANEXO C - SEGMENTAÇÃO DE BARREIRAS POR CATEGORIA E ORIGEM</b>	.....	<b>153</b>
<b>ANEXO D - BARREIRAS DO ESTUDO COM ENQUADRAMENTO NO MODELO DE LOADER (2013)</b>	.....	<b>157</b>
<b>ANEXO E - BARREIRAS DO ESTUDO SEM ENQUADRAMENTO NO MODELO DE LOADER (2013)</b>	.....	<b>159</b>
<b>ANEXO F - ORGANIZAÇÃO DE BARREIRAS, COM BASE NO MODELO DE LOADER (2013)</b>	.....	<b>161</b>
<b>ANEXO G –BARREIRAS NO PROCESSO DE CP POR CATEGORIA E ORIGEM</b>	.....	<b>165</b>
<b>ANEXO H - BARREIRAS À CP NA CADEIA DE VALOR DE M. PORTER</b>	.....	<b>167</b>
<b>ANEXO I – CATEGORIAS DE BARREIRAS À CP NA CADEIA DE VALOR DE M. PORTER</b>	.....	<b>169</b>
<b>ANEXO J - IMPACTOS NA ORDEM DE CONSEQUÊNCIAS, POR CATEGORIA E IMPACTO</b>	.....	<b>171</b>
<b>ANEXO K - CRUZAMENTO DE ORDENS DE CONSEQUÊNCIA COM IMPACTOS POR CATEGORIA</b>	.....	<b>173</b>
<b>ANEXO L - OBSTÁCULOS MAIS REFERIDOS PELAS PME E GE POR ETAPA E POSIÇÃO</b>	.....	<b>175</b>
<b>ANEXO M – SUGESTÕES DE MELHORIA NO PROCESSO, EM ENTREVISTA E LITERATURA</b>	.....	<b>177</b>

## Índice de figuras

FIGURA 2.1 - MODELO CONCETUAL DA INVESTIGAÇÃO .....	19
FIGURA 2.2 - MODELO CONCETUAL DESCRITIVO DA INVESTIGAÇÃO .....	21
FIGURA 2.3 - CADEIA DE VALOR DE M. PORTER, DESENHO ADAPTADO PELO AUTOR .....	25
FIGURA 4.1 - DIAGRAMA DE APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS .....	43
FIGURA 4.2 – NÚMERO DE REFERÊNCIAS POR CATEGORIA PARA NÃO DUPLICAÇÃO DE VOLUME DE SUBMISSÃO DE PROPOSTAS .....	45
FIGURA 4.3 - GRÁFICO DE CRITÉRIOS DE DECISÃO PARA NÃO APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA .....	48
FIGURA 4.4 - CRITÉRIOS DE DECISÃO PARA NÃO APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA POR CATEGORIA .....	49
FIGURA 4.5 - DISTRIBUIÇÃO DE REFERÊNCIA A BARREIRAS IDENTIFICADAS NO PROCESSO POR CATEGORIA .....	51
FIGURA 5.1 - MODELO DE BARREIRAS DE LOADER (2013), DESENHO ADAPTADO PELA AUTORA .....	57
FIGURA 5.2 - ESTRUTURA DE ORGANIZAÇÃO DE BARREIRAS AO PROCESSO DE CP, POR CATEGORIAS DE ACORDO COM MODELO DE LOADER (2013) .....	59
FIGURA 5.3 - PROPOSTA DE ORGANIZAÇÃO DE BARREIRAS, COM BASE NO MODELO DE LOADER (2013) .....	63
FIGURA 5.4 - MAPEAMENTO DE BARREIRAS DE CP DO ESTUDO, NA CADEIA DE VALOR DE M. PORTER. ....	65
FIGURA 5.5 - CATEGORIAS DE BARREIRAS À CP NA CADEIA DE VALOR.....	71
FIGURA 5.6- METODOLOGIA DE DEFINIÇÃO DE IMPACTOS DO PROCESSO CP PARA O MODELO DE NEGÓCIO .....	71
FIGURA 6.1 - OBSTÁCULOS NAS FASES DO PROCESSO, POR CATEGORIAS COM NÚMERO DE REFERÊNCIAS .....	99



## Índice de quadros

TABELA 0.1 - SÍNTESE DOS OBJETIVOS E QUESTÕES DE PESQUISA DA DISSERTAÇÃO E REFERÊNCIAS NA LITERATURA.....	4
TABELA 2.1 - BARREIRAS VERIFICADAS NA REVISÃO DA LITERATURA, DE ACORDO COM MODELO DE LOADER (2013) .....	23
TABELA 3.1 - OBJETIVOS DA DISSERTAÇÃO, QUESTÕES DE PESQUISA E MÉTODO DE ANÁLISE .....	27
TABELA 3.2 - QUESTÕES DE PESQUISA E QUESTÕES DE ENTREVISTA.....	30
TABELA 3.3 - GUIÃO DE ENTREVISTA.....	32
TABELA 4.1 - NOME E ÂMBITO DAS CATEGORIAS PROPOSTAS PARA IMPEDIMENTOS À CP .....	41
TABELA 4.2 - SÍNTESE DE OBSTÁCULOS AO AUMENTO DE CAPACIDADE NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA .....	46
TABELA 4.3 - SÍNTESE DE IMPEDIMENTOS NA DECISÃO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA .....	49
TABELA 4.4 - SÍNTESE DE OBSTÁCULOS AO PROCESSO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA .....	52
TABELA 4.5 - SUGESTÕES DE MELHORIA AO PROCESSO DE CP RESULTANTES DAS ENTREVISTAS POR BARREIRA REFERIDA.....	53
TABELA 4.6 - PRINCIPAIS LIMITAÇÕES NO PROCESSO DE CP E BARREIRAS ASSOCIADAS.....	54
TABELA 5.1 - REPERCUSSÕES DAS BARREIRAS AO PROCESSO DE CP NO MODELO DE GESTÃO DAS EMPRESAS .....	75
TABELA 5.2 - AGRUPAMENTO DE POTENCIAIS CONSEQUÊNCIAS POR ORDEM DE CONSEQUÊNCIAS.....	78
TABELA 5.3 - DEFINIÇÃO DE ORDEM DE CONSEQUÊNCIAS DAS BARREIRAS E IMPACTO DIRETO.....	79
TABELA 5.4 - SÍNTESE DE IMPACTOS DO PROCESSO CP, POR CATEGORIA E ORDEM DE CONSEQUÊNCIA .....	81
TABELA 5.5 - SÍNTESE DE IMPACTOS, POR CATEGORIA DE BARREIRA E SETOR NA CADEIA DE VALOR.....	82
TABELA 5.6 - SÍNTESE DE IMPACTOS NOS SETORES DA EMPRESA DEFINIDOS NA CADEIA DE VALOR.....	85
TABELA 6.1 - OBSTÁCULOS MAIS REFERIDOS POR ETAPA NO PROCESSO DE CP .....	95
TABELA 6.2 - POTENCIAIS IMPACTOS DO PROCESSO DE CP NO MODELO DE GESTÃO DAS EMPRESAS .....	102
TABELA 6.3 - CORRESPONDÊNCIAS DA BARREIRA A2.2 .....	104
TABELA 6.4 - IMPACTOS E MELHORIAS DA BARREIRA 18.....	106
TABELA 6.5 - CORRESPONDÊNCIAS DAS BARREIRAS A8.3 E B8.9 .....	107
TABELA 6.6 - IMPACTOS E MELHORIAS DA BARREIRA 21.....	109
TABELA 6.7 - CORRESPONDÊNCIAS DA BARREIRA A4.2 .....	109
TABELA 6.8 - IMPACTOS E MELHORIAS DA BARREIRA 34.....	111
TABELA 6.9 - CORRESPONDÊNCIAS DAS BARREIRAS B12.2 E C12.4 .....	112
TABELA 6.10 - IMPACTOS E MELHORIAS DAS BARREIRAS 24 E 25.....	115
TABELA 6.11 - CORRESPONDÊNCIAS DA BARREIRA C8.14 .....	115
TABELA 6.12 - IMPACTOS E MELHORIAS DA BARREIRA 23.....	117
TABELA 6.13 - CORRESPONDÊNCIAS DA BARREIRA C8.13 .....	117
TABELA 6.14 - IMPACTOS E MELHORIAS DA BARREIRA 27.....	119
TABELA 6.15 - MELHORIAS PROPOSTAS NO ÂMBITO DOS REGULADORES .....	123
TABELA 6.16 - MELHORIAS PROPOSTAS NO ÂMBITO DOS REGULADORES E DAS ENTIDADES ADJUDICANTES .....	124
TABELA 6.17 - MELHORIAS PROPOSTAS – A DESENVOLVER PELAS EMPRESAS.....	125



## **Glossário de siglas**

CCP – Código dos Contratos Públicos

CE – Comissão Europeia

CP – Contratação Pública

CV – Cadeia de Valor (Porter, 1985)

EEE - Espaço Economico Europeu

EU - União Europeia

GE – Grande(s) Empresa(s)

IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção

OCDE<sup>1</sup> - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB – Produto Interno Bruto

PME – Pequena(s) e Média(s) Empresa(s)

RH – Recursos Humanos

SPS – Setor de Prestação de Serviços

TI – Tecnologias de Informação

VfM - Value for Money (Valor pelo Dinheiro)

---

<sup>1</sup> (OECD, em inglês Organisation for Economic Co-operation and Development)



## **Introdução**

### **Contextualização e definição do problema**

As Pequenas e Médias Empresas (PME) têm uma expressividade relevante no panorama empresarial a nível mundial, sendo o seu potencial para criação de emprego e alavancagem da economia amplamente reconhecido e fundamental no processo de Contratação Pública (CP). Este é um mercado muito procurado pelas empresas e muitas empresas em Portugal fornecem maioritariamente ou preferem fornecer serviços para o Estado, através de concursos públicos, e essa opção comercial tem impacto direto no modelo de gestão das empresas. Para que possam fornecer o estado, as empresas têm de concorrer a procedimentos de contratação pública, seguindo um processo bastante complexo e regulado, seja pelas diretivas da União Europeia seja pelo Código dos Contratos Públicos (CCP) Portugueses. Assim, têm necessariamente de se familiarizar com os procedimentos de CP e com todas as suas condicionantes, o que no caso de pequenas e médias empresas pode constituir uma elevada alocação de recursos e um particular esforço para responder aos requisitos contratuais na fase de concurso e no posterior desenvolvimento do contrato. Do lado das empresas, antes da execução de um contrato, existe uma panóplia de requisitos exigentes a preencher em todo o ciclo de vida concursal - as várias fases de procedimento - desde a pesquisa do anúncio, acesso e registos na plataforma eletrónica, à pré-qualificação, erros e omissões, cumprimento de requisitos da proposta, entrega de proposta, verificação de resultados e avaliações, eventuais contestações, entrega de documentos de habilitação, assinatura de contrato. Após todo este processo existe ainda um contrato a cumprir, no âmbito dos serviços da empresa, e a forma como esse contrato decorre, pode ter consequências graves para as empresas.

Desta forma, é inegável que as empresas têm de adaptar os seus recursos a este contexto, sempre que desejem fornecer entidades públicas. Esta adaptação é uma ação com reflexo no desempenho da empresa, diretamente no seu rendimento e eventualmente no modelo de gestão dessa empresa.

No caso particular das PME esta opção pode constituir um desafio para os gestores, com impacto em várias dimensões da empresa. Pretende-se caracterizar o impacto do processo no modelo de gestão e avaliar as suas várias implicações na estrutura da empresa, verificando como é que o processo de CP afeta o seu modelo de gestão, particularizando as causas, obstáculos,

---

setores afetados e potenciais consequências, por forma a contribuir para um modelo de gestão sustentado e investigar os pontos de ação mais relevantes para a melhoria do processo de CP.

Limitou-se o objeto da pesquisa a PME no sector prestação de serviços (SPS), devido à impossibilidade de garantir uma amostra representativa de todas as PME. Considerou-se que devido às especificidades e regulamentação própria na CP, as empreitadas de construção civil acabariam por ter contingências particulares e não representativas, e que os setores de fornecimentos de produto teriam um processo mais simplificado, uma vez que muitas vezes competem apenas pelo fator preço e o processo poderia não abranger uma parte importante dos obstáculos ao processo de CP. Por outro lado, o setor da prestação de serviços inclui um vasto leque de atividades e heterogeneidade de serviços, permitindo avaliar um panorama genérico independente da forma específica dos concursos para determinado tipo de atividades. Acresce que em Portugal, o SPS assume grande relevância na CP, com 97,1%, do número de contratos reportados ao portal BASE, (IMPIC, 2018).

No âmbito do grande sistema que é a CP, focou-se o estudo dos concursos públicos abertos, não particularizando os casos de ajuste direto, convite ou acordo quadro, por se considerar que tinham especificidades que este estudo não teria meio de analisar e porque num âmbito geral, os concursos públicos abertos abrangeriam uma maior quantidade de empresas e acabariam por mostrar um primeiro panorama geral da situação, permitindo uma ideia global das barreiras no processo de CP.

### **Clarificação da pertinência do estudo**

No sentido de entender de que modo é que o processo de CP afeta os modelos de gestão das empresas concorrentes e quais as suas consequências e impactos, particularmente as PME, numa época em que a participação de empresas na contratação pública tem particular relevância (Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014; Stake, 2017; Tammi Timo, Saastamoinen Jani, 2014), procurou-se na revisão da literatura respostas para a questão: Quais são as principais condicionantes da CP para a gestão das empresas?

O desenvolvimento da investigação permitiu concluir que embora fossem muito referidos na revisão da literatura, vários obstáculos no processo (Flynn & Davis, 2016; Fonseca, 2017; Loader, 2013; OECD, 2019; Telles, 2017), não se encontrava uma relação direta que permitisse avançar conclusões sobre as suas consequências para a gestão de empresas.

Constatando na revisão da literatura a referência a diversos obstáculos que as PME encontram no decurso do processo, optou-se por avaliar o impacto para o modelo de gestão

através das condicionantes ao processo, em particular examinando as barreiras relatadas por profissionais de empresas de prestação de serviços ligados à CP. Obtendo informações sobre os principais obstáculos, é possível cruzá-los com a cadeia de valor do negócio e concluir sobre as dimensões da empresa que são afetadas e o nível de extensão para o modelo de gestão. Para obter informação ajustada ao foco do trabalho, foram realizadas entrevistas abertas a profissionais do sector, e os seus resultados tratados qualitativamente. Destas entrevistas resultaram também algumas sugestões de melhoria do processo que se considerou pertinente registar e cruzar com a conclusão sobre os impactos para o modelo de gestão, de modo a avaliar a importância destas sugestões para a otimização do processo de CP e redução dos impactos para as empresas.

Assim, a pertinência do estudo consiste em fazer uma primeira abordagem às consequências da decisão de fazer parte do processo de CP, avançando com pistas sobre os impactos potenciais para o modelo de gestão das empresas, bem como sobre as melhorias ao processo que as empresas consideram importantes para facilitar a sua participação.

Uma noção clara sobre os impactos do processo de CP para as empresas poderá ser vantajosa para todos os envolvidos no processo, permitindo a ação de cada um, na remoção consciente dos obstáculos com maior impacto para as empresas, nomeadamente: tomar medidas concretas sobre as barreiras que afetam as empresas, tanto do lado das políticas públicas como na própria empresa; hierarquizar as barreiras com maior impacto e agir sobre a sua origem mitigando um maior número de obstáculos no processo, entender quem são os stakeholders que podem melhorar cada área do processo e onde; ajustar o modelo de gestão e os setores mais afetados, partindo de informação clara sobre as consequências do processo e possibilidades de aumento de margem competitiva. Pretende-se desta forma contribuir para o conhecimento dos fatores condicionantes do processo de CP, partilhando a visão de Shneider et al. (2009) de que se a empresa tiver consciência dos seus fatores internos, fatores estruturais e refletir sobre o macro ambiente (fatores externos) terá muito melhores condições para permanecer e concorrer no mercado.

Por inerência, o estudo permitirá também ter uma noção das barreiras sentidas no processo de CP pelas empresas portuguesas e o seu contexto no panorama internacional.

### **Questões de investigação**

Com base na problemática definida, apoiada na informação recolhida de que esses obstáculos terão impactos no modelo de gestão das empresas (Flynn & Davis, 2016), e pretendendo

contribuir com informação objetiva para a investigação dessa circunstância, colocaram-se as seguintes questões de investigação: Quais as principais condicionantes que as PME portuguesas no SPS encontram no processo CP? Quais as dimensões da empresa que são afetadas e quais os principais impactos no modelo de Gestão? Quais as principais recomendações de melhoria no processo de CP para as empresas?

A tabela seguinte apresenta as questões de pesquisa em estudo, o seu objetivo e algumas referências bibliográficas associadas.

*Tabela 0.1 - Síntese dos objetivos e questões de pesquisa da dissertação e referências na literatura*

Questão de Pesquisa	Concretização do objetivo	Revisão da Literatura
Quais as principais condicionantes que as PME portuguesas no setor da prestação de serviços encontram no processo CP?	Identificar as barreiras existentes no processo de CP que afetam as empresas	Loader, 2013 Flynn & Davis, 2016 Stake, 2017 Flynn, 2018
Quais as dimensões da empresa que são afetadas e quais os principais impactos da CP no modelo de Gestão?	Apurar os impactos do processo de CP para a gestão das empresas	Tammi Timo, Saastamoinen Jani, 2014 Koryak et al. 2015 Loader, 2015 Flynn & Davis, 2016
Quais as principais recomendações de melhoria no processo de Contratação Pública para as empresas?	Verificar a existência de soluções de melhoria do processo	Loader, 2015 Machado & Pires, 2015 Fonseca, 2017 Keulemans & Van de Walle, 2017 Stake, 2017 Telles, 2017 Flynn, 2018 OECD, 2019

### **Objetivos de investigação**

Conforme apresentado na tabela anterior, o objetivo fundamental desta dissertação é averiguar os impactos do processo de contratação pública no modelo de gestão das Empresas (PME no SPS), que se desdobra em três propósitos: identificar as barreiras existentes no processo de CP que afetam as empresas; identificar as dimensões da empresa mais afetadas e verificar a existência de soluções de melhoria do processo.

Considera-se que o conhecimento sustentado das barreiras existentes no processo, cruzado com a informação das suas principais consequências para as empresas e as sugestões de

melhoria dos participantes pode fornecer informação valiosa sobre o modo como o processo de CP pode ser repensado tanto pelas empresas como pelos responsáveis do processo.

A maioria dos países da OCDE possui políticas focadas no acesso das PME aos contratos públicos, e essas políticas incluem a remoção de obstáculos no processo de CP (Flynn & Davis, 2016; Loader, 2013; OECD, 2019).

Vários autores (Arshed, Mason, & Carter, 2016; Flynn & Davis, 2016; Loader, 2015; Stake, 2017) têm referido que as políticas para aumentar a participação de PME nos processos de contratação pública têm sido pouco efetivas, ou têm mesmo tido o resultado oposto (Flynn, 2018; Flynn & Davis, 2015).

Nesta dissertação propõe-se uma visão global de remoção de obstáculos para as PME, em que todos possam tomar parte no processo conhecendo a origem das barreiras que os afetam, a partir da leitura dos impactos que sentem na gestão e não apenas da ação sobre cada barreira em concreto.

Assim, com o objetivo de verificar os impactos do processo de contratação pública no modelo de gestão das Empresas, sugere-se uma abordagem de leitura das barreiras ao processo de CP do lado das empresas, tentando avaliar quais as consequências das barreiras que mais as afetam e onde sentem esses impactos, de modo que possam agir sobre a sua origem de forma independente, e reunir informação sobre aquilo que consideram mais urgente resolver para facilitar o processo.

### **Estrutura da dissertação**

A presente dissertação está organizada da seguinte forma:

Introdução – na qual se contextualiza a problemática do processo de CP e se define o problema de investigação. Clarifica-se a pertinência do estudo e são apresentadas as questões de investigação, os respetivos objetivos e a estrutura da dissertação.

No Capítulo 1 - Revisão da Literatura , apresenta-se a revisão da literatura efetuada durante o desenvolvimento da dissertação apresentando primeiramente o panorama da contratação pública num nível internacional e focando depois o caso português, particularizando a posição das PME e do setor de serviços. Abordam-se posteriormente as questões relacionadas com as condicionantes verificadas por vários autores ao processo de CP e os seus impactos no modelo de gestão das empresas. Fecha-se o capítulo apresentando algumas sugestões dos autores revistos para melhorias no processo de CP com relevância na remoção de barreiras para as

---

empresas e os resultados de estudos sobre o resultado das políticas de promoção da participação de PME na contratação pública.

O Capítulo 2 - Modelo conceitual e contextualização, expõe o modelo conceitual desenhado para responder às questões de investigação, explicando a integração das atividades desenvolvidas e a forma como foram organizadas. Inclui ainda contextualização do modelo conceitual, na qual se apresentam os modelos de outros autores que foram utilizados para desenvolver esta investigação e a forma como contribuem para o estudo e são integrados numa perspetiva cruzada, em particular o Modelo de barreiras de Loader e a cadeia de Valor de M. Porter. Por fim contextualiza-se a verificação de consequências das barreiras de CP para o modelo de gestão das empresas e necessidade de apurar os impactos que aquelas podem constituir.

No Capítulo 3 - Metodologia, explica-se a metodologia de investigação seguida no estudo, focando cada etapa desenvolvida: revisão da literatura, estrutura e análise das entrevistas, enquadramento de barreiras no modelo de barreiras de Loader, enquadramento de barreiras no modelo de gestão, discussão de resultados e sugestões de melhoria.

O Capítulo 4 – Recolha de dados, apresenta os resultados e respetiva análise de conteúdos com vista à categorização de barreiras e medição do seu impacto.

O Capítulo 5 – Análise de dados, agrega a sistematização de barreiras com base no modelo Loader (2013), a integração de barreiras na Cadeia de Valor de M. E. Porter e o apuramento de impactos das barreiras no processo de CP. Apresenta-se a integração de barreiras do estudo no modelo de Loader, explicando a forma como foi conduzido o cruzamento de barreiras e apresentando o modelo proposto a partir do modelo da autora; e desenvolve-se o processo de integração de barreiras na cadeia de valor. Revelam-se as áreas da cadeia onde as barreiras ao processo de CP têm maior relevância individualmente e por categoria, bem como a expressão das barreiras no global dos setores da cadeia de valor. Propõe-se uma leitura dos impactos para o modelo de gestão, através da leitura das potenciais consequências de cada categoria de barreiras para as decisões e modelo de gestão das empresas.

No Capítulo 6 – Resultados e Discussão, responde-se às questões de investigação, apresentam-se as recomendações de melhoria verificadas e dá-se conta dos resultados das várias etapas da investigação, discutindo-se as conclusões verificadas com os autores de referência.

Fecha-se com as Conclusões e Recomendações, onde se apresentam as principais conclusões da dissertação em cada questão de investigação, bem como as limitações do estudo e sugestões de pesquisa.

## Capítulo 1 Revisão da Literatura

### 1.1 A Contratação Pública – panorama geral

A Contratação Pública (CP) é definida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) como “a soma do consumo intermédio (bens e serviços adquiridos pelos governos para uso próprio, como contabilidade ou serviços de tecnologias de informação (TI)), formação bruta de capital fixo (aquisição de capital excluindo vendas de ativos fixos, como construção de novas estradas) e transferências sociais em espécie através de produtores mercantis (compras pelas administrações públicas de bens e serviços produzidos por produtores mercantis e fornecidos às famílias)” (OECD, 2019).

Do ponto de vista económico, é reconhecida como uma alavanca para melhorar a eficiência e a eficácia dos gastos públicos (OECD, 2019) e deve ser um meio de implementação dos objetivos da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014). Os contratos públicos são fundamentais para mobilizar a inovação, o que é de grande importância para o crescimento futuro da Europa (Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014).

De acordo com dados da OCDE (2016; 2019) o volume total de contratos públicos, incluindo compra de bens, serviços e obras representou 12% do Produto Interno Bruto (PIB) e 29% da despesa das administrações públicas nos países da OCDE no montante total de 4,2 trilhões de euros em 2013 (OECD, 2016). Já no panorama da União Europeia (UE) os contratos públicos representam aproximadamente 16% do PIB (Flynn, 2018). A Comissão Europeia (CE) é o principal regulador de contratos públicos no espaço Europeu, emitindo diretivas que devem ser cumpridas pelos vários membros como é o caso da Diretiva 2014/24/EU que define as regras da união europeia nesta matéria (Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014). As Diretivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE15, são as bases orientadoras do Código dos Contratos Públicos (CCP) português, são impostas e reguladas pelo Parlamento Europeu e do Conselho e visam fomentar o funcionamento do mercado único europeu ao nível dos mercados públicos (Flynn, 2018), precavendo políticas de protecionismo ou discriminação por parte dos Estados Membros. Têm como objetivo uniformizar e promover a concorrência forte e saudável nos mercados públicos (Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014) constituindo instrumentos de *aproximação e uniformização legislativa* (Caldeira, 2015). Dado o potencial das PME para a criação de emprego, crescimento e inovação, é importante incentivar a sua

---

participação no domínio da contratação pública (Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014; Tammi Timo, Saastamoinen Jani, 2014), pelo que um dos objetivos da UE será que as novas diretivas impostas possam contribuir para melhorar o nível de sucesso, das PME no valor total dos contratos adjudicados.

Todas as orientações e apoio às políticas constantes nas diretivas Europeias referidas, destinam-se a fazer com que as compras públicas tenham um papel estratégico na prestação de serviços públicos e contribuam para uma Europa financeiramente estável, economicamente próspera, socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável (Flynn, 2018; Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014). O CCP transpõe as Diretivas Europeias, e tem como principal objetivo a promoção de regras de concorrência mais eficientes, em que exista uma maior transparência e uma maior igualdade entre todos os concorrentes (Machado & Pires, 2015).

### **1.1.1 Contratação Pública em Portugal**

A contratação pública tem vindo a assumir uma crescente importância nos últimos anos. Em Portugal, este fenómeno verificou-se, em especial, após a entrada em vigor do CCP, que procedeu à transposição das Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de março (Amaral e Almeida, João; Faustino, Paula; Alves, 2012). Assim a CP em Portugal é regulada por um código próprio, estabelecido pelo DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que alterou e republicou o Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro (Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de Agosto, n.d.). Este decreto-lei introduz alterações ao CCP de modo a assegurar a transposição das diretivas referidas, garantindo o cumprimento das obrigações europeias, no que diz respeito essencialmente, à procura da simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos de formação dos contratos públicos, com vista ao aumento da eficiência da despesa pública e à promoção de um melhor e mais fácil acesso àqueles contratos por parte dos operadores económicos (Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de Agosto, n.d.).

De acordo com Fonseca (2015) um dos principais objetivos das normas de CP é impedir que as entidades públicas adotem condutas discriminatórias entre os operadores económicos, pelo que estes diplomas vêm garantir alguma segurança às empresas no desenvolvimento das suas atividades uma vez que a contratação pública é uma das atividades do governo mais vulneráveis à corrupção (OECD, 2016).

Em 2013 a contratação pública representou cerca de 19% da despesa pública total Portuguesa, sendo que cerca de 69% dessa despesa foi feita pelo governo central e os restantes 31% por outras entidades públicas (OECD, 2016).

Os dados sobre contratos públicos sujeitos ao CCP, em Portugal, são divulgados no Portal Base (IMPIC, 2015). Tomando como base indicadores de 2015 estimados pela Comissão Europeia, em Portugal a CP nesse ano deveria representar 13% do PIB, no entanto os contratos públicos reportados ao portal BASE ficaram-se pelos 3,4% em 2017. No ano de 2017, os contratos públicos reportados ao portal BASE atingiram 6,60 mil milhões de euros, em resultado de 540 956 contratos celebrados dos quais o tipo de procedimento a que se recorreu com maior frequência (92,3%) foi o ajuste direto (IMPIC, 2018; Telles, 2017). Ainda de acordo com o mesmo relatório, 97,4% dos contratos celebrados precedidos por procedimento de ajuste direto, foram respeitantes à aquisição de bens e serviços, o que em termos de valores corresponde a cerca de 2 223 milhões de euros gastos com a aquisição de bens e serviços.

De acordo com Flynn (2018), Portugal encontra-se num patamar de performance mediano - apresentando resultados medianos na quantidade de concursos com apenas uma proposta; performance acima de média em concursos em que não é apresentada qualquer proposta; performance acima da média na agregação, ou seja concursos em que a entidade adjudicante agrega mais do que uma entidade contraente; acima da média de performance na proporção de procedimentos em que o preço é o único critério de adjudicação; boa performance no tempo entre a data limite de entrega de propostas e a adjudicação do contrato e baixa performance na proporção de contratos em que não existe informação sobre o valor dos contratos vencedores.

## **1.2 As PME na CP**

A CP tem assim, um papel fundamental no desenvolvimento económico dos países e das empresas podendo constituir uma forma de alavancagem das economias (OECD, 2019). A variedade de bens e serviços que o sector público contrata, tem muitas vezes uma escala e duração atraentes para as empresas, consideradas como oportunidade para qualquer negócio (Loader, 2013; Tammi Timo, Saastamoinen Jani, 2014). O mercado público é aliciante para muitas empresas, com diversos tamanhos, e os governos tendem a sentir a necessidade de implementar políticas de incentivo à participação de PME (Loader, 2013).

O Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro (Ministério da Economia e da Inovação, 2007), define a limitação de PME como empresas que empregam menos de 250 pessoas e cujo

---

volume de negócios anual não excede 50 milhões de euros ou cujo balanço total anual não excede 43 milhões de euros.

De um modo geral, as PME são responsáveis por mais de 90% das empresas estabelecidas em todo o mundo, e diferem das grandes empresas na integridade dos contratos públicos (OECD, 2016). A discrepância entre o volume de negócios total das PME no mundo e a percentagem de valor que lhes foi adjudicado em contratos públicos é uma das razões pelas quais a UE quer garantir o acesso das PME aos contratos públicos (Stake, 2017; Tammi Timo, Saastamoinen Jani, 2014).

De acordo com a Diretiva 2014/24/UE (Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014) os contratos públicos deverão ser adaptados às necessidades das PME. A fim de tornar os procedimentos mais rápidos e mais eficientes, os prazos de participação nos procedimentos de contratação deverão ser tão curtos quanto possível, sem criar obstáculos indevidos ao acesso por parte dos operadores económicos de todo o mercado interno e, em especial, por parte das PME.

O mercado de CP é um mercado de grande relevância para as PME em Portugal e na Europa, e de acordo com dados do IMPIC (IMPIC, 2018) os operadores económicos que mais celebraram contratos públicos no ano de 2017 em Portugal, foram as Micro Empresas (67,0%). Porém, estas apenas representaram 39,1% do número total de contratos celebrados, e somente 14,3% dos montantes contratuais. As PME constituíram 31,2% dos fornecedores e viram celebrar quase metade dos contratos adjudicados em Portugal (43,7%), correspondendo a pouco mais de 50% do total de valores adjudicados.

Em particular no sector dos serviços, as compras públicas têm um forte impacto em todas as formas de prestação de serviços públicos, refletidas nos gastos setoriais, da saúde à proteção ambiental, ordem pública ou assuntos económicos (OECD, 2019). Em 2017, em Portugal, do número de contratos reportados ao portal BASE, a grande maioria (97,1%) respeita à aquisição de bens e serviços. No que respeita aos montantes contratuais, os bens e serviços foram igualmente, maioritários, ainda que com uma menor expressão relativa (70,9%) os contratos de bens e serviços. 43,0% dos contratos públicos foram garantidos por PME o que correspondeu a 40,8% dos montantes contratuais, ainda que o peso dos contratos celebrados com uma determinada entidade pública tenham representado em 98% dos casos, menos de 20% do volume de negócio por operador económico (IMPIC, 2018). Ainda de acordo com o mesmo relatório, o valor médio dos contratos de bens e serviços em 2017 foi de 8 911€. Estes valores podem constituir um sinal de que o acesso das PME à contratação pública é ainda diminuto,

considerando a sua expressão económica, mas também pode mostrar maior disponibilidade das empresas para com o sistema de adjudicação direta, uma vez que dos diversos procedimentos de contratação por tipo de contratos, o peso dos ajustes diretos é de 92,5% nos bens e serviços.

Em Portugal, até 2017 (data da revisão do CCP) as principais formas escolhidas para os procedimentos de formação de contratos, foram o Concurso Público normal ou o Ajuste Direto (Machado & Pires, 2015; Telles, 2017), através do regime simplificado ou do regime geral. Nos ajustes diretos, apenas podem apresentar propostas, as entidades que foram previamente convidadas pela entidade adjudicante (Machado & Pires, 2015). De acordo com Flynn (2018) haver uma única empresa a apresentar proposta numa contratação pública é indesejável, uma vez que isso significa que o comprador não poderá obter comparação de preço, qualidade e funcionalidade dos bens e serviços que está a contratar. Telles (2017) questiona-se sobre a existência de um mercado real de compras públicas em Portugal, uma vez que 90% das oportunidades de contrato são concedidas diretamente a uma só empresa.

No entanto, apesar da importância das compras públicas na economia, existe pouca pesquisa que analise especificamente as atitudes do público (Keulemans & Van de Walle, 2017).

### **1.3 Participação das empresas no processo CP**

A literatura (Loader, 2013; Stake, 2017; Tammi Timo, Saastamoinen Jani, 2014) refere que o papel das PME nos contratos públicos é uma área de pesquisa relativamente inexplorada, e é escasso o conhecimento sobre como os diferentes aspetos do processo de compras afetam as PME. A maioria dos países da OCDE possui políticas focadas no acesso das PME aos contratos públicos (29 em 36) e essas políticas incluem a remoção de obstáculos ao acesso a contratos públicos como alavanca estratégica (Flynn & Davis, 2016; Loader, 2013; OECD, 2019).

O fundamento da existência dessas políticas assenta no consenso de que as PME podem oferecer benefícios económicos e sociais mais amplos à sociedade e benefícios específicos para as organizações compradoras - por exemplo, fornecendo serviços de melhor qualidade e com maior capacidade de resposta (Loader, 2015) ou pela sua natureza local se adaptarem melhor a circunstâncias específicas de cada zona de intervenção (Tammi Timo, Saastamoinen Jani, 2014). Loader (2013) divide estas políticas em três categorias: adoção de discriminação positiva em relação às pequenas empresas; uso de um sistema de objetivos para a adjudicação de

---

contratos às PME e reconhecimento formal do potencial de subcontratação como meio para as PME obterem uma parcela do trabalho do setor público.

No entanto, para que as empresas possam fornecer o estado têm necessariamente de se familiarizar com os procedimentos de CP, e particularmente para as PME todo o sistema e processos complexos de CP constitui um obstáculo à participação nos mercados de compras públicas, considerando as suas capacidades financeiras, técnicas e administrativas (OECD, 2019; Telgen, Harland, & Knight, 2012).

Existem duas grandes correntes para a promoção da participação de PME na CP, relacionadas com as medidas que dependem dos Governos e as que dependem do sector empresarial (Loader, 2013), estas últimas muito relacionadas com o investimento que as empresas estão dispostas a fazer. Muitos autores propõem medidas para aumentar a participação das PME na apresentação de proposta a concurso, sendo as mais referidas a necessidade de melhores informações sobre os procedimentos e formas de reduzir a carga burocrática (Flynn, 2017; Fonseca, 2015; Loader, 2013; Stake, 2017; Telles, 2017). Outras medidas consensuais são: organizar eventos como "conhecer o comprador", fornecer feedback, pagar prontamente e dividir grandes contratos.

A existência de um resumo da informação do concurso opera como forma de ajudar os operadores económicos a tomar a decisão de licitação antes de incorrer em quaisquer custos de transação com a preparação das propostas; solicitação de informação sobre o concorrente reduzida à exclusivamente necessária; redução dos prazos mínimos de envio de propostas (Telles, 2017). Para Fonseca (2017) outro investimento importante deve ser a proporcionalidade de requisitos de admissão de propostas face ao valor do contrato e à necessidade da sua existência antes da adjudicação de uma proposta. Também a redução ao máximo dos prazos de adjudicação de contratos, de modo a que as empresas não fiquem relutantes em apresentar propostas enquanto esperam resultados de concursos anteriores (Flynn, 2018) é vista como uma forma de incentivo. Outra questão referida como essencial, é a redução do número de procedimentos que incluam um grupo de bens e serviços muito heterogéneo – que reduz as possibilidades das empresas mais especializadas. Stake (2017) refere a importância da diminuição da carga administrativa face à importância da avaliação da qualidade da proposta, uma vez que esta última não tem efeito positivo significativo na participação das PME ou na sua probabilidade de vitória.

Loader (2013) faz uma síntese das barreiras ao processo de CP relatadas na literatura ao longo de um período de vinte anos, concluindo especificamente que o custo, o tempo para

preparar ofertas e o tamanho dos contratos do setor público são constantes. Conclui ainda que a barreira mais frequente, o tamanho do contrato, não só se mantém como se tem agravado. Revela ainda outro dilema significativo que é a tendência para a colaboração na aquisição e a agregação resultante de contratos, considerando provável que aumente a principal barreira para as PME - que é o tamanho do contrato.

A dificuldade em aceder às oportunidades de CP tem também sido referida por pequenas empresas como obstáculo à participação em processos de CP (Flynn, 2018). Em simultâneo, a questão do preço dos procedimentos constitui uma limitação sobretudo considerando que, de acordo com Flynn (2018) e Keulemans & Van de Walle (2017), numa época de restrições financeiras em toda a Europa, existe uma particular pressão para optar pelo critério da proposta economicamente mais vantajosa. Também em Portugal se verifica essa pressão (Machado & Pires, 2015). O critério do mais baixo preço é visto como um grande obstáculo para alcançar resultados de compras públicas relacionadas com a inovação, meio ambiente e sustentabilidade (OECD, 2019). Por outro lado, Stake (2017) verifica que quando a proposta economicamente mais vantajosa é o critério de adjudicação, as PME têm maior probabilidade de ganhar, uma vez que é mais difícil para as PME empreender o esforço necessário para demonstrar sua qualidade numa proposta do que para as grandes empresas, que têm maior prática e recursos empregues nestes procedimentos. De acordo com Fonseca (2015) o critério do mais baixo preço será sempre um entravo ao melhor VfM (Value for Money) uma vez que só existirá verdadeira liberdade de escolha quando exista alternativa.

Para além das dificuldades relatadas pelas empresas no acesso a informação sobre os concursos públicos, e na preparação necessária para dominar as diversas plataformas eletrónicas onde os procedimentos são disponibilizados e nas quais se processa todo o processo de concurso, existem uma série de burocracias que se tem de cumprir para apresentar proposta num concurso público e que podem dissuadir ou dificultar o acesso das empresas (Loader, 2013). Acrescido ao investimento na preparação de uma proposta, existem uma série de requisitos que não podem ser controlados pelas empresas, nomeadamente: requisitos de pré-qualificação; requisitos de curriculum; a experiência na execução de contratos similares, o tipo e número de trabalhadores pertencentes ao quadro da empresa com determinadas qualificações ou experiência e o modo de organização dos recursos humanos (Fonseca, 2017). Acontece muitas vezes, tanto no caso do currículo da empresa como na avaliação da qualidade da proposta que se entre num ciclo vicioso em que as empresas mais habituadas a preparar propostas tenham sempre melhor avaliação no parâmetro de qualidade (Stake, 2017), e as empresas que têm mais

---

e maiores serviços prestados no passado se qualifiquem sempre para novos serviços impedindo novas empresas de entrar no mercado. A prática acaba por conduzir ao sucesso nos casos em que os critérios de qualificação podem ser controlados pelos concorrentes uma vez que ao elaborarem mais propostas, terem acesso a propostas concorrentes e poderem verificar os relatórios de avaliação de propostas geram a capacidade de melhorar a sua qualificação (Flynn & Davis, 2016). No caso português do CCP é através do Princípio da Concorrência, que se sugere a utilização de mecanismos mais rigorosos para a adjudicação do contrato, como é o caso do modelo de avaliação das propostas, que tem como principal objetivo, aumentar a qualidade das propostas e ao mesmo tempo baixar os custos, procurando um melhor resultado financeiro (Machado & Pires, 2015).

Outro critério de difícil controle pelas empresas é o preço anormalmente baixo em função das propostas apresentadas. Em Portugal tem-se assistido recentemente à prática deste critério para exclusão de propostas – todas as propostas cujo preço seja, por exemplo, inferior a 15% da média dos preços apresentados pelos outros concorrentes será excluída. Embora em desuso, também o preço base (valor máximo, a que a entidade está disposta a pagar por um determinado bem ou serviço) é um fator de referência que pode gerar algumas limitações, uma vez que é ele que define a exclusão ou não de alguns concorrentes (Machado & Pires, 2015).

Deve ter-se em consideração que parte dos objetivos do CCP na sua redação atual, levam em consideração as necessidades de transparência e simplificação dos processos (Telles, 2017) uma vez que além do volume de transações e dos interesses financeiros inerentes a estes procedimentos, “os riscos de corrupção são exacerbados pela complexidade do processo, pela estreita interação entre funcionários públicos e empresas e pela multiplicidade de partes interessadas” (OECD, 2016).

#### **1.4 Condicionantes do processo de CP para as empresas**

Até agora focaram-se apenas os impactos da preparação e submissão de propostas para as empresas. No entanto, após todo este processo existe ainda um contrato a cumprir, e a forma como esse contrato decorre, pode ter consequências graves para as empresas. Se por um lado a capacidade de cumprir o contratado em conformidade com os termos contratuais acordados pode gerar novas oportunidades de negócios com o mesmo ou diferentes clientes do setor público, por outro, as dificuldades durante a execução de contratos prejudicam a credibilidade de uma empresa e minam suas perspectivas de garantir novos contratos com organizações do

setor público (Flynn & Davis, 2016). As empresas ficam assim, muito condicionadas na sua participação noutros processos de CP após a má execução ou rescisão de um contrato, e os critérios para essa decisão nem sempre são claros.

Muitas empresas estão dispostas a fazer trade-offs para fornecer o Estado, sacrificando algum investimento no ajuste à contratação pública imposta pela burocracia do processo de compras. Alguns dos benefícios notados pelas empresas em fornecer o estado incluem o prestígio associado ao fornecimento de organizações governamentais, a certeza de pagamento e a segurança e continuidade do trabalho (Loader, 2013). Porém, de acordo com o Parlamento Europeu (Conselho da União Europeia, 2014) a imposição de requisitos demasiado exigentes em termos de capacidade económica e financeira constitui frequentemente um obstáculo injustificado à participação das PME nos contratos públicos.

Torna-se inegável que as empresas têm de adaptar os seus recursos a este contexto. Esta adaptação é uma ação com reflexo no desempenho da empresa e diretamente no seu rendimento, eventualmente no modelo de gestão dessa empresa. De acordo com Koryak et al. (2015) após descobrir uma oportunidade, é necessário integrar o novo conhecimento à realidade da empresa seja em processos ou estratégias de conhecimento existentes, e é provável que esse processo envolva vários indivíduos dentro da organização, cujo foco/competência/atividade estará dependente da gestão. Todos estes os fatores que impactam a qualidade das propostas, devem ser considerados na forma de gerir as empresas que fazem parte deste mercado ou a ele querem aceder.

Flynn & Davis (2016) defendem que o sucesso das PME na CP depende do facto destas empresas poderem aproveitar seu capital humano, social e financeiro para superar esses desafios e compilar uma oferta que atenda às expectativas do comprador. Ambos os fatores são condicionados pelo modo e escolhas na gestão das empresas e pela orientação e investimento nos seus recursos.

Fonseca (2017) defende que uma das formas das empresas garantirem a qualidade da sua prestação de serviços deve ser demonstrada pela experiência da sua equipa técnica mais do que pela experiência da empresa em trabalhos idênticos, uma vez que este é um fator que a empresa pode controlar. De acordo com Flynn & Davis (2016) “é a capacidade de alavancar recursos organizacionais - humanos, tecnológicos, financeiros, administrativos, de rede e de reputação - que se torna determinante do sucesso das PME nos concursos públicos” sendo fundamental ter a capacidade de reunir os seus recursos organizacionais para identificar oportunidades de contrato e, posteriormente, posicionar-se para explorá-las. Estes autores concluem que é

---

necessário por parte das PME um investimento nas suas capacidades relacionais, uma vez que são mais fracas nesta área do que as suas capacidades processuais.

A preferência por contratos públicos e o acesso a contratos de maior valor e duração é uma decisão estratégica da gestão, e terá consequências na forma de gerir as empresas, pelo que se questiona se definindo um modelo de otimização de resposta a concursos públicos, se poderá reduzir o impacto que estes processos têm na gestão das empresas e consequentemente melhorar a sua prestação na CP, gerando melhores resultados e rendimentos.

Num processo de adaptação à CP, como em qualquer processo de inovação numa empresa, a gestão é responsável por duas grandes tarefas: a definição do cenário para identificar oportunidades e, a definição e operacionalização de recursos para explorar essas oportunidades. A liderança empreendedora é assim crítica para conferir as capacidades (Koryak et al., 2015), de resposta à empresa e as evidências sugerem que as cognições e motivações dos líderes são um fator importante na decisão de fazer essas alocações de recursos.

Reijonen, Tammi, & Saastamoinen (2014), sugerem que a orientação para o mercado tem uma relação positiva com a atividade das PME na contratação pública sendo que, embora seja importante para as PME conhecer o cliente do setor público e suas preferências, bem como as ofertas da concorrência, é a avaliação da empresa sobre se as suas próprias habilidades e recursos são adequados para satisfazer as necessidades expressas do cliente que dita o sucesso. No entanto, para que essa avaliação seja assertiva é necessário conferir às empresas os meios para a fazerem sendo para isso fundamental considerar as necessidades de transparência e simplificação dos processos (Telles, 2017) e obtenção de feedback (Flynn, 2017).

De acordo com Loader (2013) uma medida importante que as empresas devem tomar de modo a estarem mais aptas a integrar processos de CP é aprender sobre o processo de compras e aprimorar suas habilidades e práticas, a fim de melhorar suas probabilidades de sucesso; também esta é uma decisão que dependerá diretamente da gestão e que terá impacto na sua forma, nomeadamente pelo investimento que terá de fazer em recursos humanos, tempo, formação e software. A literatura sugere que o desempenho e o crescimento da empresa são suportados quando as organizações executam com êxito processos-chave, (incluindo melhoria contínua, orientação para o mercado, internacionalização e desenvolvimento de produto, formação, processos gestão funcional e estratégica geral), pelo que se infere que havendo um processo/ metodologia de resposta a CP, adaptado à realidade das PME, este pode servir como agente simplificador do processo de contratação pública, bem como constituir uma base sólida para o sucesso das propostas. Para Flynn & Davis (2016) é a capacidade de alavancar recursos

organizacionais - humanos, tecnológicos, financeiros, administrativos, de rede e de reputação - que se torna determinante do sucesso das PME nas competições contratuais, sendo fundamental ter a capacidade de reunir os seus recursos organizacionais para identificar oportunidades de contrato e, posteriormente, posicionar-se para as explorar. Estes autores concluem que é necessário por parte das PME um investimento nas suas capacidades relacionais, uma vez que são mais fracas nesta área do que nas suas capacidades processuais. Reijonen et al. (2014) defendem que a orientação para o mercado é um fator importante no sucesso das empresas no processo de CP, e que sendo a recolha de informações uma parte essencial da orientação ao cliente, a atividade das PME na pesquisa de informações sobre os processos de CP tem um papel fundamental. Por meio dessas informações, adquire-se um melhor entendimento sobre o cliente e obtém-se uma melhor posição para avaliar se são capazes de atender às suas necessidades.

Conclui-se na análise da revisão da literatura que existem fatores importantes a considerar tanto a nível interno como externo para a promoção da participação das empresas, nos processos de CP. Porém a perspetiva das empresas face aos riscos e impactos que estes processos têm no seu modelo de gestão é um campo ainda pouco explorado.



## Capítulo 2 Modelo concetual e Contextualização

### 2.1 Modelo Concetual

Tendo sido encontradas na revisão da literatura, sido encontradas informações sobre a existência de barreiras para as empresas no processo de CP, ainda que pouco documentadas no caso português, pareceu oportuno fazer um levantamento das barreiras encontradas pelas PME no sector particular da prestação de serviços, e compará-lo com a revisão da literatura, enquadrando o caso português. Este processo permitiria posteriormente concluir sobre os impactos das barreiras para a gestão de empresas, através da sua integração num modelo de gestão. No caso, optou-se pela utilização da Cadeia de Valor de M. Porter (1985), como se aprofundará adiante.

De modo a responder às três questões de investigação, definiu-se um modelo concetual em que, uma vez obtida informação sobre as principais barreiras, o seu enquadramento no panorama internacional e as suas principais condicionantes (categorias), seria possível criar uma síntese de barreiras aplicadas ao caso português. Esta síntese, e o conhecimento das implicações de cada barreira, permitiria localizar as barreiras na Cadeia de Valor de M. Porter (1985), sistematizando os principais setores da empresa afetados e as áreas responsáveis pela saída de outputs para o processo, ou seja, aquelas que têm possibilidade de agir sobre essas barreiras. Dessa forma, poder-se-ia concluir sobre setores da empresa afetados, principais impactos e extensão de afetação do processo no negócio. Uma vez definidas as principais consequências das barreiras e os setores mais afetados por cada uma delas, poder-se-iam verificar alguns dos principais impactos a considerar no processo de CP para as empresas, que devem ser tidos em conta no modelo de gestão, bem como os potenciais responsáveis por ações de melhoria e ações a considerar.

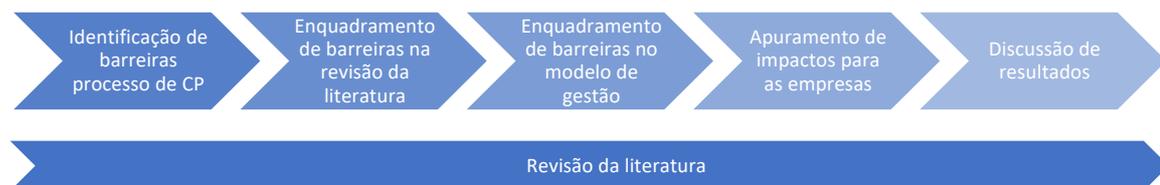


Figura 2.1 - Modelo concetual da Investigação

A identificação de barreiras no caso português de PME no sector do serviços foi feita através de entrevistas, considerando já as barreiras referidas na revisão da literatura, em

---

particular os estudos de (Flynn, 2018; Loader, 2013) e com o objetivo concreto de verificar o caso português de PME no setor de prestação de serviço.

Após a conclusão das entrevistas, foi possível identificar as principais barreiras no processo, por etapas do processo, origem e categoria do impedimento.

Com base nessa informação, fez-se o seu cruzamento com a matriz de Loader e obteve-se uma matriz de barreiras que enquadra o caso em estudo específico no panorama internacional e permite verificar com maior profundidade a situação portuguesa.

Nesta fase, embora se tivesse informação sobre as condicionantes ao processo, não existia ainda informação sobre os impactos para a gestão, pelo que se considerou importante relacionar as barreiras do processo com o modelo de gestão. Assim, a lista final de barreiras foi mapeada nos vários setores da empresa, seguindo a metodologia da cadeia de valor de M. Porter, tentando entender onde e como as barreiras afetam a empresa. Assumindo que as barreiras do processo afetam particularmente as atividades com elas relacionadas ou que delas dependem, utilizou-se a informação de Porter (1985) para definir as atividades desenvolvidas em cada setor da empresa. Localizaram-se as barreiras seguindo os critérios de: quem desenvolve essa atividade ou é responsável pela sua decisão, quem sente a maior dificuldade associada e quem tem o poder de alteração das condicionantes. Naturalmente, algumas barreiras têm impacto transversal aos vários setores e por isso foram mapeadas no centro dos setores em que mais impactam.

O resultado desse mapeamento constituiu o ponto de partida para a análise dos impactos do processo de CP na empresa, permitindo obter informação sobre o grau de afetação no modelo de gestão, os detentores da capacidade de alteração, as áreas mais afetadas e potenciais consequências.

De modo a melhor sustentar esta informação procedeu-se ainda à análise da Cadeia de Valor de Barreiras em cinco dimensões: setores mais afetados pelo processo, categorias de barreiras com mais impacto, extensão do impacto por categoria, origem das barreiras, relação de impacto com as etapas do processo.

Com base na informação obtida, foi possível concluir sobre as suas principais consequências e os impactos potenciais que resultavam no modelo de gestão.

Os impactos encontrados foram organizados em quatro grupos principais sintetizando os efeitos do processo de CP no modelo de gestão.

Toda a informação recolhida e conclusões relevantes foram posteriormente discutidas com os autores de referência e enquadradas com as sugestões de melhoria propostas tanto na revisão da literatura como nas entrevistas.

O esquema seguinte pretende ilustrar os passos seguidos na metodologia de investigação.



Figura 2.2 - Modelo concetual descritivo da investigação

## 2.2 Contextualização

### 2.2.1 Modelo de barreiras de Loader e modelo proposto

Embora se reconheça a existência de literatura recente sobre barreiras na CP, as constatações encontram-se dispersas e sem um modelo de organização coerente. Loader (2013) propôs um modelo de categorização de barreiras na CP, com base na análise extensa da revisão da literatura.

A escolha sobre este modelo para enquadramento das barreiras relatadas nas entrevistas, teve por base a importância de assentar o estudo numa matriz organizada por grau e tipo de dificuldade existente baseada numa síntese e análise das dificuldades referidas na literatura por diversos autores. A versão do modelo de barreiras de Loader (2013) é apresentada na Tabela 2.1. A autora organiza as barreiras encontradas de acordo com o seguinte sistema:

---

*Sector público*

A1. Questões decorrentes com o panorama (environment) do sector público:

A1.1 Questões relacionadas com as Políticas contratação pública - “as entidades adjudicantes enfrentam um dilema ao tentar dar resposta a um vasto leque de objetivos”;

A1.2 Questões relacionadas com a Cultura prevalente na contratação pública – aversão ao risco e consequências para as pequenas empresas;

A1.3 Questões resultantes da descentralização (de poder).

A2 Questões decorrentes do processo – estruturadas em 5 etapas – desde o início (pesquisa de oportunidades) ao final do processo (adjudicação de contrato): (14 barreiras no total)

B. Sector privado

B Barreiras com relevância para os negócios mais pequenos: Capacidade; Competência; Atitude

Com base na matriz e sistematização da autora, fez-se uma verificação das dificuldades e barreiras encontradas na revisão da literatura e procedeu-se à sua sistematização. A tabela seguinte sintetiza as barreiras de Loader organizadas no seu modelo e os autores revistos neste estudo que também as referem.

Tabela 2.1 - Barreiras verificadas na revisão da literatura, de acordo com modelo de Loader (2013)

MODELO DE LOADER (2013) PARA CATEGORIZAÇÃO DE BARREIRAS

SECTOR PÚBLICO

A1. PANORAMA (ENVIRONMENT) DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. POLÍTICAS	1. Objetivos de contratação distintos, sem prioridade definida	OECD, 2016; European Commission, 2010; Uyarra et al., 2014
	2. Racionalização de fornecedores levando a uma base de fornecedores reduzida	Stake, 2017
2. CULTURAIS	3. Atitudes adversas ao risco	Uyarra et al., 2014
	4. Atitudes que promovem a participação de empresas maiores	Flynn & Davis, 2016; Stake, 2017
3. ORGANIZACIONAIS	5. Processos de concurso geradores de complexidade, confusão e inconsistência	Flynn & Davis, 2016; Stake, 2017; Telles, 2017; Uyarra et al., 2014

A2. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO

1. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES ATIVAS	6. Incapacidade de exercer os contactos apropriados	Flynn, 2018; Loader, 2005, 2015; Uyarra et al., 2014
	7. Desconhecimento de procedimentos e oportunidades	
2. RECONHECIMENTO DAS EXIGENCIAS DO CONTRATO E DECISÃO DE APRESENTAR PROPOSTA	8. Dimensão dos contratos – volumes proibitivos	Flynn & Davis, 2016
	9. Prazos de contrato (em extensão) proibitivos	Flynn, 2018
	10. Incerteza do trabalho gerado num contrato ou acordo-quadro	
3. FAZER PARTE DO PROCESSO DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA	11. Dificuldade em fazer parte da lista de fornecedores	Fonseca, 2017; Telles, 2017
	12. Necessidade de demonstrar histórico	Fonseca, 2017
a. Concurso Público Aberto	(a)13. Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos	Fonseca, 2017; Telles, 2017
b. Concursos Restritos: por pré-qualificação ou convite	(b)14. Critérios de pré qualificação demasiado exigentes	Fonseca, 2017; Loader, 2013; Uyarra et al., 2014
	(b)15. Burocracia	(OECD, 2016); Uyarra et al., 2014
	(b)16. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica	Uyarra et al., 2014
4. ADJUDICAÇÃO PELO MAIS BAIXO PREÇO	17. Pouca definição do “valor pelo dinheiro” (value for Money)/ foco no custo	OECD, 2019; Flynn, 2018; Machado & Pires, 2015
5. RESULTADOS PARA O FORNECEDOR: SUCESSO; ADJUDICAÇÃO; FALHA; FEEDBACK	18. Pagamento demorado	Stake, 2017
	19. Mau ou nenhum feedback	Flynn & Davis, 2016; Uyarra et al., 2014

SECTOR PRIVADO

B. CAPACIDADE DAS PEQUENAS EMPRESAS

1. CAPACIDADE	20. Falta de recursos apropriados (de gestão, administrativos, marketing, de idioma, legais ou eletrónicos)	Flynn & Davis, 2016; Fonseca, 2017; Loader, 2013; Stake, 2017; Uyarra et al., 2014
2. COMPETENCIA	21. Fraca realização da proposta	Stake, 2017
3. ATITUDE	22. Falha preenchimento de requisitos	Telles, 2017; Uyarra et al., 2014
	23. Relutância em tomar parte de um processo visto como injusto	
	24. RISCO não adjudicação	Flynn, 2018; Uyarra et al., 2014

---

### 2.2.2 Cadeia de Valor de M. Porter e mapeamento de barreiras

A cadeia de valor de M. Porter é um modelo que permite analisar uma empresa pela forma encadeada como desenvolve as suas atividades e conseqüentemente, cria valor para os seus clientes (Porter, 1985). A premissa base do modelo é a orientação que a empresa dá aos inputs externos que lhe são dados e os transforma nos outputs que constituem o seu produto, podendo criar vantagem competitiva. Este modelo pode ser adaptado a todos os negócios uma vez que se concentra nas atividades que são desenvolvidas pela empresa no todo e não apenas num tipo de estrutura específica dependente de quem cria valor. Tem como vantagem a possibilidade de estabelecer conexões e inter-relações entre as várias atividades desenvolvidas de forma a criar valor (P. Ensign, 2001). A criação de valor é a capacidade do sistema ou cadeia de valor de trabalharem juntos como um todo coeso na determinação do nível de valor fornecido ao consumidor final (Nicovich, Dibrell, & Davis, 2007).

A cadeia de valor é reconhecida por um modelo de negócio (Thompson, Strickland, & Gamble, J., & Thompson, 2016) e uma ferramenta eficaz para decompor a empresa numa sequência de atividades estrategicamente relevantes (Grigorescu, 2015; Nicovich et al., 2007; Schneider et al., 2009) que permite acompanhar qualquer processo desenvolvido na perspectiva de criação de valor.

M. Porter divide as atividades da empresa em atividades primárias e atividades de suporte. O setor de atividades primárias inclui: logística de entrada - compreendendo todas as atividades de abastecimento necessárias para desenvolver o produto; produção – atividades de transformação dos inputs em outputs; logística de saída – atividades de distribuição do produto; marketing e vendas – atividades relacionadas com a venda e promoção do produto; e suporte (service) – atividades de apoio ao consumidor após a entrega do produto. Nas atividades de suporte da empresa M. Porter (1985) propõe quatro setores: infraestrutura da organização – inclui toda a base da estrutura organizacional, planeamento de atividades, controle financeiro, áreas de decisão e cultura da organização; gestão de recursos humanos – que abrange atividades de recrutamento, formação e motivação das equipas ; o desenvolvimento tecnológico – que compreende os processos de desenvolvimento de know-how da empresa, pesquisa e desenvolvimento, produto, design, etc.; e compras – onde se incluem os processo de aquisição necessários para garantir o desenvolvimento das atividades. A figura seguinte apresenta o modelo da Cadeia de Valor de M. Porter.

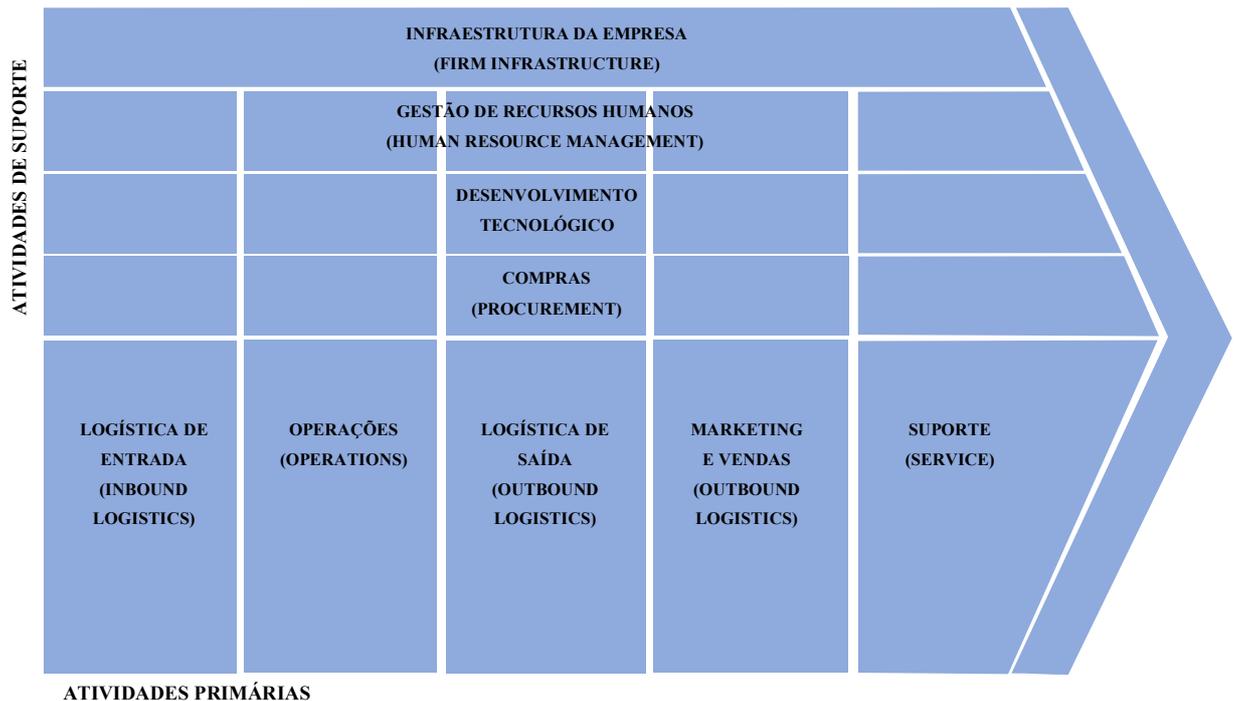


Figura 2.3 - Cadeia de Valor de M. Porter, desenho adaptado pelo autor

### 2.2.2.1 Vantagens da utilização da cadeia de valor

A escolha da cadeia de valor como modelo de negócio para avaliar os impactos do processo teve por base a ideia, partilhada com Schneider et al., (2009) de que a utilização da cadeia de valor oferece a mais valia de permitir analisar a estratégia da empresa a partir de um âmbito externo à organização e permite uma interpretação fácil da sua aplicação prática.

Para além de constituir em si um modelo de negócio potencialmente adaptável a qualquer empresa, a Cadeia de Valor de M. Porter permite analisar o negócio pelas atividades nele praticadas. Assim considerou-se que a leitura do impacto das barreiras no modelo de gestão das empresas poderia ser facilitada por esta ferramenta, uma vez que cada barreira poderia ser mapeada na cadeia de valor (ou modelo de negócio) consoante as atividades que mais sentiam o seu impacto ou que eram responsáveis pelos outputs que constituíam cada barreira. Desta forma seria possível não apenas avaliar as áreas que sofriam maiores consequências no processo de CP mas também que obtinham maior vantagem sobre o conhecimento da dimensão do impacto das barreiras, podendo assim agir sobre as mesmas.

Michael Porter aponta estratégias para competir no mercado acrescentando valor ao produto relativamente à concorrência, particularmente através de duas opções, vantagem pelo custo ou diferenciação, agregando valor ao produto de acordo com os requisitos do cliente.

---

É precisamente aqui que se considera que o mapeamento de barreiras pode trazer uma vantagem para a gestão da empresa, permitindo perceber onde é que a empresa pode reduzir custos no processo, ou diferenciar-se criando valor em áreas que o cliente destaca.

### **2.2.3 Verificação de consequências e apuramento de impactos**

É na ótica da resolução de obstáculos ao processo de CP, que a sua integração na cadeia de valor permite, não só fazer um diagnóstico mais particularizado sobre o real impacto na empresa, como organizar, analisar e detalhar as barreiras de modo a poder agir sobre a sua existência e criar vantagem competitiva. Além disto, a observação das interdependências de barreiras, de fatores externos, relação com fornecedores, parceiros e clientes, e implicações no modelo de gestão, permitirá aos vários stakeholders envolvidos no processo verificar o raio de ação que cada medida de resolução/ melhoramento pode ter.

### Capítulo 3 Metodologia

A partir do modelo concetual definido para a investigação construiu-se uma metodologia em função dos objetivos de investigação, fazendo o paralelo com a revisão da literatura e o panorama internacional. A tabela seguinte demonstra a ordem de trabalhos e método para dar resposta a cada questão.

*Tabela 3.1 - Objetivos da dissertação, questões de pesquisa e método de análise*

Objetivo	Concretização do objetivo	Questão de Pesquisa	Método
Averiguar os impactos do processo de contratação pública no modelo de gestão das Empresas (PME prestação de serviços)	Identificar as barreiras existentes no processo de CP que afetam as PME portuguesas no setor da prestação de serviços	Quais as principais condicionantes que encontram no processo CP?	Entrevistas Cruzamento com revisão da literatura – modelo de Loader (2013)
	Apurar os impactos do processo de CP para a gestão das empresas	Quais as dimensões da empresa que são afetadas e quais os impactos da CP no modelo de Gestão?	Cruzamento das barreiras identificadas com Cadeia de Valor de M. Porter.
	Verificar a existência de soluções de melhoria do processo	Quais as recomendações de melhoria no processo de CP que facilitem o desempenho das empresas?	Entrevistas (Cruzamento com revisão da literatura)

Seguindo a ordem de atividades descrita, propôs-se encontrar as principais barreiras ao processo de CP, para as PME no SPS e integrá-las num modelo internacional verificando as suas particularidades. Através do enquadramento das barreiras do estudo num modelo academicamente reconhecido efetuou-se o seu mapeamento num modelo de negócio tipificado (no caso a cadeia de valor) e concluiu-se sobre os principais impactos para a gestão do negócio.

Deste modo, após o mapeamento de barreiras na cadeia de valor, poder-se-á através da leitura dos setores em que têm mais implicações, verificar com base nos dados obtidos nas entrevistas, as possíveis consequências dessas barreiras e concluir sobre o tipo de impactos que podem constituir.

---

### **3.1 Revisão da literatura**

A revisão da literatura foi efetuada durante todo o processo de investigação e redação da dissertação, no período de 2019 a 2021. A principal fonte de pesquisa foram as plataformas de artigos científicos B-on, Google scholar, etc, Emerald Journals, Springer Link, ProQuest, Scopus entre outros. Foram pesquisados diversos assuntos relacionados com o objetivo da dissertação em particular: obstáculos e barreiras à contratação pública; gestão da contratação pública; impactos para o modelo gestão; cadeia de valor de M. Porter; modelos de gestão. Para organização de informação e referências bibliográficas foi utilizado o software Mendeley.

Verificou-se, quando se deu início ao trabalho de pesquisa, que não existia uma grande incidência de artigos recentes sobre o assunto, em particular que observassem o processo de CP do ponto de vista das empresas. No entanto, precisamente nos anos em que decorreu a investigação foram publicados alguns artigos com enfoque nas possíveis melhorias ao processo de CP e das suas implicações para a gestão, (Akenroye, Owens, Elbaz, & Durowoju, 2020; Ancarani, Di Mauro, Hartley, & Tátrai, 2019; Hoekman & Taş, 2020; Saastamoinen, Reijonen, & Tammi, 2018; Simperl et al., 2019).

### **3.2 Estrutura e análise das entrevistas**

De modo a contribuir para uma resposta aberta às questões que surgiram na revisão da literatura e motivaram a realização de entrevistas optou-se por uma metodologia qualitativa, que permitisse confirmar a sua existência e medir o impacto das barreiras para as PME. Assim, e pretendendo confirmar se também no caso Português as dificuldades na contratação pública estão alinhadas com as de outros países, sobretudo europeus (IMPIC, 2018), utilizou-se o modelo de categorização de Loader (2013), para sistematizar dificuldades encontradas no caso português através da realização de entrevistas.

Acabou por isso, por ser necessário focar com maior ênfase a questão: Quais as principais barreiras encontradas pelas PME de prestação de serviço na Contratação Pública?

Desta questão e em consonância com a revisão da literatura (Edler & Yeow, 2016; Flynn, 2017; Flynn & Davis, 2016; Flynn, McKevitt, & Davis, 2013; Loader, 2013; Saastamoinen et al., 2018; Stake, 2017; Telgen et al., 2012), surgiram outras questões como: a dimensão das empresas (PME ou GE) é uma barreira em si? As dificuldades encontradas estão relacionadas com a capacidade das empresas ou com o processo em si? Existe falta de capacidade das

empresas para concorrer à CP? A falta de capacidade está relacionada com barreiras internas ou externas à empresa e quais? As barreiras encontradas são distintas consoante a posição profissional ou existem perceções comuns? Existem barreiras que afetam a decisão de “go no go”? As dificuldades encontradas estão relacionadas com a capacidade das empresas ou com o processo em si? Quais são as principais dificuldades encontradas no processo de CP, do ponto de vista do concorrente? O processo é complexo? O peso da legislação impacta os entrevistados, no sentido em que sentem que sozinhos têm menor hipótese? Existem formas simples de melhorar o processo para os concorrentes foco?

Estas questões, integradas na entrevista, poderiam não só ajudar a responder à questão principal, estabelecendo limites e perspetivas, como contribuir para investigar os impactos e condicionantes da CP na gestão de empresas. A Tabela 3.2 sistematiza as questões analisadas e o objetivo de análise.

Os resultados das entrevistas foram analisados com o auxílio do software MAXQDA com vista à obtenção de um grupo de barreiras, segmentadas por categorias e etapas do processo, por forma a entender que barreiras têm maior peso em que fase do processo. Esta questão surgiu da importância de entender à partida quais os obstáculos que faziam as empresas não aderir ao processo de CP, distinguindo as questões de capacidade encontradas na literatura (Flynn, 2017, 2018; Flynn & Davis, 2016; Loader, 2013; OECD, 2019). Por outro lado, também se quis distinguir o que eram as barreiras ao processo efetivo, isto é, quando se decide apresentar proposta, daquelas que fazem parte de motivos de escolha específicos da empresa e que constituem a decisão “*go no go*”. Assim, para além das questões de enquadramento e âmbito geral do processo, a entrevista focou particularmente as barreiras de capacidade da empresa, decisão e processo. Esta segmentação de etapas viria também a ser importante para enquadrar as barreiras do estudo no modelo de Loader (2013) que divide o seu modelo de organização em responsabilidades no processo e etapas.

Feita a sistematização de questões, foram desenhadas as perguntas de modo a verificar as dificuldades encontradas atualmente em Portugal para PME no SPS no processo de CP, permitindo que as respostas encontradas fossem depois analisadas à luz desta matriz.

Tabela 3.2 - Questões de Pesquisa e questões de entrevista

O QUESTÃO DE PESQUISA	QUESTÕES	OBJECTIVO	
Quais são as principais condicionantes da CP para a gestão das empresas?	Quais as principais barreiras encontradas pelas PME de prestação de serviço na Contratação Pública?	1.REQUISITOS - PME - SECTOR DE SERVIÇOS	- Enquadrar a empresa no foco da tese - a dimensão das empresas (pme ou ge) é uma barreira em si? As barreiras são semelhantes para GE e PME?
		2.ENQUADRAMENTO - Concorre a concursos públicos - frequência	- Enquadrar o caso concreto no nível de participação (frequência) de modo a entender se as barreiras são independentes da frequência de licitação
		3.CAPACIDADE - Tem capacidade para aumentar o volume de licitações? - Porque não o faz?	- Verificar se o conceito de capacidade interna está relacionado com a não licitação; - A falta de capacidade esta relacionada com barreiras internas ou externas à empresa e quais?
		4.POSIÇÃO - Posição do entrevistado	- Verificar se a posição do entrevistado quadro de gestão relativamente às barreiras que enumera é distinta dos restantes;
		5.DECISAO DE LICITAÇÃO - Existem barreiras que afetam a decisão de go no go?	- Existem barreiras no processo que excluem a decisão de licitação
		6.DIFICULDADES Quais são as principais dificuldades que encontra no processo de contratação pública?	- Identificar barreiras assinaladas; - Categorizar barreiras; - Analisar as seguintes questões: - O processo é CONSIDERADO complexo? - As dificuldades encontradas estão relacionadas com a capacidade das empresas, com as políticas de CP ou com o processo em si?
		7.JURIDICO - necessário apoio jurídico?	- Sentimento de incapacidade para lidar com as questões legais, complexidade de processo, burocracia
		8.MELHORIA DO PROCESSO - Os entrevistados têm sugestões de melhoria do processo	- Existem formas simples de melhorar o processo para os concorrentes foco? - Estas sugestões teriam impacto para a otimização do modelo de gestão

Nas entrevistas, optou-se por uma metodologia de pergunta aberta em que fosse dada aos entrevistados a possibilidade de expor livremente as dificuldades que associam ao processo e as sugestões para a sua melhoria, sem condicionar à partida a sua resposta. Foram, no entanto, listados alguns exemplos de dificuldades mais referidas na revisão da literatura de modo a auxiliar o tipo de resposta pretendido.

Apresenta-se de seguida o fundamento para a definição de questões de entrevista e o guião utilizado. Foram incluídas questões de enquadramento que permitissem monitorizar a adequação do entrevistado ao estudo em particular.

A primeira questão, corresponde ao ponto 1. Requisitos, pretende confirmar o foco de entrevista, se a empresa é uma PME e se se enquadra no sector de prestação de serviços. Para efeitos de monitorização é questionado qual a atividade em que são prestados serviços.

A segunda questão, 2. Enquadramento, enquadra a empresa no processo de contratação pública, se é uma empresa que concorre a concursos públicos e com que frequência. A questão da frequência surge da hipótese de empresas que submetem propostas com mais frequência encontrarem barreiras distintas das empresas que submetem com menos frequência.

A terceira questão, 3. Capacidade, relaciona-se com a capacidade das empresas aumentarem a sua capacidade de resposta a concursos públicos. Se têm essa capacidade e porque não o fazem. Esta questão está diretamente relacionada com a categoria de Loader (2013) que abrange as barreiras internas das empresas relacionadas com a sua capacidade de resposta. Pretende-se perceber se existe essa perceção de falta de capacidade e quais as suas causas e clarificar se é a falta de capacidade das empresas que as faz concorrer menos, ou se não existe motivação ou interesse em fazê-lo. A questão poderá fazer uma charneira entre as dificuldades das PME face às dificuldades das grandes empresas. As duas entrevistas de controle a grandes empresas poderão nesta questão mostrar o diferencial de capacidade com base na dimensão das empresas.

A quarta questão, 4. Posição, tem como objetivo perceber qual o papel do entrevistado na empresa, de modo a enquadrar a perceção que tem das barreiras encontradas no processo. Surge da hipótese de quadros técnicos, quadros de gestão, apoio jurídico ou outro terem perceções diferentes das barreiras encontradas.

A quinta questão, 5. Decisão de licitação, pretende verificar os fatores que influenciam negativamente a decisão de apresentação de proposta, de modo a entender quais fatores constituem escolhas e quais se podem enquadrar como barreiras ao processo. Esta questão é importante para entender quais os obstáculos do processo de contratação que à partida fazem excluir a opção de concorrer.

A questão número seis, 6. Dificuldades, tem como objetivo conhecer as barreiras associadas ao processo, de modo a poder categorizá-las e analisar a sua relevância no processo.

A sétima questão, 7. Jurídico, pretende entender a complexidade a nível legal e foi introduzida com base na teoria empírica de que todo o processo é muito complexo, legalista e

---

dependente de prazos e meios que o comum profissional não dispõe, sendo necessário ter apoio jurídico para poder garantir um melhor desempenho na sua participação. Esta questão teve como objetivo entender se o processo é considerado complexo e se exige apoio jurídico e de estabelecer um paralelo com os meios disponíveis das empresas para contratar este tipo de apoio específico.

A oitava e última questão, 8. Melhorias ao processo, foi acrescentada à entrevista, por se ter considerado que os participantes poderiam ter sugestões valiosas e conhecedoras de formas de melhorar o processo e remover algumas barreiras encontradas.

O quadro seguinte apresenta o Guião de entrevista utilizado.

*Tabela 3.3 - Guião de Entrevista*

1. Requisitos (PME)
a. A empresa que representa tem menos de 250 colaboradores e um volume de negócios anual inferior a 50 milhões de euros?
b. Que tipo de serviços são prestados pela empresa que representa que possam ser contratados através de contratação pública?
2. Enquadramento
a. A empresa que representa costuma concorrer a concursos públicos?
i. Não
1. Porquê?
ii. Sim
1. Qual a frequência média com que submete propostas?
a. 1 ou mais por semana;
b. 1 ou mais por mês, sem chegar a 1 por semana;
c. Menos que 1 por mês;
d. Não sabe.
3. No seu ponto de vista, a empresa que representa teria capacidade para duplicar o volume atual de submissão de propostas?
a. Não
i. Quais os impedimentos?
(ex. Má relação custo-benefício; Falta de disponibilidade de recursos - recursos no processo de preparação de proposta; ou na capacidade de prestação de serviço; Dificuldade em identificar oportunidades ativas; incerteza de adjudicação; prazo até adjudicação; Pré-requisitos de candidatura exigentes; Complexidade do processo; Poucos procedimentos na área de atuação; incertezas relacionadas com a data de início de trabalho e recursos necessários, adjudicação, disponibilidade de recursos.)
b. Sim
i. Porque não o fazem?
(ex. seria necessário aumentar recursos de tempo e/ou de recursos humanos na preparação da proposta e não compensaria; não existem procedimentos com interesse; Não disponho de recursos para garantir a efetivação do trabalho com qualidade; Imprevisibilidade de adjudicação: incerteza de

adjudicação e/ou prazo até adjudicação; Pré-requisitos de candidatura exigentes; Complexidade do processo; risco do investimento na preparação de proposta; Incerteza do processo – em caso de proposta vencedora .)

---

4. Qual o seu papel nessa empresa?

---

- a. Quadro de gestão
  - b. Quadro técnico
  - c. Quadro administrativo
  - d. Apoio jurídico
  - e. Outro
- 

5. Tem um papel decisor na opção de concorrer ou não a um determinado concurso público?

---

i. Não

- 1. Mas...pela sua experiência quais acha que são os fatores que levam a empresa a excluir a apresentação de proposta....

ii. Sim

- 1. Que fatores o levam a excluir a apresentação de proposta a um concurso com interesse potencial?

(ex. preço; localização geográfica; tempo de contrato; prazo de apresentação de propostas; pré-requisitos necessários; recursos necessários para preparação de proposta; prazos de apresentação de erros e omissões)

---

6. Quais são as principais dificuldades que encontra no processo de contratação pública, do ponto de vista do concorrente?

---

(barreiras que dificultam o interesse, a preparação e a submissão de proposta)

(ex. Necessidade de recursos - recursos humanos, recursos de gestão, marketing, idioma, processos administrativos e legais, apoio jurídico, plataformas eletrônicas, etc.; Dificuldade em identificar oportunidades ativas; incerteza de adjudicação; prazo até adjudicação; Má relação custo-benefício; métodos de avaliação pouco explícitos; Pré-requisitos de candidatura exigentes; burocracia do processo; dificuldades associadas a plataformas eletrônicas; condições de pagamento pouco vantajosas; Foco no mais baixo preço; necessidade de demonstrar histórico da empresa; dificuldades na leitura das peças de concurso; Complexidade do processo; processo considerado injusto; especificações demasiado restritas ou abrangentes de serviços.)

---

7. O apoio jurídico é indispensável?

---

8. Propostas de melhorias do processo.

---

As entrevistas foram realizadas entre os meses de Janeiro e Abril de 2021, por videoconferência. As respostas foram transcritas e procedeu-se à sua análise. Foi utilizado o software MAXQDA 2020 para organizar a informação, definir categorias de barreiras e segmentar a informação obtida por via de quantificação de resultados. Os dados relevantes foram posteriormente tratados em Excel.

Foi possível encontrar 12 categorias genéricas de obstáculos e 34 obstáculos distintos. No entanto, e considerando que o guião de entrevista dividia os obstáculos em 3 fases do processo, obstáculos à duplicação de capacidade (CAPACIDADE), critérios de decisão de apresentação de proposta (DECISÃO), e barreiras encontradas no processo (PROCESSO), e porque na leitura de respostas se encontraram barreiras distintas consoante a etapa, considerou-se

---

vantajoso organizar a informação tendo em conta estas dimensões. Assim seria possível obter pistas sobre o impacto de cada barreira no desenvolvimento das atividades e quais as barreiras transversais ao processo.

Numa primeira fase fez-se uma leitura direta das repostas obtidas, sem proceder a um agrupamento alargado de barreiras semelhantes que fossem encontradas em diferentes etapas ou categorias, de modo a ter uma perceção clara do objeto de cada barreira e das limitações causadas. Esta leitura permitiu analisar os dados à luz da matriz de barreiras de CP encontrada na revisão da literatura, observando o caso português neste setor. Numa segunda fase, após a leitura dos primeiros resultados procedeu-se a um agrupamento de grandes obstáculos e verificação das suas implicações alargadas. A leitura de resultados, na qual se organizou a informação recolhida de modo segmentado por entrevistado e questões é apresentada no ANEXO A – .

Posteriormente, e de modo a responder às questões de investigação fez-se a leitura dos dados obtidos à luz de cada questão de investigação. Com base nos resultados, na amostra considerada e em questões levantadas pela revisão da literatura, considerou-se oportuno fazer a análise de respostas com base em características da amostra, nomeadamente dimensão da empresa, de modo a avaliar indícios de diferenças entre PME e GE, referidas na revisão da literatura; níveis de frequência de submissão de proposta, de modo a concluir sobre o impacto da assiduidade de submissão nas barreiras encontradas e na decisão de não apresentação de propostas no desenvolvimento do processo; das sugestões de melhoria do processo com as barreiras detetadas, a fase do processo em que as mesmas são encontradas e o setor de origem dessa barreira.

Considerou-se ainda relevante, dada a quantidade de barreiras encontradas e a sua repetição em algumas etapas do processo e categorias, fazer uma síntese de barreiras por níveis de obstáculo, por forma a ter uma noção clara dos graus de extensão de afetação de cada obstáculo nas diversas categorias e etapas do processo. Assim, agruparam-se todas as questões por categoria, atribuindo um número à categoria (de 1 a 12); dentro de cada categoria fez-se o agrupamento por etapa atribuindo letras, Capacidade (A), Decisão (B), Processo (C); e finalmente numerando sequencialmente cada barreira em cada categoria. Desta forma cada barreira tem um código por exemplo (1.A.12) significando: 1 categoria, A Capacidade, 12 número da barreira. Esta síntese teve como principal objetivo contribuir de forma mais clara para a avaliação dos impactos para o modelo de Gestão.

### 3.3 Enquadramento de barreiras no modelo de Loader

De modo verificar a incidência das barreiras no processo de CP, relatadas pelos entrevistados, no panorama internacional, procedeu-se à integração dos resultados da entrevista no modelo de Loader (2013). Esta integração teve como objetivo obter uma matriz mais focada no caso português e que permitisse uma avaliação imediata das suas características particulares e/ou comuns às internacionais.

Considerando que as questões da entrevista já tinham em conta o modelo de organização da autora, a sua integração estava à partida facilitada.

Seguiu-se a metodologia de organização e estrutura, proposta por Loader (2013) que organiza em dois grande grupos: A. sector público e B. sector privado; o sector público é ainda dividido em 2 sub-grupos: A1. Barreiras relacionadas com o panorama (environment) do sector público e A2. Questões decorrentes do processo; dentro de cada um dos grupos e subgrupos são então definidas categorias que agrupam as barreiras: 1. Políticas; 2. Culturais; e 3. Organizacionais – no sub-grupo A1.; e Questões decorrentes do processo – estruturadas em 5 etapas – desde o início (pesquisa de oportunidades) ao final do processo (adjudicação de contrato), no sub-grupo A2. O grupo B. sector privado, inclui apenas o sub-grupo B1. Capacidade das Empresas e inclui as categorias: a. Capacidade; b. Competência; c. Atitude.

A divisão de questões de entrevista em barreiras de capacidade, decisão e processo permitiu que este enquadramento fosse particularizado por questão e obstáculos, mas fez também com que alguns obstáculos se repetissem nas diferentes fases. Sempre que possível, tentou-se agrupar as questões pela sua origem ou fase do processo em que são mais visíveis. No entanto, algumas questões como o risco do processo acabam por surgir em várias etapas. Optou-se por manter as questões que representavam obstáculo mesmo que se repetissem em duas categorias distintas.

De modo a garantir que as questões verificadas nas entrevistas se enquadravam no modelo e permitiam verificar a situação portuguesa, propôs-se o alargamento do âmbito de algumas barreiras da autora e noutros casos propôs-se mesmo a integração de novas barreiras. Mantiveram-se, porém, as barreiras da autora que não foram referidas em entrevista, uma vez que as perguntas da entrevista estavam direccionadas para os obstáculos que a empresa sente e só foram discutidas questões do panorama do setor público em casos pontuais.

Na proposta de modelo final de barreiras para o caso português assinalou-se aquelas em que se propôs extensão do âmbito e as que se propôs integrar.

---

A metodologia utilizada para fazer a integração de barreiras de CP no modelo proposto por Loader (2013), foi feita por verificação por etapa – em cada categoria, foram verificadas as barreiras de capacidade e cruzadas com as barreiras de Loader na área Capacidade no setor que melhor correspondia à categoria em verificação; posteriormente para a mesma categoria verificaram-se as barreiras de decisão dessa categoria, com os 3 setores de Loader e enquadraram-se as categorias nos sub-grupos e depois as barreiras nas barreiras semelhantes, e por fim foram verificadas as barreiras da etapa processo, da mesma forma. O processo foi repetido para todas as categorias. Algumas barreiras não tiveram enquadramento pelo que para cada uma delas foi avaliada a possibilidade de integração pela extensão do âmbito da barreira proposta por Loader – por exemplo, barreiras que no modelo da autora se referem apenas a convites ou acordos-quadro, foi proposta a extensão para concursos públicos abertos. De seguida, e para as barreiras que não tiveram enquadramento, foi proposta a adição de mais uma barreira ou setor.

### **3.4 Enquadramento de barreiras no modelo de gestão**

De modo a analisar os impactos do processo de CP na gestão de empresas, em particular as PME no SPS, procurou-se entender em que dimensões é que o modelo de gestão era afetado pelas barreiras no processo de CP.

Considerou-se oportuno enquadrar as limitações encontradas, num modelo que sistematizasse as várias dimensões do negócio na sua globalidade (P. C. Ensign, 2001). Optou-se pela Cadeia de Valor de M. Porter (Porter, 1985), não apenas por ser um modelo reconhecido universalmente na gestão de empresas, mas sobretudo pela sua versatilidade, foco na criação de valor e planeamento estratégico (Nicovich et al., 2007). De acordo com o autor, este modelo permite orientar o modelo negócio para a liderança por custos ou para a diferenciação competitiva, duas estratégias muito debatidas na orientação das empresas no processo de contratação pública. No entanto, o facto de ambas poderem constituir uma forma de criação de valor, permitirá às empresas fazer a leitura deste modelo de acordo com a opção mais ajustada ao seu caso.

O modelo permite definir uma sequência de atividades estratégicas transversais às empresas e facilmente adaptáveis a cada negócio (Thompson et al., 2016). Além disso, a cadeia de valor define os processos por áreas de atividade da empresa e não setores específicos que poderiam condicionar a análise de empresas que utilizassem uma estrutura diferente, e permitirá sempre

subdividir e adaptar cada área de atividade nas subatividades aplicáveis, contribuindo para uma leitura estratégica. De acordo com Chyi Lee & Yang (2000), numa organização, o conhecimento tangível toma a forma de procedimentos bem como de filosofia e estratégia da empresa.

Ao tentar cruzar as barreiras no processo de CP com cada área de atividade, colocando-a na área que acumula a sua responsabilidade e em que terá maiores repercussões, é possível verificar as atividades do negócio que detêm o processo, podendo por isso agir sobre ele, mas também verificar onde é que o modelo de gestão é mais afetado e as relações dessa afetação. Considerou-se ainda que este modelo permitia que as barreiras com interação entre diferentes setores fossem lidas de forma integrada e não estanque. É importante notar que o entendimento da empresa e dos seus processos, explícito na Cadeia de Valor de M. Porter, como uma forma de gerar valor para o cliente (Al-Mudimigh, Zairi, & Ahmed, 2004), é um modo de reforçar a leitura deste trabalho de que a resolução de barreiras no processo de CP terá vantagens para todos os envolvidos no processo, ou seja, a resolução das barreiras que afetam a empresa melhora a performance da empresa no processo, que por sua vez poderá gerar mais valor para o cliente que será, no caso, o seu maior beneficiado.

A metodologia utilizada para fazer a análise das barreiras de CP para o modelo de gestão através da integração na Cadeia de valor de M. Porter, utilizou a síntese de barreiras realizada neste estudo seguindo a categorização de barreiras à CP proposta por Loader (2013), e percorreu a seguinte ordem de atividades: colocação de cada barreira na matriz da cadeia de valor seguindo o critério da atividade responsável e/ou mais afetada pela referida barreira; agrupamento de barreiras por categoria em cada área de atividades; verificação de barreiras da mesma categoria noutras áreas de atividade e criação de interdependências entre atividades; análise dos setores de atividade afetados e do nível de transversalidade, leitura das principais consequências e impactos para o modelo de gestão das empresa; criação de matriz de impactos; analogia com os grupos de barreiras estabelecidos em entrevista (competência, decisão e processo); conclusão sobre as dimensões de afetação das barreiras no processo de CP ao modelo de gestão das empresas.



## Capítulo 4 Recolha de dados

As entrevistas foram realizadas focando não apenas a confirmação da existência de barreiras como também a obtenção de mais informações sobre as mesmas, e quais as suas principais dimensões, sem condicionar o entrevistado a respostas pré-estabelecidas. Tentou-se assim, apesar da entrevista semiestruturada, obter o máximo de informações sobre o processo de CP para cada empresa e dos modos como esse processo afeta a gestão e como poderá ser melhorado no seu ponto de vista.

Foram realizadas 17 entrevistas de modo a garantir algum grau de fiabilidade.

Posto isto foi analisado o conteúdo das entrevistas com vista à categorização de barreiras e medição do seu impacto.

As entrevistas foram realizadas através da plataforma zoom com uma duração prevista de 30 minutos e acompanhadas por exemplos de resposta sempre que necessário.

Escolheram-se entrevistados que tivessem algum envolvimento no processo de decisão de concurso ou de preparação ou submissão de propostas; ou que acompanhassem o processo por prestarem serviço jurídico a empresas que desenvolvem aquele tipo de atividades.

### 4.1.1 Caracterização da amostra

Todos os entrevistados são profissionais de diversos sectores de prestação de serviços, diretamente envolvidos no processo de contratação pública, desempenhando funções tanto no papel de concorrentes (13), como no apoio jurídico (2), ou no papel de contratantes (2). Destas, 4 entrevistas são de “controle”, 3 empresas GE e 2 entidades compradoras, de modo a tentar encontrar pontos comuns com o caso em estudo. Embora o estudo se concentre nas PME, considerou-se importante ouvir o testemunho dos profissionais de grandes empresas de modo a indagar sobre a semelhança dos dados, sem que o caso destas seja o foco do estudo.

Os profissionais entrevistados pertencem a empresas de 5 sectores de prestação de serviços<sup>2</sup> dos quais: 2 na área de Serviços de reparação e manutenção; 1 na área de Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção; 7 na área de Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio; 2 na área de serviços jurídicos; 1 na área de

---

<sup>2</sup> Utilizou-se a nomenclatura de serviços dos códigos CVP (Vocabulário comum para os contratos Públicos) utilizados na contratação pública (COMISSÃO EUROPEIA, 2007)

---

Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente; 1 na área de Serviços de Segurança e 1 na área de Serviços de jardinagem paisagística.

Dos 15 entrevistados todos disseram que as empresas concorrem a concursos públicos com frequência e estarem familiarizados com o processo. 40% licitam em concursos públicos mais de 1 vez por semana; 47% licitam mais do que uma vez por mês sem chegar a 1 vez por semana e 13% licitam com uma frequência inferior a 1 por mês.

Quanto à função dos entrevistados nas empresas que representam, 61% são quadros de gestão, 13% são quadros de gestão com funções técnicas, 13% são técnicos e 13% juristas.

#### **4.1.2 Resultados da Entrevista**

O modelo de entrevista incluía três questões abertas relacionadas com obstáculos ao processo de contratação pública. Conforme anteriormente explanado uma questão focava a capacidade da empresa de duplicar o volume de submissão de propostas pretendendo concluir sobre os obstáculos que impediam as empresas de aumentar a sua participação; outra questão focava os critérios de decisão para apresentar ou não proposta, pretendendo concluir sobre os fatores e variáveis que condicionam a decisão, não constituindo impedimentos do processo, mas escolhas; e por último quais os obstáculos encontrados no processo.

Considerando a diversidade de termos utilizados pelos entrevistados na nomeação de impedimentos associados à participação em processos de CP, mas também as semelhanças relativamente às condicionantes apontadas, optou-se por definir categorias de impedimentos que pudessem sistematizar os vários assuntos referenciados por tema. A revisão da literatura anteriormente desenvolvida foi importante nesta definição, uma vez que inicialmente se começou por utilizar as categorias propostas por Loader (2013) e tentar enquadrar as respostas obtidas. No entanto, considerando que os entrevistados focavam particularmente o ponto de vista das empresas e as dificuldades que as mesmas encontram, as categorias elencadas por aquela autora demonstraram-se insuficientes ou pouco específicas. Deste modo, as entrevistas foram lidas gerando categorias de barreiras com base no número de vezes que determinada palavra era referida relativamente ao mesmo assunto por forma a poderem ser posteriormente comparadas e integradas nas categorias já propostas por Loader (2013), mas com maior nível de especificidade.

Com base na análise de assunto referido, e de modo a não perder o sentido fundamental da preocupação dos entrevistados, propõe-se 12 categorias de temas que sintetizam os

impedimentos referidos. Todos os impedimentos, barreiras e obstáculos encontrados e associados a cada questão, bem como as categorias em que se inserem são apresentados no ANEXO A – Resultados agregados das entrevistas.

Foi necessário separar a categoria Recursos da categoria Recursos Humanos na Preparação de Proposta, uma vez que a referência aos recursos humanos necessários era referida com particular frequência e se acabava por confundir com outros recursos necessários no processo. A assinalar também que para o cruzamento dos dados com a Cadeia de Valor de M. Porter (Porter, 1985) seria importante distinguir os recursos humanos dos restantes recursos necessários.

O quadro seguinte apresenta o resumo de Categorias propostas e o seu âmbito.

*Tabela 4.1 - Nome e âmbito das Categorias propostas para impedimentos à CP*

CATEGORIA	ÂMBITO
1. INVESTIMENTO (INVEST.)	Investimento em recursos, tempo, ou bens necessários para o fazer parte do processo de CP no seu todo, desde a pesquisa de oportunidades à execução do contrato
2. RH NA PREPARAÇÃO DE PROPOSTA (RH PREP.P.)	Recursos Humanos necessários na fase de preparação de proposta
3. RECURSOS	Impedimentos relacionados com disponibilidade de recursos necessários no Processo. Os recursos podem ser pessoas e know how na execução de contrato, ou outros em qualquer fase do processo, como instalações, bens, consultoria, vertente digital, etc.
4. RISCO	Fatores relacionados com os riscos associados ao processo de contratação e todas as incertezas inerentes a um processo de concurso e à relação de partes decorrente daquele processo.
5. COMUNICAÇÃO (COMUN.)	Questões relacionadas com a comunicação com o cliente, sobretudo no caso do processo pré-contratação, sempre feita através de plataformas eletrónicas
6. PROCESSO	Questões relacionadas com o panorama de CP e o processo de CP, a forma como está regulado e a sua vertente administrativa. Requisitos obrigatórios e condução de procedimentos.
7. DESCONFIANÇA NO PROCESSO/ ENTIDADE (DESC. PROC.)	Aspetos relacionados com Desconfiança no processo de CP ou nas entidades adjudicantes.

8. ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO (ATRAT. PROC)	Elementos que embora decorrentes do processo de CP são relativos a cada procedimento em particular e que podem alterar de procedimento para procedimento.
9. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO (C. AVALIAC.).	Questões relacionadas com critérios e métodos de avaliação
10. PRAZOS	Questões relacionadas com prazos e esforço de entrega de elementos no processo de CP no seu todo, desde a pesquisa de oportunidades à execução do contrato.
11. DESEMPENHO (DESEMP.)	Questões relacionadas com o desempenho da empresa no processo.
12. PREÇO	Questões relacionadas com o preço base do concurso.

Na leitura de quantificação de barreiras, os entrevistados expuseram as barreiras ao processo de CP de forma livre, pelo que algumas barreiras podem ser consideradas semelhantes. No entanto, por forma a não perder a informação sobre as reais dificuldades que sentiam no processo, optou-se por agrupar apenas na mesma barreira os motivos absolutamente semelhantes. Assim, cada categoria inclui uma série de barreiras e existem algumas dificuldades sobrepostas em várias categorias. No entanto, organizaram-se as barreiras na categoria em que existia maior foco, ou seja, o problema “investimento elevado na preparação da proposta não compensa/ dispõem de recursos limitados na preparação de propostas” foi considerado um problema da categoria investimento, uma vez que embora relacionado com os RH a preocupação se situa no Investimento. Por outro lado, se a questão é colocada do lado da disponibilidade de RH como por exemplo em “implica grande disponibilidade de recursos na preparação Proposta/alocação exclusiva de recursos”, considera-se que o problema está na disponibilidade dos RH.

Na apresentação de dados de entrevistas considerou-se importante apresentar os dados tanto por número de vezes que a barreira foi referida, como por número de referências total por categoria e número de obstáculos por categoria. Desta forma, será possível obter das entrevistas as seguintes informações: barreiras com maior grau de incidência comum – aquelas que afetam as empresas de modo genericamente reconhecido; categorias com maior impacto – os assuntos que têm maior número de referências aos diversos obstáculos, ainda que com particularidades distintas; categorias com maior número de obstáculos – assuntos que têm maior ou menor diversidade de problemas detetados.

Assim, para a apresentação de dados por barreira/obstáculo apresenta-se a percentagem de entrevistados que referiram essa barreira ( $n \text{ referencias} / E \times 100$ ), sendo (E) o numero total de entrevistados . Leitura de dados por categoria: número de obstáculos existentes nessa categoria (N); categoria com maior peso de impacto, em percentagem, ( $R / T \times 100$ ) – total de referências a barreiras numa determinada categoria (R), por comparação com o total de referências no total de categorias (T).

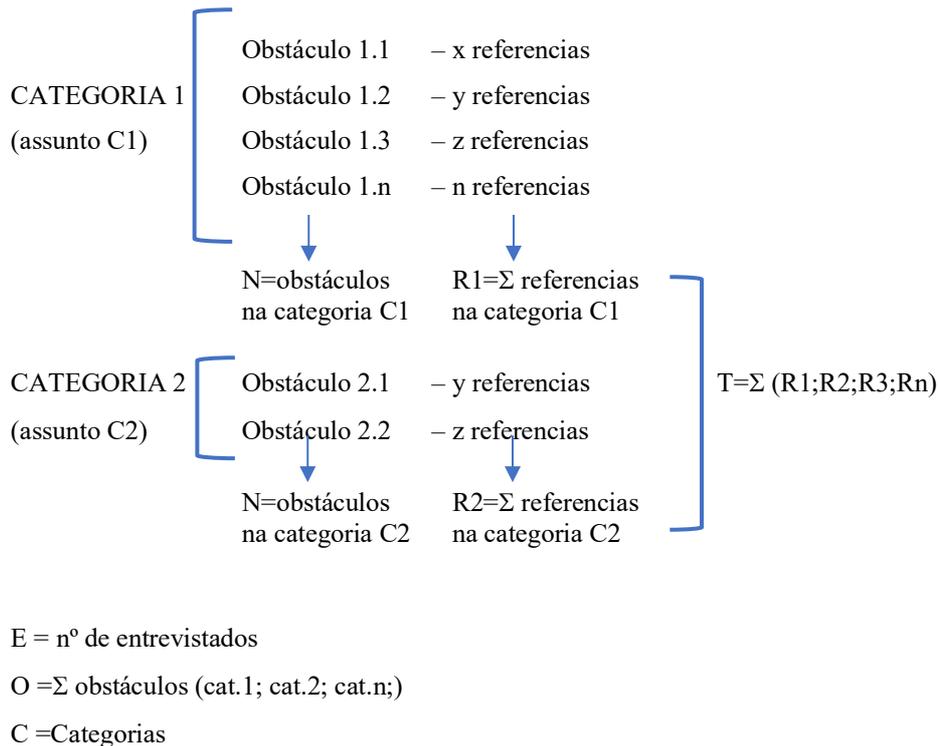


Figura 4.1 - Diagrama de apresentação de resultados

Expõem-se os resultados do seguinte modo: primeiramente apresentam-se os resultados por número de obstáculos/impedimentos (N) em cada categoria (C) e o número total de referências nessa categoria (R). Depois apresentam-se os obstáculos mais vezes referidos pelos participantes em percentagem (referências– x, y, z, n), e finalmente as categorias mais referenciadas no somatório de vezes em que os obstáculos dessa categoria foram referidos por comparação a todas as referências a obstáculos numa determinada fase ( $Rn / T \times 100$ ).

Quanto à Capacidade de Duplicação de Submissão Volume de Propostas foram referidos 18 impedimentos (O) distribuídos por 11 categorias (C):

- 
- 1. Investimento (N=2; R=8): implica grande investimento (o processo); investimento elevado na preparação da proposta não compensa/ dispõem de recursos limitados na preparação de propostas;
  - 2. RH na Preparação de Proposta (N=2; R=13): Simultaneidade de datas de entrega de propostas; implica grande disponibilidade de recursos na preparação Proposta/alocação exclusiva de recursos;
  - 3. Recursos, sem referência
  - 4. Risco (N=2; R=11): Incerteza no processo; Risco / incerteza da adjudicação;
  - 5. Comunicação (N=1; R=1): Necessidade de obter informações prévias;
  - 6. Processo (N=1; R=2): grande quantidade de documentos necessária;
  - 7. Desconfiança no Processo/ Entidade (N=2; R=3): Desconfiança no objetivo da contratação; Risco de má cobrança;
  - 8. Atrativos do Procedimento (N=3; R=10): Competências pedidas pouco ajustadas ao core; pré-requisitos exigentes; tipo de serviço pouco interessante/ não há procedimentos com interesse;
  - 9. Critérios de Avaliação (N=1; R=3): Critérios de avaliação desajustados ou excessivamente exigentes;
  - 10. Prazos (N=1; R=5): Falta de tempo para preparar a proposta / Dificuldade de obter respostas de fornecedores necessárias na preparação de propostas;
  - 11. Desempenho (N=2; R=4): Preocupação com rácios de eficiências na entrega de propostas; Falta de know-how disponível no momento de apresentação de proposta;
  - 12. Preço (N=1; R=5): Baixo preço / má relação qualidade preço.

No que concerne à capacidade de duplicação de volume de propostas, apenas 13% dos entrevistados disseram não ter essa capacidade, considerando que a principal razão para não o fazerem se relaciona com a necessidade de fazer um grande investimento, nomeadamente ao nível da disponibilidade de recursos para a preparação da proposta e da quantidade de documentos necessária. Ambos indicaram os critérios de avaliação como um impedimento ao seu aumento de capacidade de duplicação do volume de submissão de proposta. – neste caso a principal razão prende-se mesmo com a capacidade da empresa, mas é invocada uma razão relacionada com os critérios de avaliação, aqui na esfera do processo.

Os restantes 87% entrevistados consideraram ter capacidade para duplicar o volume de submissão de propostas, no entanto elencaram os seguintes motivos para não o fazer:

- 77% consideraram que implica grande disponibilidade de recursos na preparação Proposta/alocação exclusiva de recursos;

- 54% indicaram: o risco/ incerteza de adjudicação como uma limitação; que não sentiam essa necessidade (o tipo de serviço pedido é pouco interessante, que selecionam apenas os procedimentos que mais se adaptam às necessidades da empresa, que não sentem necessidade, ou que não há procedimentos com interesse);

- 38% referiram: implica grande investimento (o processo); Falta de tempo para preparar a proposta / Dificuldade de obter respostas de fornecedores necessárias na preparação de propostas; Baixo preço / má relação qualidade preço;

- 31% referiram a incerteza no processo;

- 23% referiram: investimento elevado na preparação da proposta não compensa/ dispõem de recursos limitados na preparação de propostas; simultaneidade de datas de entrega de proposta; Critérios de avaliação desajustados; Preocupação com rácios de eficiências na entrega de propostas;

- 15% indicaram Grande quantidade de documentos necessária; desconfiança no objetivo de contratação; pré-requisitos excessivamente exigentes;

Em síntese, nos motivos assumidos para a escolha de não duplicar o volume de submissão de propostas ( $R_n / T \times 100$ ), mesmo havendo capacidade para o fazer, 20% estão relacionados com os RH necessários na preparação da proposta; 17 % o risco do processo; 15% os atrativos do procedimento; 12% refere o investimento necessário; 8% os prazos; 8% o preço; 6% preocupações de desempenho; 5 % a desconfiança no processo; 5% os critérios de avaliação; 3% questões relacionadas com o Processo e 2% questões de comunicação.

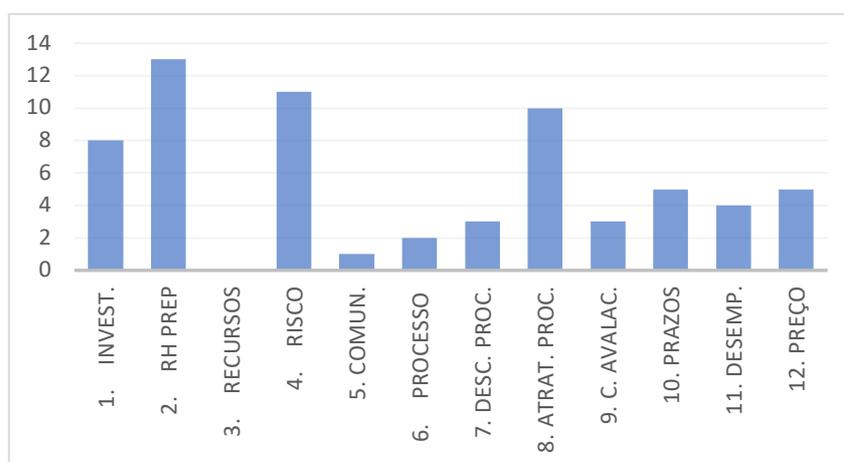


Figura 4.2 – Número de referências por categoria para não duplicação de volume de submissão de propostas

Nota-se que dois dos entrevistados, particularmente aqueles que prestam serviços jurídicos de apoio à contratação pública, consideraram que a capacidade de duplicação do volume de propostas entregues, está dependente do sector em que se presta o serviço, uma vez que existem sectores em que as propostas exigem um estudo exaustivo das características de CE, pedido de preços a fornecedores e desenvolvimento de proposta, enquanto outras exigem apenas apresentação de preço.

A tabela seguinte sintetiza os motivos mais referidos pelos entrevistados como obstáculos ao aumento de capacidade, por Obstáculos (incluindo número de ocorrências - O), e Categoria (incluindo o total de vezes que a categoria foi referenciada - T).

*Tabela 4.2 - Síntese de Obstáculos ao aumento de Capacidade na Contratação Pública*

O	Obstáculos mais referidos (categoria)	P	Maior n.º de referências total Categoria	T
10	A2.2 implica grande disponibilidade de recursos na preparação Proposta/alocação exclusiva de recursos (2.RH PREP.)	1º	2.RH. PREP:	13
7	A8.3 Tipo de serviço pouco interessante/ não há procedimentos com interesse (8.ATRAT. PROC.)	2º	4.RISCO	11
7	A4.2 Risco / incerteza da adjudicação (4.RISCO)			
5	A1.1 Implica grande investimento (o processo) (1.INVEST.)	3º	8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO	10
5	A10.1 Falta de tempo para preparar a proposta / Dificuldade de obter respostas de fornecedores necessárias na preparação de propostas (10.PRAZOS)			
5	A12.1 Baixo preço / má relação qualidade preço (12.PREÇO)			

O – Ocorrências                      P – Posição                      T – total de impedimentos

Na questão relativa aos obstáculos à participação decorrentes da decisão – o que leva os concorrentes a não apresentar proposta a um determinado concurso foram referidos 29 critérios de decisão (N), distribuídos por 11 categorias (C):

- Investimento (N=1; R=1): Relação prazo-esforço;
- Recursos Humanos na Preparação de Proposta (N=1;R=6): recursos necessários para preparação de proposta – tempo e dedicação;
- Recursos (N=2; R=4): Falta de disponibilidade de recursos ajustados à prestação de serviço; indisponibilidade de recursos (genérico);
- Risco (N=4; R=8): Risco; Possibilidade de não adjudicação; Risco face a investimento; incerteza da posição comercial/ entidade adjudicante;

- Comunicação (0): Não referido;
- Processo (N=4; R=9): especificações de CE sem interesse; Requisitos de candidatura/ Alvará; Época de execução; Pré-requisitos necessários;
- Desconfiança no Processo/ Entidade (N=2; R=5): Risco de Prazos de pagamento; valor estratégico do cliente /desconhecimento do cliente/ descrença naquele cliente;
- Atrativos do Procedimento (N=6; R=16): Quantidade, Tempo e tipologia de trabalhos; Localização; Época de execução; Objeto do concurso; Ausência de contexto; Complexidade da proposta;
- Critérios de Avaliação (N=1; R=3): Critérios de avaliação ambíguos ou pouco vantajosos;
- Prazos (N=4; R=8): Prazos (entrega) / Prazos de resposta curtos; Simultaneidade de concursos com interesse (priorização); Obtenção de respostas por parte dos fornecedores; Tempo necessário para preparação de proposta;
- Desempenho (N=2; R=2): Requisitos de eficiência; Análise financeira;
- Preço (N=2; R=12): Preço; Margem de lucro pouco interessante.

Relativamente aos critérios de decisão, do total de entrevistados 47% disseram não ter poder de decisão na opção de apresentar proposta num determinado concurso, dois dos quais juristas; 53% disseram ter essa decisão. Considerou-se importante estabelecer esta diferença de modo a poder concluir sobre os critérios que são realmente utilizados na prática. No entanto, entre os responsáveis pela decisão de apresentar proposta e os que não têm essa responsabilidade, os motivos elencados foram semelhantes.

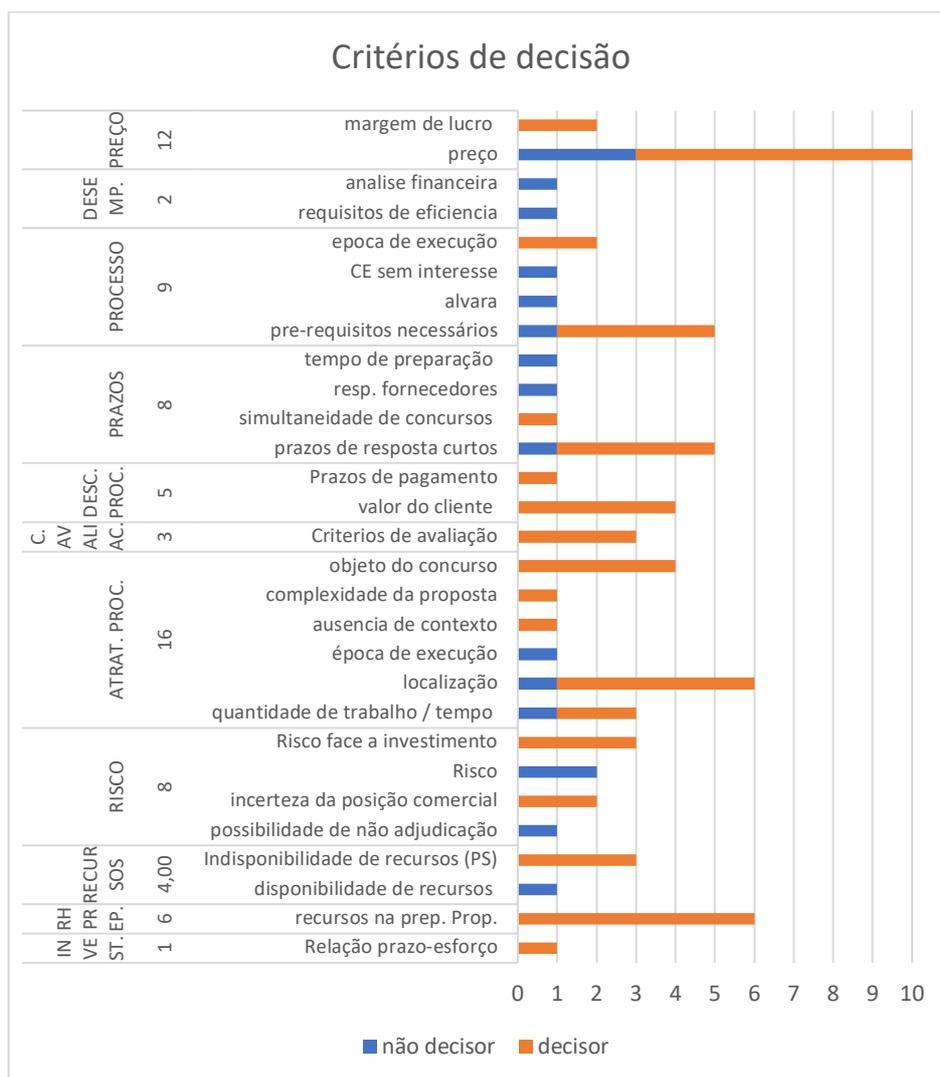


Figura 4.3 - Gráfico de critérios de decisão para não apresentação de proposta

Relativamente aos critérios apontados pelos entrevistados quanto à decisão de apresentação de proposta a um determinado procedimento, verificou-se que tanto quadros com responsabilidade de decisão como quadros sem essa responsabilidade elegem critérios comuns, sendo que os primeiros encontram mais pontos de análise do que os restantes. Nota-se igualmente que os entrevistados decisores têm respostas mais homogêneas, concordando com maior frequência nos fatores que analisam.

Em ambos os casos (decisores e não decisores) o critério mais mencionado como motivo de desinteresse 67% foi o preço base do procedimento.

O investimento necessário em recursos e tempo para a preparação de proposta foi igualmente muito notado por decisores, 75% dos entrevistados. Outro critério que mostrou relevância foi a localização do contrato 40%. O fator risco face ao investimento e os prazos de

resposta curtos, foram mencionados por 33% dos entrevistados, e a disponibilidade de recursos para a prestação de serviços, o objeto do concurso, o valor do cliente e os pré-requisitos foram notados por 27% dos entrevistados.

Na análise por categorias nota-se que os decisores frisam todas as categorias e os não decisores não abordam as categorias Investimento, Critérios de Avaliação e Desconfiança no Processo/ Entidade Adjudicante. A categoria mais vezes notada como fator de exclusão na fase de decisão 22% de referências, são os Atrativos do Procedimento. O preço é a segunda categoria mais vezes referida 16% de referências, abrangendo não só o preço do procedimento, mas também a margem de lucro prevista. Segue-se a categoria Processo referida 12% das vezes.

Tabela 4.3 - Síntese de impedimentos na Decisão na Contratação Pública

O	Obstáculos mais referidos (categoria)	P	Maior n.º de referências total Categoria	T
10	B12.2 Preço (12.PREÇO)	1º	8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO	16
6	B2.3 recursos necessários para preparação de proposta – tempo e dedicação (2.RH PREP.)	2º	12.PREÇO	12
6	B8.9 Localização (8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)	3º	6.PROCESSO	9

O – Ocorrências                      P – Posição                      T – total de impedimentos

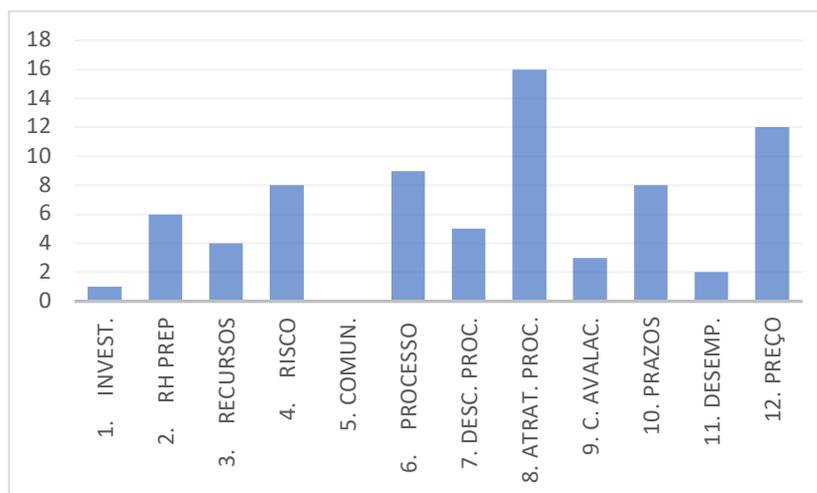


Figura 4.4 - Critérios de decisão para não apresentação de proposta por categoria

---

Relativamente aos obstáculos sentidos no processo, as barreiras propriamente ditas, todas as categorias foram abordadas, tendo-se obtido um total de 133 de respostas (T) e 34 obstáculos (O). Os obstáculos referidos são os seguintes:

- Investimento (N=1;R=6): custos elevados de participação (para PME) recursos humanos, tempo, gestão, plataformas e media;

- Recursos Humanos na Preparação de Proposta (N=0): Não referido;

- Recursos (N=2; R=4): limitação de recursos na preparação da proposta; Indisponibilidade de recursos até à contratação

- Risco (N=3; R=19): Risco do processo; condições de pagamento pouco vantajosas; incerteza de prazos de adjudicação;

- Comunicação (N=2; R=5): Processo de esclarecimento complexo - que não é direto nem esclarecedor / Dificuldades de comunicação com o cliente; Desconhecimento do cliente - falta de contacto direto;

- Processo (N=13; R=42): Dificuldades na identificação de oportunidades; Terminologias distintas em cada caso e/ou concurso; Resumos D.R. pouco explícitos; Complexidade do processo; pouca informação por parte do cliente; Peças de concurso complexas; Vertente digital eletrónica; Dificuldades com plataformas e divergência de processos nas várias plataformas; Falta de autonomia dos contratantes; Impreparação da administração para gerir os contratos e projetos; Morosidade dos processos judiciais; Incerteza nas datas de início de contrato;

- Desconfiança no Processo/ Entidade (N=1; R=3): Perceção de que o processo não é transparente;

- Atrativos do Procedimento (N=6; R=33): dimensão dos contratos - necessidades exigentes de recursos; pré-requisitos exigentes; Má relação custo-benefício; Necessidade de demonstrar histórico; Peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas; Critérios/métodos de avaliação pouco explícitos/ subjetivos;

- Critérios de Avaliação (N=1; R=3): É avaliada a preparação da proposta e não a sua qualidade;

- Prazos (N=2; R=6): Prazos curtos de entrega de proposta, erros e omissões, de audiência prévia; Prazos curtos - considerado o investimento e tempo necessário para preparar uma proposta que cumpra os critérios de avaliação;

- Desempenho (N=2; R=3): Recursos disponíveis com know how limitado no assunto específico; Dificuldades na apresentação de proposta;

- Preço (N=1; R=9): Foco no mais baixo preço/ Fator preço.

Os obstáculos mais notados, em igual percentagem - 60% dos entrevistados, foram o fator preço ou foco no mais baixo preço, e as peças de concurso pouco explícitas. De seguida foram notados por 53% dos entrevistados os critérios de avaliação subjetivos e o risco do processo. A má relação custo-benefício do procedimento foi referida por 46%. A divergência/dificuldades com funcionamento de plataformas foi referida por 40% dos entrevistados, assim como a burocracia do processo e a incerteza quanto a prazos de adjudicação. Condições de Pagamento pouco vantajosas, Pré-requisitos exigentes, Complexidade do Processo, Peças de Concurso complexas, e Vertente Digital Eletrónica foram mencionadas por 33% dos entrevistados.

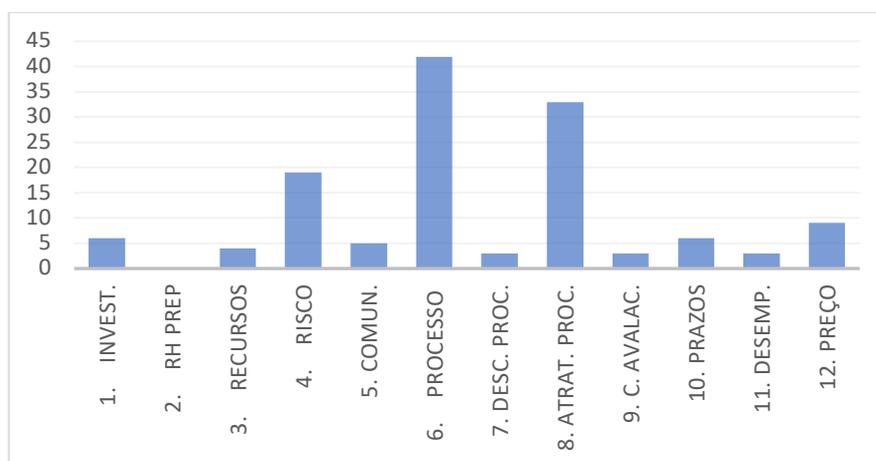


Figura 4.5 - Distribuição de referência a barreiras identificadas no processo por categoria

A categoria mais notada foi a categoria Processo, na qual foram identificadas 38% das barreiras, e obteve 32% de entradas de resposta, seguindo-se a categoria Atrativos do Procedimento com 6/34 barreiras identificadas e 25% de respostas. A terceira categoria de barreiras mais notada foi o Risco com 15%, 19 de respostas e 3 barreiras incluídas.

Tabela 4.4 - Síntese de Obstáculos ao Processo na Contratação Pública

O	Obstáculos mais referidos (categoria)	P	Maior n.º de referências total Categoria	T
9	C12.4 Foco no mais baixo preço/ Fator preço (12.PREÇO)	1º	6. PROCESSO	42
9	C8.14 Peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas (8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)			
8	C8.13 Critérios/métodos de avaliação pouco explícitos/ subjetivos (8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)	2º	8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO	33
8	C4.7 Risco do processo (4.RISCO)			
7	C8.12 Ma relação custo-benefício (8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)	3º	4. RISCO	19

O – Ocorrências                      P – Posição                      T – total de impedimentos

Quando questionados sobre a importância do apoio jurídico no processo de CP dos 7% Entrevistados não respondeu, 7% considerou que não era fundamental, e os restantes 86% consideraram fundamental.

Após a identificação de impedimentos e barreiras no processo, os entrevistados foram questionados sobre sugestões de melhoria para o processo. Foram apresentadas sugestões de melhoria para 18 das 34 barreiras identificadas.

A sugestão que reuniu mais consenso foi a Desburocratização do processo por 40% dos entrevistados, seguida de Critérios de Avaliação mais e melhor explícitos 33%. A simplificação do processo eletrónico bem como a normalização de programas de concurso, foram referidas por 20% dos entrevistados.

Note-se que as barreiras que reuniram maior número de sugestões de melhoria, foram Dificuldades com Plataformas e Divergência de Processos nas Várias Plataformas e Complexidade do Processo. Não foram apresentadas sugestões para as barreiras das categorias: Investimento, Recursos e Risco.

A seguinte tabela apresenta as 18 sugestões apresentadas pelos entrevistados para as barreiras identificadas:

Tabela 4.5 - Sugestões de melhoria ao processo de CP resultantes das entrevistas por barreira referida

CATEGORIA	BARREIRA IDENTIFICADA	SUGESTÃO DE MELHORIA
5. COMUNICAÇÃO	B5.3 Desconhecimento do cliente - falta de contacto direto	Garantir um processo ágil de comunicação com o cliente
6. PROCESSO	C6.6 Burocracia do processo	Desburocratização do processo
	C6.7 Complexidade do processo	Simplificação do processo - o processo é muito castrador em termos de oportunidades para as empresas
		Processos pouco informatizados – os processos são pouco céleres e pouco eficientes.
		Simplificação do processo - devia ser mais simples e ágil
	C6.8 Incerteza nas datas de início de contrato	Tempo até a adjudicação
	C6.9 Peças de concurso complexas	Programa de Concurso e Caderno de Encargos poderiam ser apenas um se seguissem a mesma estrutura e forma
	C6.11 Resumos DR pouco explícitos	Melhor especificação do produto
	C6.14 Vertente digital eletrónica	Simplificação do processo eletrónico
		Assinaturas digitais simplificadas
	C6.15 Dificuldades com plataformas e divergência de processos nas várias plataformas	Funcionamento das plataformas mais simples e intuitivo
Plataformas deveriam ter acesso a todos os procedimentos e não em exclusividade		
Homogeneização de plataformas		
C6.17 Impreparação da administração para gerir os contratos e projetos	Serviços partilhados especializados em compras públicas	
7. DESCONFIANÇA NO PROCESSO/ ENTIDADE	C7.5 Perceção de que o processo não é transparente	Eliminar a opacidade do processo
8. ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO	C8.10 Dimensão dos contratos - necessidades exigentes de recursos	Menor abrangência de serviços em CE
	C8.13 Critérios/métodos de avaliação pouco explícitos/ subjetivos	Critérios de avaliação mais e melhor explícitos.
	C8.14 Peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas	Programas de concurso deveriam ser normalizados

9. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	C9.3 É avaliada a preparação da proposta e não a sua qualidade	Processos de avaliação mais claros e mensuráveis. Atualmente são subjetivos e muitas vezes pouco ou mal explícitos. Avaliação está completamente dependente da perspectiva do júri.
10. PRAZOS	C10.6 Prazos curtos de entrega de proposta, erros e omissões, de audiência prévia.	Aumento de prazos de audiência prévia
	C10.7 Prazos curtos- considerado o investimento e tempo necessário para preparar uma proposta que cumpra os critérios de avaliação	Prazos de resposta mais alargados Ajustar os prazos para apresentação de proposta de forma a permitir propostas bem elaboradas e com qualidade, reduzir antes nos prazos de adjudicação/consignação que por vezes ocorrem mais de um ano depois da disponibilização do relatório final
11. DESEMPENHO	C11.6 Recursos disponíveis com know how limitado no assunto específico	Formação em contratação pública para PME
12. PREÇO	C12.4 Foco no mais baixo preço/ Fator preço	Preço como critério único
		Focar o valor do out-come do processo e não as restrições orçamentais
		Deveriam ser consideradas certificações ambientais e ecológicas

Considerando a quantidade de barreiras (trinta e sete) encontradas no processo através das entrevistas e integração no modelo de Loader (2013), e que as consequências sentidas pelas empresas e as melhorias que sugerem são comuns a muitas delas, agruparam-se as barreiras encontradas, propondo uma leitura das principais limitações encontradas. O quadro seguinte, expõe as catorze grandes limitações e as barreiras associadas.

*Tabela 4.6 - Principais limitações no processo de CP e barreiras associadas*

Limitações do processo	Barreiras associadas
1. Processo burocrático, complexo e exigente	A1.1.1. Objetivos de contratação distintos, sem prioridade definida; A1.1.2. Racionalização de fornecedores levando a uma base de fornecedores reduzida; A1.2.3. Atitudes adversas ao risco (por parte das entidades adjudicantes); A1.2.4. Atitudes que promovem a participação de empresas maiores; A1.3.5. Processos de concurso geradores de complexidade, confusão e inconsistência; A1.3.6. Impreparação da administração para gerir

	os contratos e processos; A2.2.15. Vertente digital eletrónica; A2.3.20. Burocracia
2. Dificuldades de Comunicação com o cliente	A2.1.7. Incapacidade de exercer os contactos apropriados; A2.1.8. Desconhecimento de procedimentos e oportunidades
3. Imprevisibilidade e incerteza do processo	A2.2.9. Risco e incerteza do processo; A2.2.10. Descrença no processo; A2.2.11. Imprevisibilidade de prazos de adjudicação; A2.2.12. Dimensão dos contratos – volumes proibitivos; A2.2.13. Prazos de contrato (em extensão) proibitivos; A2.2.14. Incerteza do trabalho gerado no contrato ou acordo-quadro e Incerteza da sua época de execução;
4. Pré-requisitos exigentes	A2.3.16. Dificuldade em fazer parte da lista de fornecedores; A2.3.17. Necessidade de demonstrar histórico; A2.3.19. Critérios de pré qualificação demasiado exigentes
5. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados	A2.3.21. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados (serviço, quantidade, tempo e tipologia de trabalhos, complexidade da proposta, época de execução);
6. Prazos desajustados	A2.3.22. Prazos do processo curtos ou desajustados à complexidade do processo
7. Desadequação das peças de procedimento ou má definição de objetivos de contratação	A2.3.23. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica, falta de capacidade técnica e rigor na elaboração de peças de concursos
8. Preço base desadequado às exigências do contrato e Pouca definição do “valor pelo dinheiro”	A2.4.24. Pouca definição do “valor pelo dinheiro” (value for Money)/ foco no custo; A2.4.25. Preço base desadequado às exigências do contrato ou sem previsão de margem de lucro
9. Implica grande disponibilidade de recursos	A2.3.18. Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos; B.1.29. Falta de recursos apropriados (de gestão, administrativos, marketing, de idioma, legais ou eletrónicos); B.1.30. Indisponibilidade de recursos humanos na execução de contrato
10. Falta de transparência do processo	A2.5.26. Pagamento demorado e risco de má cobrança; A2.5.27. Critérios de avaliação subjetivos, pouco explícitos ou desadequados; A2.5.28. Mau ou nenhum feedback
11. Risco de não adjudicação	B.1.31. Fraca realização da proposta; B.3.34. RISCO não adjudicação; B.3.36. Preocupações de desempenho
12. Dificuldades de competência	32. Falha preenchimento de requisitos ou indisponibilidade de recursos ajustados no momento de apresentação da proposta
13. Perceção de injustiça	B.3.33. Relutância em tomar parte de um processo visto como injusto; C.37. Questões de natureza jurídico-processual
14. Implica grande investimento	B.3.35. Preocupações com investimento necessário



## Capítulo 5 Análise de dados

### 5.1 Sistematização de barreiras com base no modelo Loader (2013)

De modo a enquadrar no panorama global, os resultados obtidos nas entrevistas realizadas, contribuindo com a visão da atividade de PME no sector de prestação de serviço em Portugal, fez-se uma integração das barreiras relatadas nas entrevistas no modelo de Loader.

#### MODELO DE LOADER (2013) PARA CATEGORIZAÇÃO DE BARREIRAS

##### SECTOR PÚBLICO

A1. PANORAMA (ENVIRONMENT) DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
1. POLÍTICAS	1. Objetivos de contratação distintos, sem prioridade definida
	2. Racionalização de fornecedores levando a uma base de fornecedores reduzida
2. CULTURAIS	3. Atitudes adversas ao risco
	4. Atitudes que promovem a participação de empresas maiores
3. ORGANIZACIONAIS	5. Processos de concurso geradores de complexidade, confusão e inconsistência
A2. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO	
1. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES ATIVAS	6. Incapacidade de exercer os contactos apropriados
	7. Desconhecimento de procedimentos e oportunidades
2. RECONHECIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DO CONTRATO E DECISÃO DE APRESENTAR PROPOSTA	8. Dimensão dos contratos – volumes proibitivos
	9. Prazos de contrato (em extensão) proibitivos
	10. Incerteza do trabalho gerado num contrato ou acordo-quadro
3. FAZER PARTE DO PROCESSO DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA	11. Dificuldade em fazer parte da lista de fornecedores
c. Concurso Público Aberto	12. Necessidade de demonstrar histórico
	(a) 13. Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos
d. Concursos Restritos: por pré-qualificação ou convite	(b1) 14. Critérios de pré qualificação demasiado exigentes
	(b1) 15. Burocracia
	(b2) 16. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica
4. ADJUDICAÇÃO PELO MAIS BAIXO PREÇO	17. Pouca definição do “valor pelo dinheiro” (value for Money)/ foco no custo -
5. RESULTADOS PARA O FORNECEDOR: SUCESSO; ADJUDICAÇÃO; FALHA; FEEDBACK	18. Pagamento demorado
	19. Mau ou nenhum feedback

##### SECTOR PRIVADO

B. CAPACIDADE DAS PEQUENAS EMPRESAS	
1. CAPACIDADE	20. Falta de recursos apropriados (de gestão, administrativos, marketing, de idioma, legais ou eletrónicos)
2. COMPETENCIA	21. Fraca realização da proposta
3. ATITUDE	22. Falha preenchimento de requisitos
	23. Relutância em tomar parte de um processo visto como injusto
	24. RISCO não adjudicação

Figura 5.1 - Modelo de barreiras de Loader (2013), desenho adaptado pela autora

---

Constata-se que das 81 barreiras referenciadas em entrevista para as 3 fases do processo analisadas, 34 encaixam diretamente nas barreiras do modelo de Loader e 6 poderiam encaixar por extensão do âmbito das barreiras daquela autora, por exemplo, na barreira da autora A2.10.1, 10. Incerteza do trabalho gerado num contrato ou acordo-quadro, a extensão do âmbito à incerteza do prazo de adjudicação poderia incluir a barreira B6.4 Época de execução do contrato, deste estudo. Uma das limitações que se encontrou no modelo ao fazer o cruzamento com as barreiras deste estudo, foi a especificação de barreiras exclusivas de determinados tipos de contrato (por exemplo, concursos por convite ou acordos-quadro) que se fossem extensíveis aos concursos públicos poderiam ser conectadas com as barreiras encontradas neste estudo.

Não foi possível enquadrar 39 barreiras, nomeadamente aquelas que estão mais relacionadas com preocupações e decisões internas da empresa e indiretamente relacionadas com o processo, 20% relacionadas com a capacidade da empresa de aumentar o volume de submissão, 46% com a decisão de apresentação de proposta e 34% com o processo de CP. Todas as barreiras não enquadradas encontram-se referenciadas no ANEXO E - Barreiras do estudo sem enquadramento no modelo de Loader (2013). O ANEXO F - Organização de barreiras, com base no modelo de Loader (2013), faz a síntese do enquadramento das barreiras do estudo no modelo, assinalando as correspondências entre as barreiras do estudo e as da autora, as barreiras cujo âmbito foi alargado e as barreiras novas propostas.

O modelo proposto neste estudo, seguiu a metodologia de organização e estrutura, proposta por Loader (2013) que organiza em dois grandes grupos: A. sector público e B. sector privado; o sector público é ainda dividido em 2 sub-grupos: A1. Barreiras relacionadas com o panorama (environment) do sector público e A2. Questões decorrentes do processo; dentro de cada um dos grupos e subgrupos são então definidas categorias que agrupam as barreiras: 1. Políticas; 2. Culturais; e 3. Organizacionais – no sub-grupo A1.; e Questões decorrentes do processo – estruturadas em 5 etapas – desde o início (pesquisa de oportunidades) ao final do processo (adjudicação de contrato), no sub-grupo A2. O grupo B. sector privado, inclui apenas o sub-grupo B1. Capacidade das Empresas e inclui as categorias: a. Capacidade; b. Competência; c. Atitude. O esquema seguinte pretende simplificar o entendimento da estrutura adotada.

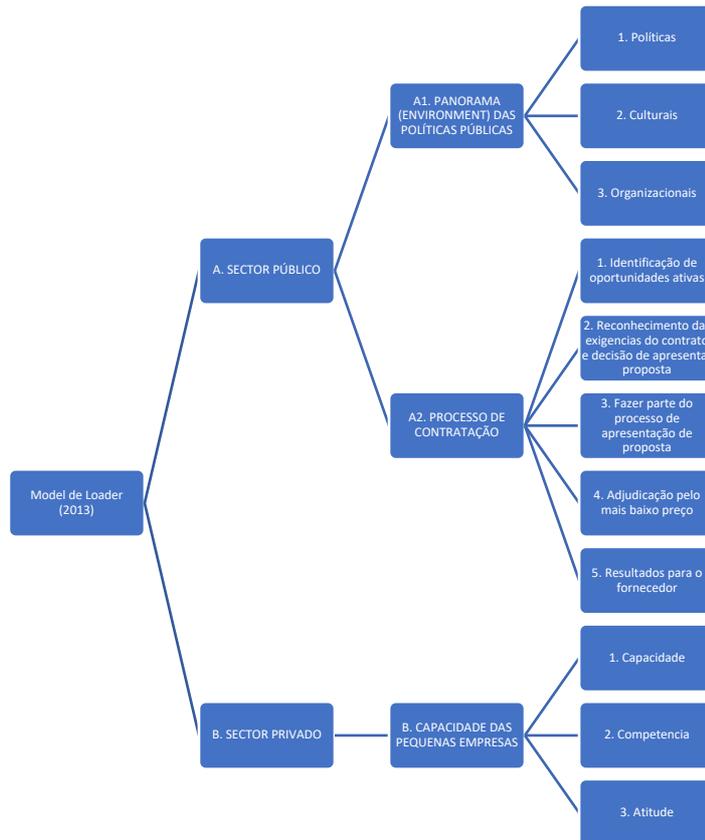


Figura 5.2 - Estrutura de Organização de barreiras ao processo de CP, por categorias de acordo com modelo de Loader (2013)

De modo a incluir todas as barreiras encontradas no estudo, criou-se mais um grande grupo: *Questões externas ao processo*, que permite incluir a categoria *Questões de natureza juridico-processual* e a barreira associada, morosidade dos processos judiciais. Passando assim para três grandes grupos: *sector público*; *sector privado* e *Questões externas ao processo*. Manteve-se os grupos propostos pela autora, bem como as categorias, sugerindo apenas uma maior abrangência da categoria 4. *Adjudicação pelo mais baixo preço*, à qual se acrescenta *má definição de preço base*, para incluir diversas barreiras referidas neste estudo relacionadas com a percepção das empresas sobre o preço do procedimento. A maior alteração consiste no número de barreiras que no modelo original era de vinte e quatro e passou a trinta e duas, e diversas barreiras propostas pela autora cuja designação foi alterada de modo a estender o âmbito.

Assim propõe-se o alargamento do âmbito de algumas barreiras do modelo, como se passa a descrever<sup>3</sup>: a barreira A2.2.10 - Incerteza do trabalho gerado num contrato ou acordo-quadro, se for alargada para Incerteza do trabalho gerado no contrato ou acordo-quadro e Incerteza da

<sup>3</sup> Para melhor entendimento das barreiras descritas, as barreiras resultantes deste estudo são apresentadas entre parêntesis, ex. (C8.14)

---

sua época de execução, pode incluir a barreira (B6.4) Época de Execução, deste estudo. No caso da barreira A2.3.(b2)16. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência ou capacidade técnica, se incluísse elaboração de peças de concurso, poderia incluir a barreira deste estudo (C8.14) Peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas, propõe-se a sua extensão para *Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica, falta de capacidade técnica e rigor na elaboração de peças de concursos*. Relativamente à barreira A2.518. Pagamento demorado se incluísse dificuldades de cobrança poderia enquadrar os Riscos de má cobrança (A7.1) referidos neste estudo, propõe-se assim *Pagamento demorado e risco de má cobrança*. Se na barreira B1.20 Falta de recursos apropriados (de gestão, administrativos, marketing, de idioma, legais ou eletrónicos) o âmbito fosse alargado de modo a incluir: a. *indisponibilidade de recursos na preparação de proposta*; b. *indisponibilidade de recursos no momento de execução de contrato*; c. *dificuldades associadas a prestadores de serviço*, poder-se-iam incluir as barreiras (B10.3) Simultaneidade de concursos com interesse (priorização) e (B10.4) Obtenção de respostas por parte dos fornecedores. A mesma proposta de alargar a barreira é feita para a A2.5.22. Falha preenchimento de requisitos para *Falha preenchimento de requisitos ou indisponibilidade de recursos ajustados no momento de apresentação da proposta* de modo a incluir a barreira (A11.2) Falta de know-how disponível no momento de apresentação de proposta.

É igualmente proposta a inclusão de onze barreiras encontradas neste estudo, não abrangidas pelo modelo da autora. A saber:

- no grupo A1. *Panorama das políticas de CP*
  - na categoria 3. *Organizacionais*: Impreparação da administração para gerir os contratos e processos;
- no grupo A2. *Processo de Contratação Pública*,
  - na categoria 2. *Reconhecimento das exigências do contrato e decisão de apresentar proposta*: Risco e incerteza do processo; Descrença no processo; Imprevisibilidade de prazos de adjudicação; Vertente digital eletrónica;
  - na categoria 3. *Fazer parte do processo de apresentação de proposta*: Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados (serviço, quantidade, tempo e tipologia de trabalhos, complexidade da proposta, época de execução); Prazos do processo curtos ou desajustados à complexidade do processo; Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica, falta de capacidade técnica e rigor na elaboração de peças de concursos;

- na categoria 4. *Adjudicação pelo mais baixo preço ou má definição de preço base:* Preço base desadequado às exigências do contrato ou sem previsão de margem de lucro;

- na categoria 5. *Resultados para o fornecedor: sucesso; adjudicação; falha; feedback:* Pagamento demorado e risco de má cobrança; Critérios de avaliação subjetivos, pouco explícitos ou desadequados;

- no setor privado, *grupo único B. . Capacidade das pequenas empresas:*

- na categoria 1. *Capacidade:*

- acrescenta-se à barreira existente Falta de recursos apropriados (de gestão, administrativos, marketing, de idioma, legais ou eletrônicos), três níveis de obstáculo: a. indisponibilidade de recursos na preparação de proposta; b. indisponibilidade de recursos no momento de execução de contrato; c. dificuldades associadas a prestadores de serviços;

- propõe-se a barreira: Indisponibilidade de recursos humanos na execução de contrato;

- na categoria 2. *Competência:* Falha preenchimento de requisitos ou indisponibilidade de recursos ajustados no momento de apresentação da proposta;

- na categoria 3. *Atitude:* Preocupações com investimento necessário; Preocupações de desempenho.

A importância de enquadrar as barreiras encontradas neste estudo, suporta-se na necessidade de incluir as preocupações das empresas, permitindo assim um melhor enfoque na sua resolução e oportunidade de ação por cada um dos stakeholders envolvidos. Sublinha-se que algumas destas barreiras impactam diretamente em setores críticos da empresa, como adiante se demonstra.

As barreiras da categoria INVESTIMENTO, decorrem sobretudo de obstáculos relacionados com o investimento necessário no processo e custos de participação para a empresa, e afetam a sua capacidade, decisão e processo. Na categoria RECURSOS, as barreiras que não se encontravam referidas focam a indisponibilidade de recursos necessários para a prestação de serviço e afetam as etapas decisão e processo. As barreiras de RISCO que se incluíram, estão relacionadas com as preocupações da empresa com investimento, posição comercial e risco no processo, e afetam as três etapas do processo de CP. As barreiras que se acrescentou da categoria PROCESSO, incluem questões relacionadas com condicionantes do processo em si, como a grande quantidade de documentos necessária; a complexidade dos processos; incerteza de datas de adjudicação, que permitam fazer planeamento de recursos na empresa; a vertente digital eletrónica e do panorama do processo no seu todo, afetando as fases

capacidade e processo. Na categoria DESCONFIANÇA NO PROCESSO/ ENTIDADE, foram incluídas no modelo proposto questões relacionadas com a perceção das empresas sobre o processo e seus intervenientes, afetando as fases capacidade e decisão. As barreiras referidas pelos entrevistados relacionadas com características dos procedimentos, na categoria ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO, não tiveram enquadramento no modelo da autora pelo seu nível de eventualidade, mas afetam as três etapas com maior enfoque na decisão e foram por isso propostas. Os obstáculos relacionados com CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO foram acrescentados, uma vez que se trata da perceção dos concorrentes sobre o modo de avaliação das propostas, e são barreiras com peso significativo nas 3 fases do processo. Alguns obstáculos da categoria PRAZOS, sobretudo os que decorrem da globalidade do processo não estavam abrangidos e estão presentes nas três etapas de processo analisadas. As preocupações com o DESEMPENHO da empresa, nos seus requisitos internos, e que afetam as etapas capacidade e decisão foram agora enquadradas. Os obstáculos relacionados com a avaliação que os concorrentes fazem do PREÇO do concurso e que afetam a sua decisão, foram igualmente propostos. Apresenta-se de seguida o modelo com a integração de barreiras proposta neste estudo.

MODELO DE LOADER (2013) PARA CATEGORIZAÇÃO DE BARREIRAS

SECTOR PÚBLICO

A1. PANORAMA (ENVIRONMENT) DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. POLÍTICAS	1. Objetivos de contratação distintos, sem prioridade definida
	2. Racionalização de fornecedores levando a uma base de fornecedores reduzida
2. CULTURAIS	3. Atitudes adversas ao risco
	4. Atitudes que promovem a participação de empresas maiores
3. ORGANIZACIONAIS	5. Processos de concurso geradores de complexidade, confusão e inconsistência
	6. <b>Impreparação da administração para gerir os contratos e processos</b>

A2. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO

1. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES ATIVAS	7. Incapacidade de exercer os contactos apropriados
	8. Desconhecimento de procedimentos e oportunidades
2. RECONHECIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DO CONTRATO E DECISÃO DE APRESENTAR PROPOSTA	<b>9. Risco e incerteza do processo</b>
	<b>10. Descrença no processo</b>
	<b>11. Imprevisibilidade de prazos de adjudicação</b>
	12. Dimensão dos contratos – volumes proibitivos
	13. Prazos de contrato (em extensão) proibitivos
	<b>14. Incerteza do trabalho gerado no contrato ou acordo-quadro e incerteza da sua época de execução</b>
	<b>15. Vertente digital eletrónica</b>
3. FAZER PARTE DO PROCESSO DE	16. Dificuldade em fazer parte da lista de fornecedores
	17. Necessidade de demonstrar histórico

APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA	<p>18. Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos</p> <p>19. Critérios de pré qualificação demasiado exigentes</p> <p>20. Burocracia</p> <p><b>21. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados (serviço, quantidade, tempo e tipologia de trabalhos, complexidade da proposta, época de execução)</b></p> <p><b>22. Prazos do processo curtos ou desajustados à complexidade do processo</b></p> <p><b>23. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica, falta de capacidade técnica e rigor na elaboração de peças de concursos</b></p>
4. ADJUDICAÇÃO PELO MAIS BAIXO PREÇO OU MÁ DEFINIÇÃO DE PREÇO BASE	<p>24. Pouca definição do “valor pelo dinheiro” (value for Money)/ foco no custo</p> <p><b>25. Preço base desadequado às exigências do contrato ou sem previsão de margem de lucro</b></p>
5. RESULTADOS PARA O FORNECEDOR: SUCESSO; ADJUDICAÇÃO; FALHA; FEEDBACK	<p><b>26. Pagamento demorado e risco de má cobrança</b></p> <p><b>27. Critérios de avaliação subjetivos, pouco explícitos ou desadequados</b></p> <p>28. Mau ou nenhum feedback</p>

SECTOR PRIVADO

B. CAPACIDADE DAS PEQUENAS EMPRESAS

1. CAPACIDADE	<p>29. Falta de recursos apropriados (de gestão, administrativos, marketing, de idioma, legais ou eletrónicos)</p> <p><b>a. indisponibilidade de recursos na preparação de proposta</b></p> <p><b>b. indisponibilidade de recursos no momento de execução de contrato</b></p> <p><b>c. dificuldades associadas a prestadores de serviços</b></p> <p><b>30. Indisponibilidade de recursos humanos na execução de contrato</b></p>
2. COMPETENCIA	<p>31. Fraca realização da proposta</p> <p><b>32. Falha preenchimento de requisitos ou indisponibilidade de recursos ajustados no momento de apresentação da proposta</b></p>
3. ATITUDE	<p>33. Relutância em tomar parte de um processo visto como injusto</p> <p>34. RISCO não adjudicação</p> <p><b>35. Preocupações com investimento necessário</b></p> <p><b>36. Preocupações de desempenho</b></p>

QUESTÕES EXTERNAS AO PROCESSO

**37. Questões de natureza jurídico-processual**

Figura 5.3 - Proposta de organização de barreiras, com base no modelo de Loader (2013)

Deve ter-se em consideração na leitura deste estudo, que as barreiras mais referidas pelos entrevistados, estão relacionadas com a leitura que as empresas fazem do processo e dos impactos de resultantes da interação de variáveis decorrentes do processo de CP com os objetivos e decisões internas da empresa, enquanto a autora analisa barreiras apenas relacionadas com o processo de CP em si. Por este motivo, um contributo deste estudo é propor um modelo de barreiras percecionadas pelas empresas com impacto nas suas decisões e

---

desenvolvimento de capacidades no processo de CP, que utilizando a base proposta por Loader, acrescenta as barreiras relativas à percepção das empresas, e enquadra as barreiras por extensão do âmbito.

## **5.2 Integração de barreiras na Cadeia de Valor de M. E. Porter**

Partindo do modelo de barreiras ao processo de CP proposto (Figura 5.3) e seguindo as orientações de M. Porter para a criação da cadeia de valor, procedeu-se à colocação de cada barreira no sector de atividade. Como as barreiras resultantes do estudo não constituem atividades, cada obstáculo foi colocado na área de atividade que mais sente a sua repercussão ou que é responsável pelo processo, por exemplo: imprevisibilidade de adjudicação (11), é uma contingência que afeta sobretudo as atividades primárias, no entanto o seu maior impedimento está no planeamento, pelo que foi colocada na Infraestrutura da empresa; já o Desconhecimento de procedimentos e oportunidades (8), terá impacto sobre toda a empresa, mas é uma atividade característica da força de vendas, pelo que foi colocado na área de Marketing e Vendas. Procurou-se sempre localizar a barreira no setor mais específico e diretamente responsável pela decisão, ou que é diretamente afetado. Seguiu-se o pressuposto de M. Porter (1985) de que as atividades devem estar localizadas nos setores que melhor representam o seu contributo para a vantagem competitiva do negócio. Algumas barreiras estão colocadas no cruzamento de setores, porque afetam particularmente duas áreas, ou cuja decisão é interdependente e de modo a ser mais perceptível o seu impacto direto em dois setores. Existem outras barreiras que afetam toda a estrutura, tendo por isso um posicionamento horizontal transversal. Note-se que muitas barreiras colocadas na Infraestrutura da empresa têm impacto transversal no negócio uma vez que de acordo com M. Porter (1985) o bloco Infraestrutura, suporta toda a cadeia, ao contrário dos restantes, que suportam atividades individuais. É este argumento que explica também, um peso tão grande de barreiras na infraestrutura da empresa, uma vez que grande parte das questões de fundo, como atitude, risco, investimento e posicionamento, estão dependentes do setor estratégico.

O mapeamento de barreiras na cadeia de valor foi organizado por setor de atividade, mas atribuíram-se cores iguais a barreiras da mesma categoria, de modo a melhor entender a dispersão de cada categoria de barreiras. Acessoriamente as barreiras foram colocadas em caixas de diagrama com direção vertical ou horizontal de modo a ilustrar a sua relação com

outros setores de atividade. A figura seguinte apresenta o mapeamento de barreiras de CP na Cadeia de Valor de M. Porter.

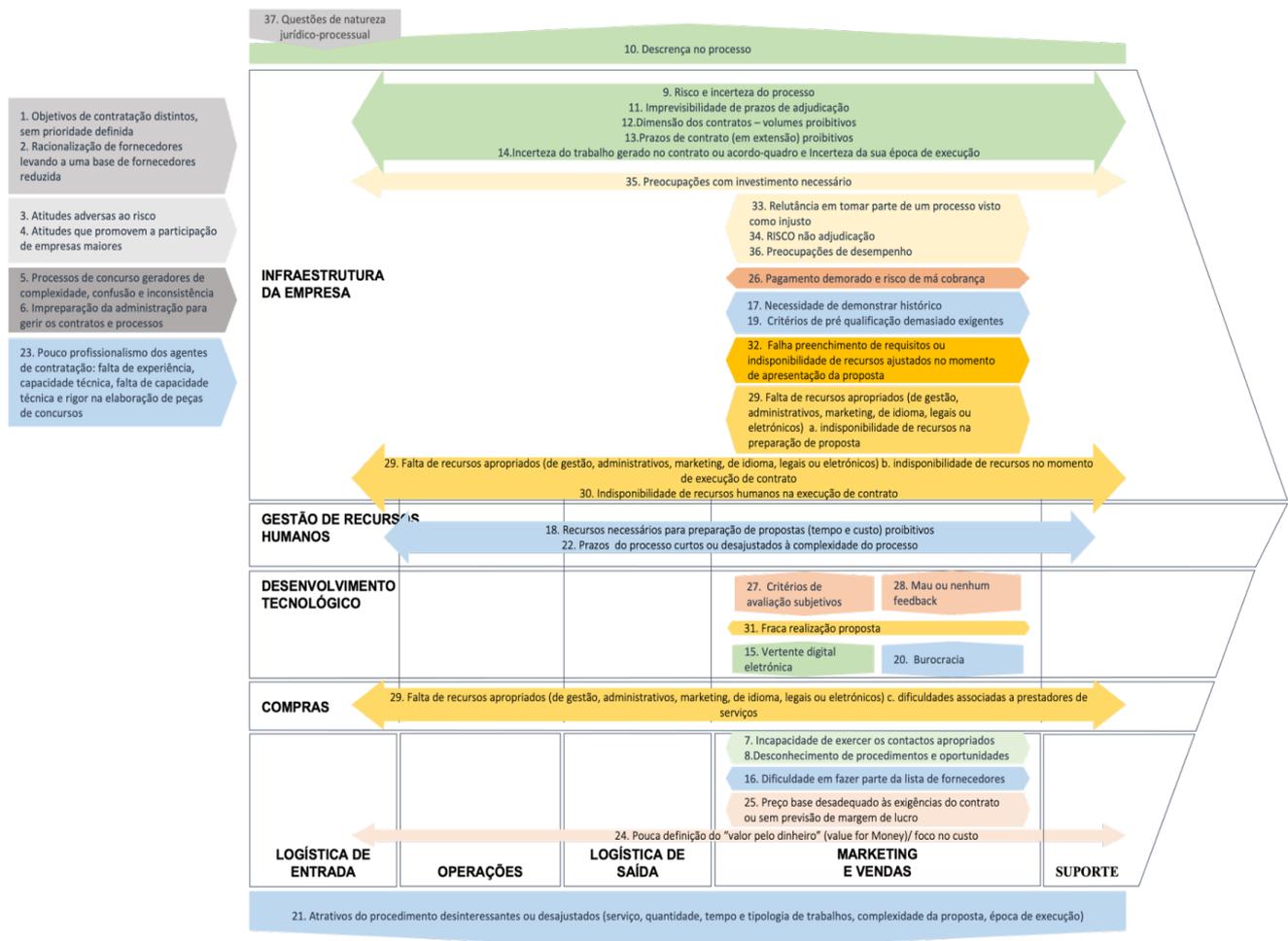


Figura 5.4 - Mapeamento de barreiras de CP do estudo, na Cadeia de Valor de M. Porter.

Procede-se a uma sucinta explicação sobre a colocação de cada barreira<sup>4</sup> no diagrama da cadeia de valor:

- As barreiras agrupadas no Setor Público:

- A1. Panorama das Políticas Públicas, foram colocadas fora da cadeia de valor. Estas barreiras têm impacto no processo de CP, mas são externas à empresa, não tendo lugar no seu mapa de atividades, e não havendo responsabilidade ou ação da parte da empresa. Estão agrupadas por categoria, fora da matriz, mas direcionadas ao setor da Infraestrutura da empresa, uma vez que estará neste setor o principal impacto que é o peso na decisão de concorrer.

- A2. Processo de contratação, por categoria:

<sup>4</sup> Utiliza-se a numeração de barreiras constante no modelo proposto (Figura 5.3)

---

- A2.1. Identificação de oportunidades ativas - 7. Incapacidade de exercer os contactos apropriados e 8. Desconhecimento de procedimentos e oportunidades, foram colocadas no bloco *Marketing e Vendas*, por constituírem uma responsabilidade do setor de vendas que pode/deve ser resolvida operacionalmente neste setor. A análise paralela com as barreiras iniciais nomeadas neste estudo, revelam preocupações relacionadas com o contacto com o cliente e identificação de oportunidades;

- A2.2. Reconhecimento das exigências do contrato e decisão de apresentar proposta - 9. Risco e incerteza do processo, 11. Imprevisibilidade de prazos de adjudicação, 12. Dimensão dos contratos – volumes proibitivos, 13. Prazos de contrato (em extensão) proibitivos e 14. Incerteza do trabalho gerado no contrato ou acordo-quadro e Incerteza da sua época de execução foram colocadas na *Infraestrutura da Empresa*. Embora as barreiras 12 e 13 possam ter uma dimensão mais operacional, o seu impacto maior está no planeamento de recursos e capacidade geral da empresa, pelo que são consideradas questões estratégicas e de fundo. As barreiras 9, 11 e 14 relacionam-se com a imprevisibilidade e riscos do processo, impactam particularmente no planeamento da empresa e a sua atitude perante o risco do investimento, e são maioritariamente resultantes da estratégia do negócio pelo que se consideraram estruturantes na *Infraestrutura da Empresa*. A barreira 15. Vertente digital eletrónica, foi localizada fora da *Infraestrutura*, e a sua colocação no setor *Desenvolvimento Tecnológico*, prende-se não apenas com a necessidade de recurso a tecnologias informáticas, e com as dificuldades nesta área, mas sobretudo por possibilitar ação neste setor através do recurso a “esforços para melhorar o processo” (Porter, 1985) de submissão de propostas em CP. A sua relação com o setor *Marketing e Vendas* e com a *Infraestrutura da Empresa* da empresa é assinalada através da orientação vertical da caixa de texto no diagrama.

A barreira 10. Descrença no processo, constitui uma perceção da empresa, que poderia ser semelhante à atitude face ao risco ou imprevisibilidade. No entanto considerou-se que tem um carácter estrutural e cuja alteração não depende apenas da empresa, são necessários inputs externos para que seja alterada, pelo que foi colocada fora da cadeia de valor partindo da *Infraestrutura da Empresa* para o Processo de CP.

- A2.3. Fazer parte do processo de apresentação de proposta - 16. Dificuldade em fazer parte da lista de fornecedores, embora se reconheça que é uma barreira que pode estar relacionada com as entidades públicas, e que pode ter um impacto estrutural na empresa, seguindo o raciocínio utilizado para as barreiras 7. e 8. considerou-se que esta barreira oferecia maior possibilidade de ação ao setor de *Marketing e Vendas*; As barreiras 17. Necessidade de

demonstrar histórico e 19. Critérios de pré-qualificação demasiado exigentes, foram localizadas na *Infraestrutura da Empresa*, uma vez que se considera que estão relacionadas com o curriculum da empresa, a sua situação financeira e gestão estratégica. No entanto, encontram-se no cruzamento com o setor *Marketing e Vendas*, uma vez que estes são os mais importantes afetados pela barreira e que sentirão primeiramente a oportunidade de direcionar o objetivo, caso se aplique; os impedimentos 18. Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos e 22. Prazos do processo curtos ou desajustados à complexidade do processo, foram localizados na *Gestão de Recursos Humanos (RH)*, por se relacionarem com o investimento de RH na preparação da proposta. Poderiam ter sido colocados na *Infraestrutura da Empresa*, pela sua componente de investimento, ou no setor *Marketing e Vendas*, que é o setor de preparação de propostas, porém o tempo investido, gestão de prazos e alocação exclusiva de RH referidos nas entrevistas, pesaram na importância da formação e desenvolvimento destes colaboradores e no peso da gestão destes recursos. Outro fator importante na decisão pelo setor *Gestão de RH* é a flexibilidade e componente multidisciplinar dos colaboradores envolvidos na preparação de propostas. Ainda assim, esta barreira foi colocada de forma transversal a todos os setores mostrando o impacto nas *atividades primárias* da Cadeia de Valor; a barreira 20. Burocracia, está colocada na área de *Desenvolvimento Tecnológico*. Embora tenha uma origem externa e não dependa exclusivamente da empresa, o fator burocracia, afeta particularmente este setor, em cruzamento com o setor *Marketing e Vendas*, por possibilitar a ação através do recurso a “esforços para melhorar o processo” (Porter, 1985) de submissão de propostas em CP, à semelhança e completamente relacionado com a barreira 15. Vertente Digital eletrónica. Este relacionamento está assinalado através da orientação vertical da caixa de texto no diagrama; as barreiras 21. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados (serviço, quantidade, tempo e tipologia de trabalhos, complexidade da proposta, época de execução) e 23. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica, falta de capacidade técnica e rigor na elaboração de peças de concursos, foram colocadas fora da Cadeia de Valor. A primeira, parte da cadeia de valor (nas suas atividades primárias) em direção ao processo, por se tratar de uma escolha da empresa relativamente às características dos procedimentos. Assumindo que essas escolhas terão por base algum posicionamento comercial da empresa, ou limitações previamente estabelecidas por esta, mas relativas a condicionantes do procedimento, considera-se que não afeta o modelo de gestão, mas antes que as escolhas deste podem originar a sua existência. Ainda assim, a importância desta barreira estar na proximidade das atividades

---

primárias é a de manter a possibilidade de rever o posicionamento da empresa ou de dar feedback às entidades contratantes sobre as barreiras criadas por determinadas características dos procedimentos.

- A2.4. Adjudicação pelo mais baixo preço ou má definição de preço base - 24. Pouca definição do “valor pelo dinheiro” (value for Money)/ foco no custo e 25. Preço base desadequado às exigências do contrato ou sem previsão de margem de lucro. As duas barreiras foram localizadas no setor *Marketing e Vendas*, por terem um impacto direto no mesmo e pela sua relação com a definição do fator preço. Ambas são barreiras que estão relacionadas com a percepção de um preço definido pela entidade adjudicante, no entanto este é o setor responsável pela sua alteração, análise e ajuste aos objetivos da empresa. A diferença existente nestas 2 barreiras, é que a primeira implica considerações da empresa sobre o “valor pelo dinheiro” relacionadas com o custo de determinadas atividades e a sua vantagem competitiva, enquanto a segunda é mais redutora na definição de um preço. Assim, ainda que centrada no sector *Marketing e Vendas*, a barreira 24 foi considerada transversal às atividades empresa pelo seu carácter de valor de atividades e desenvolvimento de processos, enquanto a barreira 25 se situa dentro dos limites do setor reduzindo-se ao foco no preço e cálculo de margem de lucro.

- A2.5. Resultados para o fornecedor: sucesso; adjudicação; falha; feedback - 26. Pagamento demorado e risco de má cobrança, colocada na *Infraestrutura da Empresa*, devido ao seu carácter financeiro e contabilístico bem como ao condicionamento estratégico da sua decisão. No cruzamento com o setor de vendas, por ter implicações diretas para aquele departamento, mas sem depender dele; as barreiras 27. Critérios de avaliação subjetivos, pouco explícitos ou desadequados e 28. Mau ou nenhum feedback, foram colocadas no diagrama, como implicações verticais e situadas no setor de *Desenvolvimento Tecnológico*. Poderia considerar-se que estão mais relacionadas com o *Marketing e Vendas*, mas a sua existência tem maior impacto no desenvolvimento de processos e na possibilidade de melhorar o desempenho da empresa como um todo e não apenas no processo de venda e preparação de proposta. Assim considerou-se que faria mais sentido e traria maiores impactos a inexistência de feedback ou a falta de critérios de avaliação objetivos no setor transversal de desenvolvimento de tecnologias e processos.

- As barreiras no Setor Privado:

- B. Capacidade das Empresas

- B.1. Capacidade – A barreira 29. Falta de recursos apropriados (de gestão, administrativos, marketing, de idioma, legais ou eletrónicos) divide-se em três classes,

relacionadas com os momentos em que acontecem: a). indisponibilidade de recursos na preparação de proposta; b). indisponibilidade de recursos no momento de execução de contrato; c). dificuldades associadas a prestadores de serviços; e para melhor entender os seus impactos na empresa, foram colocadas pela alínea a que dizem respeito. Assim, 29. a) localizada na *Infraestrutura da Empresa*, pelo seu nível de transversalidade e exigência de recursos não humanos na preparação de proposta, que devem ser garantidos e afetam particularmente este setor; 29. b). seguindo a mesma lógica e setor, mas transversal a todas as atividades primárias, pela exigência de recursos em cada setor durante a execução do contrato; 29. c). no setor Compras, por ser uma responsabilidade deste setor e afetá-lo em particular, no que refere a relação com fornecedores, fornecimento de produto, obtenção de preços e informação de produtos. É transversal pela sua relação com todas as atividades primárias da Cadeia de Valor; a 30. Indisponibilidade de recursos humanos na execução de contrato foi colocada no setor *Infraestrutura da Empresa*, por implicar diretamente questões de planeamento e organização estratégica de recursos, está colocada de forma transversal, por ser uma condicionante das atividades primárias em toda a cadeia, e está na base do setor *Infraestrutura da Empresa*, pela sua relação íntima com o setor *Gestão de RH*; a barreira 31. Fraca realização da proposta, está colocada no *Desenvolvimento Tecnológico*, sobretudo pela sua relação com a vertente digital eletrónica e preenchimento de formulários, é abordada especificamente noutra barreira do mesmo setor, mas com uma vertente mais global. A importância no caso, é o sucesso no preenchimento de formulários e submissão de propostas em concreto, para os quais podem ser desenvolvidos processos que garantam um maior sucesso;

- B.2. Competência - 32. Falha no preenchimento de requisitos ou indisponibilidade de recursos ajustados no momento de apresentação da proposta, foi colocada no setor *Infraestrutura da Empresa*, por combinar as atividades de planeamento de recursos, com o preenchimento de requisitos solicitados pelo cliente. Considerou-se que é este o setor responsável por garantir a existência de recursos solicitados pelo cliente, seja num nível estratégico de foco em nicho de mercado, contratação e maior disponibilidade de recursos com determinado perfil, seja pela sua relação com o planeamento de recursos disponíveis no momento de apresentação da proposta ou gestão do conhecimento efetiva.

- B.3. Atitude - 33. Relutância em tomar parte de um processo visto como injusto; 34. Risco não adjudicação; 36. Preocupações de desempenho 35. Preocupações com investimento necessário. Todas estas barreiras foram colocadas no setor *Infraestrutura da Empresa*, por se situarem ao nível das preocupações de gestão do negócio e da sua disposição

---

para a tomada de decisão em cada momento específico. Considera-se que são barreiras de nível estratégico e que podem afetar mais ou menos a empresa consoante o momento em que o desenvolvimento da atividade se encontra, dependendo de fatores externos que influenciam a aversão ao risco, e que ganham maior ou menor dimensão consoante condicionantes específicas. À exceção da barreira 35, relacionada com o investimento, estão todas localizadas no cruzamento com o setor *Marketing e Vendas*, por estarem intimamente ligadas ao posicionamento comercial e estratégia de vendas. A barreira 35. Foi considerada uma barreira transversal por incluir preocupações de investimento que incluem todos os setores e atividades primárias.

- A barreira externa ao Processo de CP, *Questões externas ao processo*:

37. Questões de natureza jurídico-processual – Foi colocada fora da cadeia de valor, impactando na área da *Infraestrutura da Empresa*, por ser uma condicionante à participação no processo de CP, sobre a qual a empresa não pode agir, limitando-se à tomada de decisão que considera esta situação.

### **5.3 Apuramento de Impactos das barreiras no processo de CP**

Tendo por base o diagrama de integração de barreiras ao processo de CP na Cadeia de Valor de M. Porter, e verificada a sua transversalidade, foi possível avaliar os setores da empresa que sentem maiores repercussões das barreiras ao processo.

Procedeu-se ao agrupamento de barreiras por categoria de modo a observar os impactos de forma integrada (Figura 5.5). Verificou-se que algumas categorias incluem barreiras localizadas em mais do que um setor de atividades, mostrando maior abrangência do seu impacto no modelo de negócio. As categorias de barreiras foram localizadas na zona da cadeia de valor em que tinham maior concentração de barreiras e foram criadas ramificações para os setores em que tinham outra barreira, ou seja, onde também estavam a ter impacto.

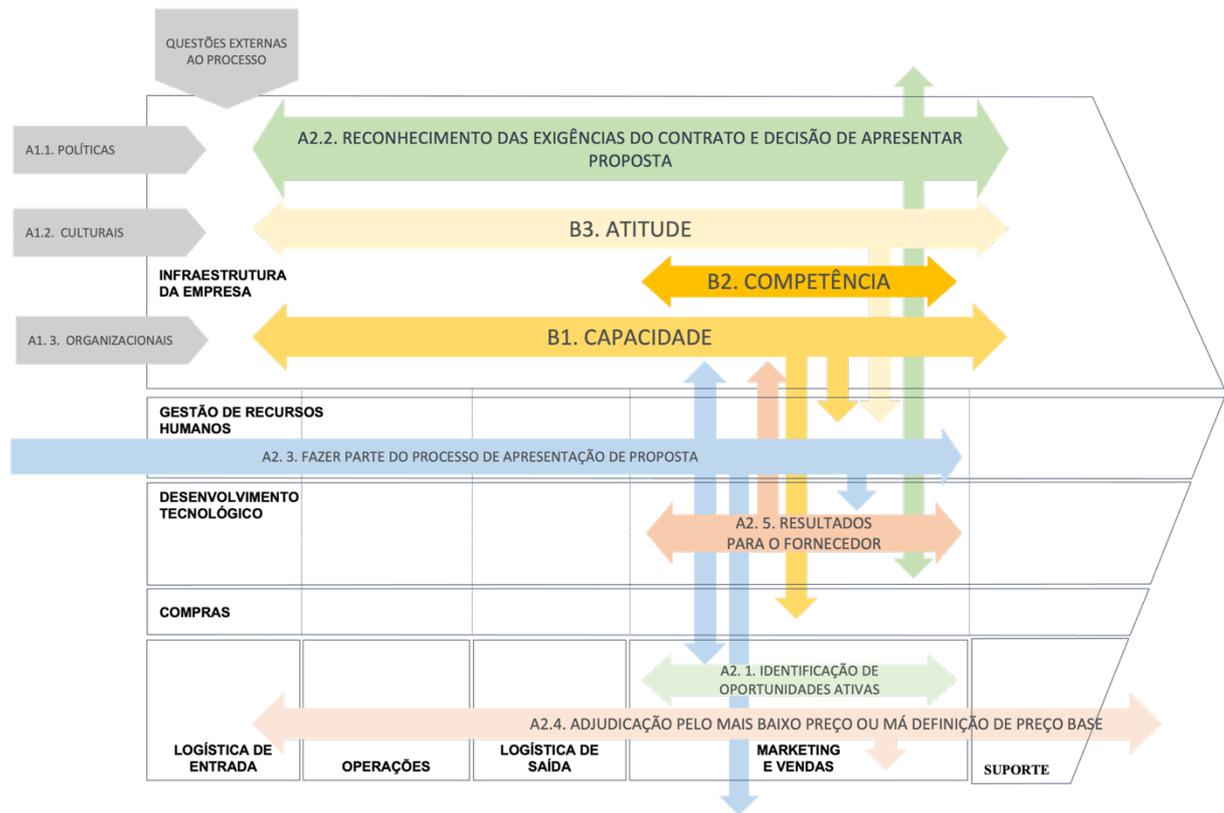


Figura 5.5 - Categorias de barreiras à CP na Cadeia de Valor

### 5.3.1 Leitura de barreiras no processo de CP na cadeia de valor

A observação da localização dos agrupamentos de barreiras na cadeia de valor permitiu estabelecer relações entre os setores mais afetados e as principais consequências que podem ter para aquele setor. Foram verificadas as consequências por setor e organizadas por ordem de consequência, por exemplo consequências de ordem estratégica – aquelas que implicam decisão estratégica, revisão da orientação do negócio ou do posicionamento comercial. A sistematização dos dados – barreira à CP | setor afetado | consequências para o setor | Ordem de consequência – permitiu estabelecer prováveis impactos para as empresas, como se demonstra de seguida.



Figura 5.6- Metodologia de definição de Impactos do Processo CP para o Modelo de Negócio

---

A análise Figura 5.5 - Categorias de barreiras à CP na Cadeia de Valor permite verificar o seguinte:

- todas as barreiras do setor público relativas ao Panorama da Contratação Pública (A1.1, A1.2 e A1.3) têm uma origem externa à cadeia de valor e impactam o setor *Infraestrutura da Empresa*, na sua vertente estratégica de decisão, orientação do negócio e posicionamento comercial. Foram colocadas fora da Cadeia de Valor por serem questões externas à empresa inerentes ao processo e sobre as quais a empresa não tem qualquer poder de intervenção – constituem contingências do processo que afetam sobretudo a decisão de tomar parte no Processo de CP e a predisposição aos riscos de investimento, podendo ter como consequência os custos e tempo necessários de assumir estes riscos e/ou rever o posicionamento comercial e orientação do negócio (Reijonen et al., 2016; Tammi et al., 2014);

- Também a categoria Questões externas ao Processo (C.) foi colocada fora da matriz pelos mesmos motivos e com as mesmas consequências. Ainda que neste caso, o investimento no apoio jurídico possa facilitar o processo para as empresas, considera-se que o mesmo não tem hipótese de ação pela empresa, tendo, no entanto, repercussões nos custos que a empresa poderá ter que assumir com o apoio jurídico;

- a categoria A2.1. Identificação de Oportunidades Ativas, tem uma dimensão localizada sobretudo na área da *Marketing e Vendas*, com impactos indiretos noutros setores, e com repercussões sobretudo de ordem comercial, no volume e probabilidade de aumento de vendas e no posicionamento comercial, tendo como principal consequência a perda de oportunidade de vendas;

- a categoria A2.2. Reconhecimento das exigências do contrato e decisão de apresentar proposta, tem maior impacto na área da *Infraestrutura da Empresa*, uma dimensão transversal ao negócio, implicando com toda a área estratégica, tomada de decisão e atitude face ao risco, de planeamento de recursos e finanças, e gestão da imprevisibilidade de trabalho. Tem ainda implicações diretas no setor desenvolvimento tecnológico, pela componente Vertente Digital Eletrónica. Estes impactos têm as suas maiores consequências no Risco com o investimento no processo e Custos associados, no tempo despendido e custos com Orientação do Negócio e Orientação Comercial específica, nos custos com flutuabilidade no tipo e número de recursos necessário e Imprevisibilidade na gestão de recursos, na imprevisibilidade de gestão financeira e dificuldades com gestão de fundos de caixa e relação pagamento/recebimento e Risco de investimento com pouco retorno em recursos especializados e alocados em exclusividade.

- a categoria A2.3. Fazer parte do processo de apresentação de propostas, tem maior concentração de impactos na área da *Gestão de Recursos Humanos*, tendo, devido à grande quantidade de barreiras que agrega, impactos diretos nos setores de *Desenvolvimento Tecnológico, Infraestrutura da Empresa e Marketing e Vendas*. É a categoria com maior dispersão de barreiras e sequelas na Cadeia de Valor, considerando a quantidade de dimensões que a tomada de decisão na apresentação de proposta implica. A sua dimensão é transversal ao negócio acabando por implicar a maioria das atividades de suporte da empresa. Os seus maiores impactos para o modelo de gestão na ordem do Investimento, na necessidade de investimento em formação em Recursos Humanos e Tempo; Disponibilidade de Recursos alocados exclusivamente ao processo de CP, com risco de insucesso na concretização de negócio; e na Disponibilidade de recursos para a compreensão e estudo de processos que podem ser inviáveis, tendo consequências para as empresas nos custos elevados com o processo CP, custos com investimento com risco de perda, perdas de disponibilidade de recursos e tempo. Implica também questões de Ordem Processual e Estratégica, na necessidade de criar histórico e no Cumprimento e Investimento em questões burocráticas, tendo consequências para as empresas na orientação do negócio em função do processo CP, no tempo e custos necessários para a criação de histórico, demonstração de resultados e criação de portfolio e no risco de perda do investimento por insucesso. Existem ainda impactos de ordem do Desempenho pelo investimento necessário no correto desenvolvimento do contrato e suporte ao cliente, que no caso de não existirem processos bem definidos pela empresa para a execução do contrato e suporte ou má gestão de contratos e peças do procedimento pelas entidades, podem constituir custos elevados com risco de perda de margem de lucro.

- a categoria A2.4. Adjudicação pelo mais baixo preço ou má definição de preço base, tem uma dimensão transversal, embora centrada na área de *Marketing e Vendas*, pelas suas implicações em todos os setores de atividade primários da empresa e relacionados com a relação qualidade, custo e margem do negócio. Tem repercussões sobretudo de ordem comercial e técnica, no volume e probabilidade de aumento de vendas e no posicionamento comercial, tendo como principal consequência a perda de Margem de lucro e Vantagem Competitiva, os riscos com perda de Qualidade de serviço e Custos associados a sobrecarga de recursos.

- a categoria A2.5. Resultados para o fornecedor, tem maior concentração de impactos na área de *Desenvolvimento Tecnológico*, sobretudo pela sua relação com a possibilidade de desenvolver processos de controle de riscos do processo e melhoria do sucesso do processo de CP. No entanto impacta diretamente no setor *Infraestrutura da Empresa*, pela sua relação com

---

os resultados da empresa no processo e pelos riscos de pagamento demorado ou má cobrança. Tem repercussões sobretudo de ordem do investimento e técnica, pelos custos com recursos, investimento sem retorno nas propostas e risco de má qualidade e incapacidade de melhoria de propostas. Tem também implicações diretas de ordem financeira pela imprevisibilidade de receitas e dificuldades com gestão de fluxos de caixa e conseqüente resultado na orientação do negócio.

- a categoria B1. Capacidade, afeta principalmente a área *Infraestrutura da Empresa*, pela sua relação com a existência e disponibilidade de recursos e sucesso na realização da proposta, sendo por isso transversal a todo o negócio. Afeta igualmente de forma direta as áreas de *Gestão de Recursos Humanos* e *Compras*, sobretudo na questão disponibilidade de especialização de RH nas várias etapas do processo e relação com fornecedores e prazos. As suas principais conseqüências são a imprevisibilidade de recursos necessários e a possibilidade de falha na execução das atividades, os custos com fluuabilidade no tipo e número de recursos necessário e a deterioração da relação com fornecedores por perda de credibilidade (Flynn & Davis, 2016), incumprimento de condições propostas por adjudicação tardia e dificuldade de obter respostas em tempo útil.

- a categoria B2. Competência, afeta principalmente a área *Infraestrutura da Empresa*, pela inexistência ou indisponibilidade de recursos ajustados e aptidões adequadas à prestação de serviço/ fornecimento de produto, e conseqüentemente todas as atividades da empresa. Está concentrada entre *Infraestrutura da Empresa* e o setor de *Marketing e Vendas*, por ter impactos verticais acentuados na cadeia de valor e por ser este último setor o primeiro a sentir as suas conseqüências na incapacidade de dar seqüência aos requisitos de uma proposta ou contrato. As suas principais conseqüências são a imprevisibilidade de recursos necessários e a possibilidade de falha na execução das atividades, os custos com fluuabilidade no tipo e número de recursos necessário e a incapacidade de otimizar a gestão de recursos. Tem ainda como conseqüências Perda de cota e importância no mercado e o Risco da má qualidade de serviço.

- a categoria B3. Atitude, tem origem e afeta principalmente a área *Infraestrutura da Empresa*, pela sua relação com a área estratégica da empresa, orientação do negócio e aversão ao risco e investimento. É uma categoria com impactos transversais, porque dela pode resultar toda a orientação de atividades da empresa, resiliência e desempenho no processo de CP.

Tem conseqüências de ordem diversa, nomeadamente de ordem estratégica na orientação e posicionamento do negócio; ordem do investimento, nos custos com o processo e pelo potencial

risco do investimento em tempo e recursos; ordem comercial com impacto na perda de oportunidades de negócio; e na ordem do desempenho pelo risco de desmotivação no processo e incumprimento de objetivos de vendas e rácios de eficiência.

A Tabela 5.1 - Repercussões das barreiras ao processo de CP no modelo de gestão das empresas, resume a informação descrita apresentando para cada grupo de barreiras: os setores da cadeia de valor nos quais se verificou a maior concentração de barreiras dessa categoria, e as possíveis consequências que a empresa teria que enfrentar, com base na informação obtida na entrevistas realizadas e na revisão da literatura.

*Tabela 5.1 - Repercussões das barreiras ao processo de CP no modelo de gestão das empresas*

CATEGORIA DE BARREIRAS	SETOR DE IMPACTO (principal; secundários)	Potenciais consequências
A1.1. POLÍTICAS 1. Objetivos de contratação distintos, sem prioridade definida; 2. Racionalização de fornecedores levando a uma base de fornecedores reduzida	<b>Infraestrutura da Empresa</b> (transversal)	- Decisão de investimento no processo de CP - Posicionamento comercial - Orientação do negócio
A1.2. CULTURAIS 3. Atitudes adversas ao risco; 4. Atitudes que promovem a participação de empresas maiores	<b>Infraestrutura da Empresa</b> (transversal)	- Decisão de investimento no processo de CP - Posicionamento comercial - Orientação do negócio
A1.3. ORGANIZACIONAIS 5. Processos de concurso geradores de complexidade, confusão e inconsistência; 6. Impreparação da administração para gerir os contratos e processos	<b>Infraestrutura da Empresa</b> (transversal)	- Decisão de investimento no processo de CP - Posicionamento comercial - Orientação do negócio
A2. 1. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES ATIVAS 7. Incapacidade de exercer os contactos apropriados; 8. Desconhecimento de procedimentos e oportunidades	<b>Marketing e Vendas</b>	- Volume/probabilidade de vendas - Posicionamento comercial
A2.2. RECONHECIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DO CONTRATO E DECISÃO DE APRESENTAR PROPOSTA 9. Risco e incerteza do processo; 10. Descrença no processo; 11. Imprevisibilidade de prazos de adjudicação; 12. Dimensão dos contratos – volumes proibitivos; 13. Prazos de contrato (em extensão) proibitivos; 14. Incerteza do trabalho gerado no contrato ou acordo-quadro e Incerteza da sua época de execução; 15. Vertente digital eletrónica	<b>Infraestrutura da Empresa</b> (transversal) <i>Desenv. Tecnológico</i>	- Decisão de investimento no processo de CP - Orientação do negócio - Posicionamento comercial - Dificuldades no planeamento de atividades - Imprevisibilidade de receitas - Necessidade de investimento em recursos e processos mais especializados, específicos, e orientados

CATEGORIA DE BARREIRAS	SETOR DE IMPACTO (principal; secundários)	Potenciais consequências
<p>A2. 3. FAZER PARTE DO PROCESSO DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA</p> <p>16. Dificuldade em fazer parte da lista de fornecedores; 17. Necessidade de demonstrar histórico; 18. Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos; 19. Critérios de pré qualificação demasiado exigentes; 20. Burocracia; 21. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados (serviço, quantidade, tempo e tipologia de trabalhos, complexidade da proposta, época de execução; 22. Prazos do processo curtos ou desajustados à complexidade do processo; 23. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica, falta de capacidade técnica e rigor na elaboração de peças de concursos</p>	<p><b>Gestão de Recursos Humanos</b> (transversal) <i>Desenv. Tecnológico Infraestrutura da Empresa Marketing e Vendas</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessidade de investimento em formação em Recursos Humanos e Tempo</li> <li>- Disponibilidade de Recursos alocados exclusivamente</li> <li>- Necessidade de investimento no contacto com compradores e marketing</li> <li>- Disponibilidade de recursos para a compreensão e estudo de processos</li> <li>- Necessidade de criar histórico</li> <li>- Cumprimento, investimento de tempo em questões burocráticas</li> <li>- Risco de perda do investimento em propostas não concretizadas por incompetência ou falta de tempo</li> <li>- Investimento no cumprimento de pré-requisitos e orientação comercial</li> <li>- Investimento no correto desenvolvimento do contrato e suporte ao cliente</li> </ul>
<p>A2.4. ADJUDICAÇÃO PELO MAIS BAIXO PREÇO OU MÁ DEFINIÇÃO DE PREÇO BASE</p> <p>24. Pouca definição do “valor pelo dinheiro” (value for Money)/ foco no custo; 25. Preço base desadequado às exigências do contrato ou sem previsão de margem de lucro</p>	<p><b>Marketing e Vendas</b> (transversal)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perda de margem de lucro</li> <li>- Perda de reconhecimento de valor de produto/serviço</li> <li>- Irrelevância do valor de produto/diferenciação</li> <li>- Sobrecarga de recursos para competir pelo preço;</li> <li>- Risco de perda de qualidade de serviço</li> </ul>
<p>A2.5. RESULTADOS PARA O FORNECEDOR</p> <p>26. Pagamento demorado e risco de má cobrança; 27. Critérios de avaliação subjetivos; 28. Mau ou nenhum feedback</p>	<p><b>Desenv. Tecnológico Infraestrutura da Empresa</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessidade de investimento em recursos mais especializados, específicos, e orientados</li> <li>- Incapacidade de melhorar propostas</li> <li>- Orientação do negócio</li> <li>- Imprevisibilidade de receitas</li> <li>- Dificuldades com gestão de fluxos de caixa</li> </ul>
<p>B1. CAPACIDADE</p> <p>29. Falta de recursos apropriados (de gestão, administrativos, marketing, de idioma, legais ou eletrónicos) a. indisponibilidade de recursos na preparação de proposta; b. indisponibilidade de recursos no momento de execução de contrato; c. dificuldades associadas a prestadores de serviços; 30. Indisponibilidade de recursos humanos na execução de contrato; 31. Fraca realização da proposta</p>	<p><b>Infraestrutura da Empresa</b> (transversal) <i>Gestão de Recursos Humanos; Compras</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprevisibilidade de recursos necessários</li> <li>- Dificuldades no planeamento de atividades e alocação de recursos no momento do contrato</li> <li>- Indisponibilidade de recursos ajustados na preparação da proposta e na execução do contrato</li> <li>- Investimento perdido em recursos alocados sem competência</li> <li>- Imprevisibilidade de contratações ou excesso de recursos</li> <li>- Dificuldade em obter respostas de fornecedores em prazo útil</li> <li>- Risco de utilização de propostas comerciais desatualizadas</li> <li>- Perda de credibilidade com fornecedores</li> </ul>

CATEGORIA DE BARREIRAS	SETOR DE IMPACTO (principal; secundários)	Potenciais consequências
2. COMPETENCIA 32. Falha preenchimento de requisitos ou indisponibilidade de recursos ajustados no momento de apresentação da proposta	<i>Infraestrutura da Empresa (transversal)</i>	- Imprevisibilidade de recursos necessários; - Excedente ou falta de recursos ajustados; - Perda de oportunidades comerciais - Má imagem da empresa
3. ATITUDE 33. Relutância em tomar parte de um processo visto como injusto; 34. RISCO não adjudicação; 35. Preocupações com investimento necessário; 36. Preocupações de desempenho	<i>Infraestrutura da Empresa (transversal)</i>	- Perda de oportunidades comerciais - Orientação do negócio - Perda do investimento em recursos alocados - Gastos com o processo de CP não compensatórios - Incapacidade de atingir objetivos - requisitos internos de eficiência baixos ou desajustados
C. QUESTÕES EXTERNAS AO PROCESSO 37. Questões de natureza jurídico-processual	<i>Infraestrutura da Empresa (transversal)</i>	- Decisão de investimento no processo de CP - Posicionamento comercial

### 5.3.2 Consequências das barreiras do processo de CP e definição de impactos

A análise de setores da empresa afetados por cada categoria de barreiras, em cruzamento com a revisão da literatura e dados de entrevistas permitiu inferir um conjunto de consequências destas barreiras para as empresas. Estas consequências, foram segmentadas por ordem de consequência, consoante a atividade da área da Cadeia de Valor mais afetada, com base na divisão de M. Porter (1985) e verificadas as seguintes ordens: O1. Estratégica; O2. Investimento; O3. Finanças; O4. Planeamento de Atividades e Recursos; O5. Gestão de Recursos Humanos O6. Processual; O7. Desempenho; O8. Comercial e O10. Técnica, (a Tabela 5.2 - Agrupamento de potenciais consequências por Ordem de Consequências, demonstra os resultados obtidos). Posteriormente, e com base nesta segmentação organizaram-se e sintetizaram-se as principais implicações do Processo de CP para a gestão de empresas criando 4 categorias de Impacto principais.

Tabela 5.2 - Agrupamento de potenciais consequências por Ordem de Consequências

Ordem das Consequências	Consequências das Barreiras
O1. Estratégica	- Necessidade de reorientação do negócio - Risco de perda do investimento por insucesso - Necessidade de Revisão de processos para orientação do negócio - Necessidade de revisão do Posicionamento comercial
O2. Investimento	- Custos - Perda de otimização de recursos - Investimento sem retorno - Custos com apoio jurídico - Necessidade de Investimento específico
O3. Finanças	- Imprevisibilidade de receitas
O4. Planeamento de Atividades e Recursos	- Imprevisibilidade de recursos necessários e indisponibilidade de recursos - Excedente ou falta de recursos ajustados;
O5. Gestão de Recursos Humanos	- Imprevisibilidade de contratações ou excesso de recursos
O6. Processual	- Demonstração de resultados - Criação de CV - Dificuldades financeiras
O7. Desempenho	- Custos de desenvolvimento - Incapacidade de atingir objetivos - requisitos internos de eficiência baixos ou desajustados
O8. Comercial	- Posicionamento comercial - Perda de potencial de vendas/ oportunidades - Risco de utilização de propostas comerciais desatualizadas - Perda de credibilidade com fornecedores - Perda de margem de lucro - Perda de reconhecimento de valor de produto/serviço - Irrelevância do valor de produto/diferenciação - Má imagem da empresa – risco de má prestação de serviço - Perda de cota de mercado
O10. Técnica	- Risco de perda de qualidade de serviço - Sobrecarga de recursos para competir pelo preço; - Incapacidade de melhorar propostas

Uma vez agrupadas as consequências e estabelecida a sua ordem foi possível fazer uma leitura dos principais impactos que as barreiras no processo poderiam constituir para as empresas por exemplo, a barreira 11. Imprevisibilidade de prazos de adjudicação, condiciona a atividade Planeamento de Atividades e Recursos no setor *Infraestrutura da Empresa*, tendo como possíveis consequências a Imprevisibilidade de recursos necessários e indisponibilidade de recursos e/ou o Excedente ou falta de recursos ajustados. Esta consequência fará parte das consequências da ordem O4. Planeamento de Atividades e Recursos, e terá como impactos diretos possíveis: o aumento de Custos por existência de Recursos desajustados

(imprevisibilidade e fluabilidade); e RISCOS de Recursos “Mal parados” e Sobrecarga de Recursos.

Assim, observando as consequências de forma agrupada por ordem, foi possível verificar os principais impactos que poderiam afetar cada setor. Este raciocínio foi seguido para cada uma das ordens de consequências definidas. A Tabela 5.3 - Definição de Ordem de Consequências das Barreiras e Impacto direto, sintetiza este processo.

*Tabela 5.3 - Definição de Ordem de Consequências das Barreiras e Impacto direto*

Ordem das Ações	Consequências das Barreiras	IMPACTO
O1. Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reorientação do negócio</li> <li>- Risco de perda do investimento por insucesso</li> <li>- Necessidade de Revisão de processos para orientação do negócio</li> <li>- Necessidade de revisão do Posicionamento comercial</li> </ul>	<p>CUSTOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempo</li> <li>- Perda de investimento</li> </ul> <p>RISCO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimento sem retorno</li> </ul> <p>DIFICULDADES FINANCEIRAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Esforço Financeiro</li> </ul>
O2. Investimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Custos</li> <li>- Perda de otimização de recursos</li> <li>- Investimento sem retorno</li> <li>- Custos com apoio jurídico</li> <li>- Necessidade de Investimento específico</li> </ul>	<p>CUSTOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos</li> <li>- Serviços</li> <li>- Perda de Investimento</li> </ul> <p>RISCO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimento sem retorno</li> </ul> <p>DIFICULDADES FINANCEIRAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Esforço Financeiro</li> </ul>
O3. Finanças	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprevisibilidade de receitas</li> </ul>	<p>DIFICULDADES FINANCEIRAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de fundo de manei</li> <li>- Fluxos de caixa negativos</li> <li>- Imprevisibilidade financeira</li> <li>- Esforço Financeiro</li> </ul>
O4. Planejamento de Atividades e Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprevisibilidade de recursos necessários e indisponibilidade de recursos</li> <li>- Excedente ou falta de recursos ajustados;</li> </ul>	<p>CUSTOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos desajustados (imprevisibilidade e fluabilidade)</li> </ul> <p>RISCOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos “Mal parados”</li> <li>- Sobrecarga de Recursos</li> </ul>
O5. Gestão de Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprevisibilidade de contratações ou excesso de recursos</li> </ul>	<p>RISCO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falha na execução</li> <li>- Recursos “mal parados”</li> </ul>
O6. Processual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demonstração de resultados</li> <li>- Criação de CV</li> <li>- Dificuldades financeiras</li> </ul>	<p>RISCO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimento sem retorno</li> </ul> <p>CUSTOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempo</li> <li>- Garantias e seguros</li> </ul> <p>DIFICULDADES FINANCEIRAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Esforço Financeiro</li> </ul>

Ordem das Ações	Consequências das Barreiras	IMPACTO
O7. Desempenho	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Custos de desenvolvimento</li> <li>- Incapacidade de atingir objetivos</li> <li>- requisitos internos de eficiência baixos ou desajustados</li> </ul>	CUSTOS: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempo</li> <li>- Perda de investimento</li> <li>- Recursos</li> </ul> RISCO: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desmotivação</li> </ul> PERDA DE MARGEM: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perda de eficiência no desempenho</li> </ul>
18. Comercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posicionamento comercial</li> <li>- Perda de potencial de vendas/ oportunidades</li> <li>- Risco de utilização de propostas comerciais desatualizadas</li> <li>- Perda de credibilidade com fornecedores</li> <li>- Perda de margem de lucro</li> <li>- Perda de reconhecimento de valor de produto/serviço</li> <li>- Irrelevância do valor de produto/diferenciação</li> <li>- Má imagem da empresa – risco de má prestação de serviço</li> <li>- Perda de cota de mercado</li> </ul>	PERDA DE MARGEM: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perda de oportunidade comercial</li> <li>- Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço)</li> <li>- Perda de margem de lucro</li> <li>- Perda de vantagem competitiva</li> <li>- Perda de cota e importância no mercado</li> </ul> RISCO: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falha na execução ou má qualidade de serviço</li> </ul>
110. Técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risco de perda de qualidade de serviço</li> <li>- Sobrecarga de recursos para competir pelo preço;</li> <li>- Incapacidade de melhorar propostas</li> </ul>	RISCO: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falha na execução ou má qualidade de serviço</li> <li>- Sobrecarga de Recursos</li> </ul>

Posteriormente, e com base nesta segmentação organizaram-se e sintetizaram-se as principais implicações do Processo de CP para a gestão de empresas. Este método teve por base a reflexão de M. Porter (1985) de que para aumentar a sua vantagem competitiva a organização deve escolher a forma mais eficiente de competir, procurando obter produtos ou serviços através de custos mais baixos, ou diferenciando-se, agregando valor em áreas que os clientes consideram importantes. Em ambos os casos, é fundamental que as empresas conheçam os potenciais impactos do processo.

O agrupamento de Impactos foi feito, verificando o principal resultado que poderiam ter para a empresa. São propostas 4 categorias de Impacto: I1. Aumento de Custos; I2. Aumento de Risco; I3. Dificuldades Financeiras; I4. Perda de Margem; e em cada uma delas sintetizados os principais possíveis impactos, obtendo um total de vinte impactos possíveis para o modelo de gestão.

Naturalmente, algumas ordens de consequência partilham os impactos diretos, o que é particularmente fácil de entender no caso do aumento de custos, uma vez que muitas decisões e atividades que requerem investimento seja de tempo seja de recursos têm como resultado o

aumento de custos. Assim, e de modo a propor uma organização dos Impactos para o modelo de Gestão, sem necessariamente associá-la a um setor específico da empresa, procedeu-se à síntese dos principais Impactos diretos encontrados. A Tabela 5.4 - Síntese de Impactos do Processo CP, por categoria e Ordem de Consequência, mostra os resultados obtidos.

*Tabela 5.4 - Síntese de Impactos do Processo CP, por categoria e Ordem de Consequência*

CATEGORIA DE IMPACTO	IMPACTO	Ordem das Consequências
11. AUMENTO DE CUSTOS	Tempo Perda de investimento Recursos desajustados (imprevisibilidade e flutuabilidade) Garantias e Seguros Serviços	O1. Estratégica O2. Investimento O4. Planeamento de Atividades e Recursos O6. Processual O7. Desempenho
12. AUMENTO DE RISCO	Investimento sem retorno Recursos “Mal parados” Sobrecarga de Recursos Falha na execução ou má qualidade de serviço Desmotivação	O1. Estratégica O2. Investimento O4. Planeamento de Atividades e Recursos O5. Gestão de RH O6. Processual O7. Desempenho O8. Comercial O9. Técnica
13. DIFICULDADES FINANCEIRAS	Dificuldades com fundo de maneo Fluxos de caixa negativos Imprevisibilidade financeira Esforço Financeiro	O1. Estratégica O2. Investimento O3. Finanças O6. Processual
14. PERDA DE MARGEM	Perda de eficiência no desempenho Perda de oportunidade comercial Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço) Perda de margem de lucro Perda de vantagem competitiva Perda de cota e importância no mercado	O7. Desempenho O8. Comercial

O ANEXO K demonstra o cruzamento de todas as ordens de Consequência com os vários níveis de Impacto, permitindo uma leitura simples.

### 5.3.3 Conclusão de impactos do processo de CP no modelo de gestão

Uma vez organizados os potenciais impactos, e em modo de resumo do processo, fez-se a leitura cruzada das categorias de Impacto com o setor de atividade na cadeia de valor, através das Ordens de Consequência e da barreira ao processo que as origina. Assim foi possível

sistematizar os prováveis impactos concretos de cada barreira do processo de CP em cada setor de atividade.

Observa-se que as barreiras ao processo de CP têm impacto extenso no modelo de negócio e em todos os setores de atividade, sendo a *Infraestrutura da Empresa*, o setor mais afetado devido à sua componente estratégica, financeira e de planejamento de recursos. Em simultâneo as quatro categorias de impacto definidas apresentam extensão por toda a cadeia de valor do negócio.

De forma resumida:

as barreiras oriundas do A1. Panorama das Políticas Públicas, A1.1. Políticas ; A1.2. Culturais; A1. 3. Organizacionais, impactam particularmente o setor de *Infraestrutura da Empresa* podendo traduzir-se em *II. Aumento de custos, I2. Aumento de Risco e I3. Dificuldades financeiras.*

as barreiras oriundas do A2. Processo de Contratação, impactam os setores *Infraestrutura da Empresa, Gestão de RH, Desenvolvimento Tecnológico, e Marketing e Vendas*, e acarretam Impactos de todas as categorias, *II. Aumento de custos, I2. Aumento de Risco, I3. Dificuldades financeiras e I4. Perda de margem*

as barreiras relacionadas com B. Capacidade das Pequenas e Médias Empresas, nas suas 3 categorias, impactam os setores *Infraestrutura da Empresa, Gestão de RH e Compras*, e acarretam também impactos de todas as categorias, *II. Aumento de custos, I2. Aumento de Risco, I3. Dificuldades financeiras e I4. Perda de margem*

as barreiras relacionadas com C. Questões Externas ao Processo, impactam o setor *Infraestrutura da Empresa*, e acarretam impactos das categorias, *II. Aumento de custos, I2. Aumento de Risco e I3. Dificuldades financeiras.*

A relação entre as consequências de cada categoria de barreira, os setores afetados e os Impactos específicos estão elencados na Tabela 5.6 - Síntese de Impactos por categoria de barreira e setor na cadeia de valor.

*Tabela 5.5 - Síntese de Impactos, por categoria de barreira e setor na cadeia de valor*

CATEGORIA DE BARREIRAS				
SETOR DE IMPACTO (principal; secundários)	Ordem das consequências	CATEGORIA IMPACTO	DE	IMPACTO
A1.1. POLÍTICAS ; A1.2. CULTURAIS ; A1. 3. ORGANIZACIONAIS				
Infraestrutura da Empresa	O1. Estratégica	II. AUMENTO CUSTOS	DE	1.Tempo 2.Perda de investimento

CATEGORIA DE BARREIRAS

SETOR DE IMPACTO (principal; secundários)	Ordem das consequências	CATEGORIA DE IMPACTO	IMPACTO
		<b>12. AUMENTO DE RISCO</b>	6. Investimento sem retorno
		<b>13. DIFICULDADES FINANCEIRAS</b>	14. Esforço Financeiro
<b>A2. 1. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES ATIVAS</b>			
<i>Marketing e Vendas</i>	O8. Comercial	<b>12. AUMENTO DE RISCO</b>	9. Falha na execução ou má qualidade de serviço
		<b>14. PERDA DE MARGEM</b>	16. Perda de oportunidade comercial 17. Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço) 18. Perda de margem de lucro 19. Perda de vantagem competitiva 20. Perda de cota e importância no mercado
<b>A2.2. RECONHECIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DO CONTRATO E DECISÃO DE APRESENTAR PROPOSTA</b>			
<i>Infraestrutura da Empresa (transversal) Desenv. Tecnológico</i>	O1. Estratégica O2. Investimento O3. Finanças O4. Planeamento de Atividades e Recursos	<b>11. AUMENTO DE CUSTOS</b>	1. Tempo 2. Perda de investimento 3. Recursos desajustados (imprevisibilidade e fluabilidade) 5. Serviços
		<b>12. AUMENTO DE RISCO</b>	6. Investimento sem retorno 7. Recursos “Mal parados” 8. Sobrecarga de Recursos
		<b>13. DIFICULDADES FINANCEIRAS</b>	11. Dificuldades com fundo de manio 12. Fluxos de caixa negativos 13. Imprevisibilidade financeira 14. Esforço Financeiro
<b>A2. 3. FAZER PARTE DO PROCESSO DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA</b>			
<i>Gestão de Recursos Humanos (transversal) Desenv. Tecnológico Infraestrutura da Empresa Marketing e Vendas</i>	O1. Estratégica O2. Investimento O6. Processual O7. Desempenho	<b>11. AUMENTO DE CUSTOS</b>	1. Tempo 2. Perda de investimento 3. Recursos desajustados (imprevisibilidade e fluabilidade) 4. Garantias e Seguros 5. Serviços
		<b>12. AUMENTO DE RISCO</b>	6. Investimento sem retorno 10. Desmotivação
		<b>13. DIFICULDADES FINANCEIRAS</b>	14. Esforço Financeiro
		<b>14. PERDA DE MARGEM</b>	15. Perda de eficiência no desempenho
<b>A2.4. ADJUDICAÇÃO PELO MAIS BAIXO PREÇO OU MÁ DEFINIÇÃO DE PREÇO</b>			
<i>Marketing e Vendas (transversal na base)</i>	O8. Comercial O9. Técnica	<b>12. AUMENTO DE RISCO</b>	8. Sobrecarga de Recursos 9. Falha na execução ou má qualidade de serviço
		<b>14. PERDA DE MARGEM</b>	16. Perda de oportunidade comercial 17. Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço)

CATEGORIA DE BARREIRAS

SETOR DE IMPACTO (principal; secundários)	Ordem das consequências	CATEGORIA DE IMPACTO	IMPACTO
			18.Perda de margem de lucro 19.Perda de vantagem competitiva 20.Perda de cota e importância no mercado
<b>A2.5. RESULTADOS PARA O FORNECEDOR</b>			
<i>Desenv. Tecnológico Infraestrutura da Empresa</i>	O1. Estratégica O2. Investimento O3. Finanças	<b>11. AUMENTO DE CUSTOS</b>	1.Tempo 2.Perda de investimento 3.Recursos desajustados (imprevisibilidade e fluidez) 5.Serviços
		<b>12. AUMENTO DE RISCO</b>	6.Investimento sem retorno
		<b>13. DIFICULDADES FINANCEIRAS</b>	11.Dificuldades com fundo de manuseio 12.Fluxos de caixa negativos 13.Imprevisibilidade financeira 14.Esforço Financeiro
<b>B1. CAPACIDADE</b>			
<i>Infraestrutura da Empresa (transversal) Gestão de Recursos Humanos; Compras</i>	O4. Planeamento de Atividades e Recursos O5. Gestão de Recursos Humanos O8. Comercial	<b>11. AUMENTO DE CUSTOS</b>	3.Recursos desajustados (imprevisibilidade e fluidez)
		<b>12. AUMENTO DE RISCO</b>	7.Recursos “Mal parados” 8.Sobrecarga de Recursos 9.Falha na execução ou má qualidade de serviço
		<b>14. PERDA DE MARGEM</b>	16.Perda de oportunidade comercial 17.Perda de capacidade comercial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço) 18.Perda de margem de lucro 19.Perda de vantagem competitiva 20.Perda de cota e importância no mercado
<b>B2. COMPETENCIA</b>			
<i>Infraestrutura da Empresa (transversal)</i>	O4. Planeamento de Atividades e Recursos O8. Comercial	<b>11. AUMENTO DE CUSTOS</b>	3.Recursos desajustados (imprevisibilidade e fluidez)
		<b>12. AUMENTO DE RISCO</b>	7.Recursos “Mal parados” 8.Sobrecarga de Recursos 9.Falha na execução ou má qualidade de serviço
		<b>14. PERDA DE MARGEM</b>	16.Perda de oportunidade comercial 17.Perda de capacidade comercial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço) 18.Perda de margem de lucro 19.Perda de vantagem competitiva 20.Perda de cota e importância no mercado
<b>B3. ATITUDE</b>			

CATEGORIA DE BARREIRAS			
SETOR DE IMPACTO (principal; secundários)	Ordem das consequências	CATEGORIA DE IMPACTO	IMPACTO
<b>Infraestrutura da Empresa</b> (transversal)	O1. Estratégica O2. Investimento O7. Desempenho O8. Comercial	<b>II. AUMENTO DE CUSTOS</b>	1.Tempo 2.Perda de investimento 3.Recursos desajustados (imprevisibilidade e fluuabilidade) 5.Serviços
		<b>II. AUMENTO DE RISCO</b>	6.Investimento sem retorno 9.Falha na execução ou má qualidade de serviço
		<b>III. DIFICULDADES FINANCEIRAS</b>	14.Esforço Financeiro
		<b>IV. PERDA DE MARGEM</b>	16.Perda de oportunidade comercial 17.Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço) 18.Perda de margem de lucro 19.Perda de vantagem competitiva 20.Perda de cota e importância no mercado
<b>C. QUESTÕES EXTERNAS AO PROCESSO</b>			
<b>Infraestrutura da Empresa</b> (transversal)	O1. Estratégica	<b>II. AUMENTO DE CUSTOS</b>	1.Tempo 2.Perda de investimento 5.Serviços
		<b>II. RISCO</b>	6.Investimento sem retorno
		<b>III. DIFICULDADES FINANCEIRAS</b>	14.Esforço Financeiro

### 5.3.3.1 Impactos para o modelo de gestão por setor de atividade

A constatação e agrupamento de impactos, conjuntamente com a leitura de ordens de consequência na cadeia de valor, permitiu fazer uma análise dos principais impactos que afetam cada um dos setores de atividade de empresa e verificar que as barreiras no processo de CP têm impacto em todo o modelo de negócio, devido, sobretudo, à transversalidade de algumas áreas e barreiras, sendo que o maior impacto é sentido nas atividades de suporte. Nesta área todos os setores são afetados, *Infraestrutura da Empresa*, *a Gestão de RH*, *o Desenvolvimento tecnológico* e *Compras*. Nas atividades primárias é afetado com particular incidência o setor de *Marketing e Vendas*, pela sua relação direta no processo.

A tabela seguinte sintetiza os impactos verificados em cada setor da empresa.

Tabela 5.6 - Síntese de Impactos nos setores da empresa definidos na cadeia de valor

CATEGORIA DE BARREIRAS

SETOR DE IMPACTO (principal; secundários)	CATEGORIA DE IMPACTO	IMPACTO
<b>Infraestrutura da Empresa</b> (transversal)	I1. AUMENTO DE CUSTOS	1.Tempo 2.Perda de investimento 3.Recursos desajustados (imprevisibilidade e fluutuabilidade) 5.Serviços
	I2. AUMENTO DE RISCO	6.Investimento sem retorno 7.Recursos “Mal parados” 8.Sobrecarga de Recursos 9.Falha na execução ou má qualidade de serviço
	I3. DIFICULDADES FINANCEIRAS	11.Dificuldades com fundo de manei 12.Fluxos de caixa negativos 13.Imprevisibilidade financeira 14.Esforço Financeiro
	I4. PERDA DE MARGEM	16.Perda de oportunidade comercial 17.Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço) 18.Perda de margem de lucro 19.Perda de vantagem competitiva 20.Perda de cota e importância no mercado

SETOR DE IMPACTO (principal; secundários)	CATEGORIA DE IMPACTO	IMPACTO
<b>Gestão de Recursos Humanos</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS	1.Tempo 2.Perda de investimento 3.Recursos desajustados (imprevisibilidade e fluutuabilidade)
	I2. AUMENTO DE RISCO	6.Investimento sem retorno 7.Recursos “Mal parados” 8.Sobrecarga de Recursos
	I4. PERDA DE MARGEM	15.Perda de eficiência no desempenho
<b>Desenv. Tecnológico</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS	1.Tempo 2.Perda de investimento
	I2. AUMENTO DE RISCO	8.Sobrecarga de Recursos 6.Investimento sem retorno 10.Desmotivação
	I3. DIFICULDADES FINANCEIRAS	13.Imprevisibilidade financeira 14.Esforço Financeiro
	I4. PERDA DE MARGEM	15.Perda de eficiência no desempenho
<b>Compras</b>	I2. AUMENTO DE RISCO	9.Falha na execução ou má qualidade de serviço
	I4. PERDA DE MARGEM	16.Perda de oportunidade comercial 17.Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço)
<b>Marketing e Vendas</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS	1.Tempo 2.Perda de investimento
	I2. AUMENTO DE RISCO	8.Sobrecarga de Recursos

SETOR DE IMPACTO (principal; secundários)	CATEGORIA DE IMPACTO	IMPACTO
		9.Falha na execução ou má qualidade de serviço
	I4. PERDA DE MARGEM	16.Perda de oportunidade comercial 17.Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço) 18.Perda de margem de lucro 19.Perda de vantagem competitiva 20.Perda de cota e importância no mercado

#### 5.4 Perspetivas sobre oportunidades de melhoria no processo

Seguindo a lógica de Loader (2013) e Akenroye et al.( 2020) considerou-se importante analisar a origem das barreiras ao processo de CP, e enquadrá-las no panorama do modelo de negócio por forma a melhor entender os seus impactos e capacidade de ação dos principais stakeholders no processo, fornecendo informação cruzada do setor em que têm maior impacto e da sua origem. Assim, utilizando o mapa de barreiras na cadeia de valor da empresa, procedeu-se à divisão de barreiras por origem mantendo o sistema daqueles autores, fatores externos: *Barreiras impostas pelo panorama do setor público e Barreiras relacionadas com o processo de contratação pública*; fatores internos: *Barreiras relacionadas com a capacidade das PME*. O ANEXO C - Segmentação de Barreiras por categoria e Origem, sintetiza a organização das barreiras encontradas por níveis externo (processo de CP) e interno (empresa), seguindo a organização acima descrita e estabelecendo relações de causalidade entre os diversos níveis. Esta síntese é importante para observar a competência de cada interveniente na simplificação do processo, mas também as interações que cada ação poderá ter.

Apresenta-se de seguida uma leitura das oportunidades de melhoria do processo encontradas nesta investigação, focando as principais limitações encontradas (Tabela 4.6.).

Relativamente ao investimento requerido às empresas para fazer parte do processo, tanto em termos de custos diretos como de investimento em recursos, conclui-se que poderá ser vantajoso, os decisores públicos focarem os custos de participação a que as empresas estão obrigadas, em particular as PME para quem esses custos podem ter mais relevância (Flynn & Davis, 2016; Stake, 2017; Telles, 2017); e do lado das empresas uma análise prazo-esforço mais cuidada e uma melhor otimização/ formação de recursos para a preparação de propostas (Akenroye et al., 2020; Saastamoinen et al., 2018).

A disponibilidade de recursos necessária, seja na fase de preparação de proposta seja na fase de execução de contrato, é muito referida pelos participantes e amplamente reconhecida

---

no panorama científico (Flynn & Davis, 2016; Stake, 2017; Telles, 2017). Obriga a um grande investimento, constitui uma limitação sobretudo pela imprevisibilidade do processo, seja em concursos a lançar seja em prazos de entrega ou adjudicação. A maior celeridade dos processos (Flynn, 2018) e uma maior transparência sobre os processos que estão em preparação para ser lançados poderiam ter aqui um contributo fundamental na segurança das empresas sobre investimento. Por outro lado, em concordância Akenroye et al. (2020) sugere-se que as PME devem possuir recursos adequados que podem ser preparados para superar as barreiras para o mercado de compras públicas.

O fator Risco, embora inerente a todo o processo de CP é parcialmente reconhecido como garantia de um processo transparente e que promove a livre concorrência. Constitui no entanto, uma preocupação de difícil controle para as empresas que pode ser reduzida investindo numa melhor definição de prazos de adjudicação e celeridade dos processos (Flynn, 2018; Telles, 2017); na garantia ou definição em fase prévia de condições de pagamento justas e em linha com as praticadas nos restantes mercados. Embora Flynn (2018) coloque Portugal com uma boa performance, no tempo entre a data-limite de entrega de propostas e a adjudicação do contrato, este hiato de tempo continua a ser referido pelas empresas como um acréscimo ao fator risco. Por outro lado, o risco de não adjudicação é um entrave para as empresas no que concerne ao investimento em CP que estão dispostas a fazer, podendo ser por si minimizado através da prática com plataformas eletrónicas de modo a garantir a facilidade de submissão de propostas; equacionando a contratação de serviços de outsourcing especializados na preparação e submissão de propostas; e na criação de processos de preparação e submissão de propostas eficientes e orientadas para o sucesso de propostas.

A referência à incerteza da posição comercial, vem evidenciar igualmente as dificuldades de comunicação com os donos de processo e a ideia de que o processo não é transparente, contribuindo também para o aumento da perceção de risco no processo. Para além deste fator, as empresas sentem dificuldades nos processos de esclarecimento de dúvidas e interação com as entidades, referindo que no geral não existe lugar ao diálogo, e quando existe é feito de forma excessivamente formal e morosa. Nesse sentido, as entrevistas realizadas tiveram como sugestão de melhoria o investimento num processo de comunicação com o cliente, mais ágil em linha com as recomendações de Loader (2013), bem como o investimento na transparência do processo, que podem ser ações redutoras do fator risco.

Relativamente às questões de ordem processual, são referidas barreiras unânimes entre os entrevistados, estando a maioria relacionadas com a burocracia, complexidade e exigências do

processo, em concordância com o que já tem vindo a ser referido na literatura (Fonseca, 2017; Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014; Stake, 2017; Telles, 2017), e confirmando a perceção de que “os riscos de corrupção são exacerbados pela complexidade do processo” (OECD, 2016). A desburocratização do processo, a utilização das plataformas eletrónicas para facilitar e até evitar a necessidade constante de submissão de grandes quantidades de documentos é um dos exemplos referidos pelos entrevistados. Outro será a simplificação do processo (Telles, 2017), a otimização de documentos e elementos solicitados e a recusa em pedir documentos sem qualquer relevância para a avaliação das propostas na fase de concurso (Fonseca, 2017). A uniformização de terminologias e a clareza dos anúncios publicados em Diário da República, são outro ponto referido, sobretudo na melhor especificação do produto/ objeto do concurso. Também a questão da vertente digital eletrónica, como parte integrante do processo, é muito referida pelos entrevistados, seja pela quantidade de plataformas eletrónicas existentes, como pelas diferenças de funcionamento e interface com os interessados, que apresentam. São sugeridas melhorias como: a simplificação do processo eletrónico, a simplificação de assinaturas digitais, funcionamento simplificado e homogeneização de plataformas. Embora de acordo com a OCDE (2016) os sistemas de compras eletrónicos permitam que os governos aumentem a transparência das atividades de compras públicas, o sistema digital implementado parece constituir ainda um processo complexo para as empresas, que resulta no sentimento de aumento de risco de insucesso e insegurança no processo.

A perceção de que o processo não é transparente, é uma limitação aos objetivos comuns para as compras públicas (OECD, 2016, 2019; Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014; Telles, 2017), que de acordo com as entrevistas realizadas, parece só poder ser reduzida havendo uma maior preocupação das entidades públicas com a transparência do processo e meios de comunicação com os interessados. No caso em concreto, as preocupações apresentadas referem prazos de pagamento, risco de má cobrança e desconfiança no processo e/ou na entidade.

Os Atrativos do Procedimento, podem constituir limitações para as empresas, mas constituem sobretudo fatores de escolha. A sua origem está dividida entre o que depende exclusivamente das decisões e capacidade da empresa e opções/ exigências do comprador público. Os pré-requisitos exigentes (Stake, 2017), necessidade de demonstrar histórico e a dimensão dos contratos (Loader, 2013) são, por exemplo, relevantes para as empresas no seu interesse no contrato, e podem constituir potenciais obstáculos quanto maior for investimento

---

que aquela tiver que fazer para preencher os requisitos necessários, para além de levantarem dúvidas nos concorrentes sobre a sua real relevância (Telles, 2017), acabando por percecioná-los como forma de restrição da concorrência. Neste âmbito, outra referencia feita pelos entrevistados e que se estende à dimensão dos contratos (Loader, 2013) é que alguns pré-requisitos impedem automaticamente que empresas com menor experiência e capacidade entrem no mercado, (Flynn & Davis, 2016). Também a desadequação das peças de procedimento, nomeadamente no que concerne à sua complexidade, modelo e definição técnica, é frequente na enumeração de barreiras. Ainda no que se refere às peças a concurso, parece ser a parte técnica aquela que levanta mais questões, por, apesar da quantidade de informação existente nos cadernos de encargos, não existir uma definição concreta e simples dos trabalhos a desenvolver. Foi ainda mencionado por algumas empresas que o excesso de regras impede muitas vezes o bom senso na definição de soluções na prestação de serviços.

As sugestões de melhoria apresentadas pelos entrevistados estão em linha com as recomendações do panorama científico e incluem: Menor abrangência de serviços em CE (Stake, 2017), a revisão da relação custo-benefício, a simplificação do processo em termos de pré-requisitos e Focar o valor do out-come do processo e não as restrições orçamentais; a opção por um modelo comum de peças de procedimento; formação específica aos técnicos responsáveis pela elaboração de peças.

Outras barreiras expostas relativas aos atrativos do procedimento são: Tipo de serviço pouco interessante/ não há procedimentos com interesse, Objeto do concurso, Ausência de contexto, Época de execução, Localização, estão mais relacionados com opções comerciais da empresa que poderão sempre ser alteradas em função dos seus objetivos.

As limitações decorrentes de definição de Preços, mostram-se transversais ao processo de CP em análise, e se por um lado há uma pressão dos governos para reduzir os custos e optar pelo mais baixo preço, por outro existem requisitos de qualidade exigentes na prestação do serviço (Keulemans & Van de Walle, 2017; Machado & Pires, 2015) deixando as empresas numa situação complexa. É importante notar que a referência a Critérios de Avaliação desajustados foi constante nas entrevistas realizadas e que existe uma perceção generalizada de que os mesmos não são adequados. Em concordância com Machado & Pires (2015) para as empresas é fundamental utilização de mecanismos mais rigorosos para a adjudicação do contrato, como é o caso do modelo de avaliação das propostas, ou da existência de melhor feedback sobre as propostas apresentadas para qualificação (Flynn & Davis, 2016), de modo a poderem melhorar a sua prestação futura. Também a valorização de critérios objetivos para

além do preço pode, de acordo com os entrevistados, constituir uma fraça mais-valia ao processo, garantindo não apenas uma maior confiança na análise de risco efetuada por cada empresa, como a consciência dos fatores diferenciadores das propostas e a percepção de valorização de esforço contribuindo para uma maior salubridade concorrencial.

As limitações relacionadas com Prazos do processo, relacionam-se com todas as dimensões da CP. Ao contrário das conclusões de Flynn (2018) as empresas não consideram que exista uma boa performance no tempo entre a data-limite de entrega de propostas e a adjudicação dos contratos, e veem nessa imprevisibilidade um fator de risco acrescido. Existe uma responsabilidade parcial das empresas nas barreiras de prazo, no que diz respeito à gestão e otimização de recursos, priorização de concursos e eficiência na preparação de propostas. Por outro lado, existem mínimos para garantir o cumprimento de prazos de preparação de propostas, nomeadamente dependendo da sua complexidade e da quantidade de entidades a contactar e nível e complexidade de peças a estudar. São referenciados como obstáculos, os prazos curtos de entrega de proposta, erros e omissões, de audiência prévia. Neste sentido, foram sugeridas pelos entrevistados as seguintes melhorias: aumento de prazos de audiência prévia, prazos de resposta mais alargados e o ajuste de prazos para apresentação de proposta, de forma a permitir propostas bem elaboradas e com qualidade e reduzir os prazos de adjudicação/consignação. Em todos eles, a atenção por parte dos contratantes à quantidade de peças envolvidas no concurso poderá ser determinante para a facilitação do processo para as empresas.

Concluiu-se que limitações relacionadas com o desempenho das empresas, têm origem na própria Empresa, seja pelo investimento necessário no processo, seja pela definição de rácios de eficiência, falta de know-how disponível, pela análise financeira efetuada ao procedimento ou pelas dificuldades de apresentação de proposta. Mais uma vez ficam claras as limitações de investimento em recursos das empresas (Flynn & Davis, 2016; Stake, 2017), seja ao nível da sua flexibilidade e disponibilidade seja ao nível da sua formação. A formação em CP para PME é um ponto focado por alguns entrevistados como sugestão de melhoria para o processo. Parece ser igualmente importante que ao nível da gestão, as empresas definam claramente as suas métricas de monitorização e objetivos em função das expectativas de contratação. No entanto corrobora-se a ideia de que o panorama científico tem ainda dado pouca atenção à capacidade das PME de desenvolverem estratégias para criar vantagem competitiva nos mercados do setor público (Akenroye et al., 2020)

No caso do fator Preço as sugestões de melhoria propostas incluem Excluir o preço como critério único de adjudicação; Focar o valor do out-come do processo e não as restrições

---

orçamentais (Flynn, 2017; Keulemans & Van de Walle, 2017); Melhor análise de preços praticados no mercado para definição do preço base dos concursos.

## **Capítulo 6 Resultados e Discussão**

O objetivo estabelecido para esta investigação foi averiguar os impactos do processo de contratação pública no modelo de gestão das Empresas. Neste capítulo apresentam-se os resultados da investigação através da resposta às questões de pesquisa estabelecendo relações com a revisão da literatura. Organiza-se a apresentação de resultados por questão de pesquisa, começando por apresentar as principais condicionantes que as PME portuguesas no setor de serviços encontram no processo CP, a relação com a dimensão das empresas e com a frequência de submissão de propostas, e estabelece-se a comparação com o panorama internacional. Discutem-se ainda, para o caso português algumas considerações encontradas na revisão da literatura sobre a origem dessas condicionantes.

Numa segunda etapa, apresentam-se as conclusões do estudo sobre as dimensões da empresa mais afetadas pelo processo de CP e quais os principais impactos verificados bem como, algumas sugestões de melhoria no processo de CP que poderão facilitar o desempenho das empresas considerando as principais barreiras.

### **6.1 Barreiras no processo de CP**

#### **6.1.1 Quais as principais condicionantes que as PME portuguesas no setor de serviços encontram no processo CP?**

Este estudo pretendeu contribuir com informação para o conhecimento sobre os impactos do processo de CP para as PME, considerando que esta é uma área de pesquisa ainda pouco explorada (Loader, 2013; Stake, 2017; Tammi Timo, Saastamoinen Jani, 2014).

De modo a estruturar os resultados das entrevistas, dividiram-se as principais condicionantes encontradas pelas PME no SPS em três etapas: obstáculos decorrentes da Capacidade – no caso as condicionantes que impedem a duplicação do volume de propostas; obstáculos presentes na Decisão – condicionantes na decisão de apresentação de proposta; e obstáculos do processo – os obstáculos encontrados durante o processo de contratação pública, desde a preparação da proposta até à execução do contrato.

A maioria dos entrevistados considerou ter capacidade de duplicar o volume de submissão de propostas, mostrando que a Capacidade das empresas, não constitui o principal motivo para o desinteresse no processo de CP. Os entrevistados que disseram não ter essa capacidade, consideram que a principal razão se relaciona com o investimento necessário no processo,

---

nomeadamente ao nível da disponibilidade de recursos para a preparação da proposta e da quantidade de documentos necessária.

As entrevistas revelaram que na grande maioria dos casos a não duplicação do volume de submissão de propostas é uma escolha, que tem como principais motivos<sup>5</sup>: a quantidade de RH necessários na preparação da proposta; o risco do processo; e os atrativos do procedimento. É importante frisar que os motivos elencados para não duplicar o volume de propostas, estão sobretudo relacionados com a probabilidade de ganhar mais concursos, e não com cada concurso em si, o que significa que são motivos intrínsecos da empresa e que revelam a sua opção estratégica, confiança no processo, capacidade de investimento, ou necessidade de aumentar o volume de trabalho.

Quanto aos critérios apontados pelos entrevistados como dissuasores da decisão de apresentação de proposta a um determinado procedimento, verificou-se que o principal motivo de desinteresse é o preço base do procedimento; seguido do investimento necessário em recursos e tempo para a preparação de proposta. Os Atrativos do Procedimento são o grupo de obstáculos que as empresas mais mencionam como fator de exclusão na fase de decisão. Este posicionamento é facilmente compreensível uma vez que esta categoria abrange as especificidades de cada procedimento em concreto, que incluem fatores particulares relacionados com as peças e objeto do concurso ou entidade adjudicante. O preço é a segunda categoria mais vezes referida pelos entrevistados, incluindo não só o preço do procedimento, mas também os cálculos para a margem de lucro prevista. A terceira categoria mais referida foi o Processo de CP. Deve assinalar-se o facto das categorias Preocupações de comunicação, Desempenho e Critérios de Avaliação serem as menos notadas, mostrando que não é a preocupação com o bom desempenho que desencoraja a participação.

Relativamente à fase de processo, constata-se que esta abrange o maior número de obstáculos referidos em entrevista, mostrando as preocupações das empresas com o risco e investimento que a participação no processo acarreta. Os obstáculos mais notados, em igual percentagem - 60% dos entrevistados - foram o fator preço ou foco no mais baixo preço, e as peças de concurso pouco explícitas. De seguida foram indicados por 53% dos entrevistados os critérios de avaliação subjetivos e o risco do processo. A má relação custo-benefício do procedimento foi referida por 46% dos participantes. A divergência/dificuldades com funcionamento de plataformas foi referida por 40% dos entrevistados, assim como a burocracia

---

<sup>5</sup> Indicam-se apenas os três principais motivos

do processo e a incerteza quanto a prazos de adjudicação. Condições de Pagamento pouco vantajosas, Pré-requisitos exigentes, Complexidade do Processo, Peças de Concurso complexas, e Vertente Digital Eletrônica foram mencionadas por 33% dos entrevistados.

A tabela seguinte sintetiza os obstáculos mais referidos por etapa do processo, e permite verificar que:

- os recursos necessários para a preparação da proposta – RH, tempo e dedicação - são uma dificuldade para as PME presente nas etapas pré-preparação de proposta, que constituem obstáculos ao aumento do volume de submissões, mas que também contribuem para a decisão de não apresentação de proposta;

- O risco/ incerteza de adjudicação é mais importante na decisão de aumentar o volume de submissões, e vai perdendo importância à medida que se avança no processo, dando lugar a preocupações mais objetivas como o preço do procedimento;

- O fator preço ganha grande relevância nas fases de decisão e processo, passando a ser o principal motivo de desinteresse na decisão de apresentação de proposta, e uma limitação importante no processo de CP;

- Na fase processo, ganham expressão questões relacionadas com a estrutura do procedimento nomeadamente: peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas e Critérios/métodos de avaliação pouco explícitos/ subjetivos, que parecem materializar a posição do risco do processo, constituindo preocupações relevantes para o sucesso da proposta.

*Tabela 6.1 - Obstáculos mais referidos por etapa no processo de CP*

<b>CAPACIDADE</b>	<b>DECISÃO</b>	<b>PROCESSO</b>
A2.2 implica grande disponibilidade de recursos na preparação Proposta/alocação exclusiva de recursos (2.RH PREP.)	B12.2 Preço (12.PREÇO)	C12.4 Foco no mais baixo preço/ Fator preço (12.PREÇO)
A8.3 Tipo de serviço pouco interessante/ não há procedimentos com interesse (8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)	B2.3 recursos necessários para preparação de proposta – tempo e dedicação (2.RH PREP.)	C8.14 Peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas (8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)
A4.2 Risco / incerteza da adjudicação (4.RISCO)	B8.9 Localização (8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)	C8.13 Critérios/métodos de avaliação pouco explícitos/ subjetivos (8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)

A questão relativa à importância da maior especificação das peças do procedimento e critérios de avaliação, bem como da complexidade do processo é determinante para a resposta sobre a importância do apoio jurídico no processo de CP que a grande maioria dos entrevistados

---

dos entrevistados considerara fundamental. Assinala-se a importância deste aspeto pelos impactos que traz para as empresas, deixando claro que para a maioria dos entrevistados a componente técnica não é suficiente para conduzir o processo de CP, tornando-se necessário recorrer a apoio externo. Este fator constitui uma limitação importante para as PME, focando os requisitos de investimento, risco e custos. É provavelmente um dos motivos que leva a que as sugestões de melhoria mais referidas para o processo sejam a Desburocratização do processo; Critérios de Avaliação mais e melhor explícitos; simplificação do processo eletrónico; e normalização de programas de concurso.

De forma geral as barreiras relatadas ao processo durante as entrevistas corroboram as principais barreiras detetadas na revisão da literatura (Flynn, 2018; Fonseca, 2015; Loader, 2013; Machado & Pires, 2015; McKeivitt & Davis, 2015; Saastamoinen et al., 2018; Stake, 2017; Telles, 2017; Uyarra et al., 2014), com particular enfoque para a disponibilidade de recursos, riscos para a empresa, fator preço e critérios de avaliação. Os obstáculos localização do contrato e tipo de serviço pouco interessante são aqueles que mostram relevância para as empresas no seu ponto de vista particular e menos referidos pela literatura.

O estudo permitiu verificar, através das entrevistas e integração no modelo de Loader (2013), a existência de uma grande quantidade de barreiras (trinta e sete) no processo, mas verificou igualmente que os impactos para as empresas e as sugestões para a sua redução, permitem a agregação das barreiras em catorze grandes limitações do processo (Tabela 4.6). A pertinência desta agregação sustenta-se na necessidade de incentivar a priorização da ação sobre alguns aspetos da CP que mostraram mais relevância no estudo, e que se passam a descrever:

1. Processo burocrático, complexo e exigente;
2. Dificuldades de Comunicação com o cliente;
3. Imprevisibilidade e incerteza do processo;
4. Pré-requisitos exigentes;
5. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados;
6. Prazos desajustados;
7. Desadequação das peças de procedimento ou má definição de objetivos de contratação;
8. Preço base desadequado às exigências do contrato e Pouca definição do “valor pelo dinheiro”;
9. Implica grande disponibilidade de recursos;
10. Falta de transparência do processo;
11. Risco de não adjudicação;
12. Dificuldades de competência;
13. Perceção de injustiça;
14. Implica grande investimento.

### **6.1.1.1 A dimensão das empresas (pme ou ge) é uma barreira em si? As barreiras são semelhantes para GE e PME?**

Tendo por princípio a ideia, reforçada na revisão da literatura, de que as PME enfrentavam uma série de barreiras na contratação pública que as afetavam particularmente, estabeleceu-se como questão de pesquisa se as barreiras encontradas seriam semelhantes às das grandes empresas.

Quanto à capacidade das PME, uma das limitações mais referidas na literatura (Flynn & Davis, 2016; Loader, 2013; OECD, 2019), observou-se nas entrevistas, na questão da capacidade de duplicação de volume de submissão de propostas, que todos os obstáculos com número de respostas relevante pelas PME (mais de 20% dos entrevistados) também foram referidos por GE.

Também nos critérios de decisão utilizados pelas empresas para a apresentação de proposta não se encontram diferenças substanciais entre PME e GE, sendo o Preço Base do Procedimento o critério mais mencionado como motivo de desinteresse. Note-se que também o investimento necessário em recursos e tempo para a preparação de proposta foi referido por ambos. De entre os fatores com algum peso de resposta que foram apenas referidos pelos representantes de PME, encontram-se: a Falta de disponibilidade de recursos ajustados à prestação de serviço e Risco face a investimento.

Relativamente aos obstáculos constatados no processo, os obstáculos mais notados Fator preço ou Foco no mais baixo preço, e Peças de concurso pouco explícitas, foram notados tanto por PME como por GE.

Assinala-se, no entanto, que existem algumas preocupações relacionadas com o risco e incerteza no processo que parecem assumir uma relevância maior para as PME, nomeadamente: as condições de pagamento pouco vantajosas e incerteza de prazos de adjudicação e datas de início de contrato, mostrando que estão sujeitas a maior esforço financeiro e pressão de planeamento de recursos. Também as dificuldades com a vertente digital eletrónica, as dificuldades com plataformas e divergência de processos nas várias plataformas, são referidas apenas por PME. Por outro lado, apenas as GE referem como obstáculo a pouca informação sobre o cliente.

Conclui-se que, de forma geral, os obstáculos ao processo nas suas três dimensões, Capacidade, Decisão, e Processo, são iguais para ambos os tipos de empresa, sendo que apenas algumas das suas dimensões parecem afetar com maior impacto as PME. O ANEXO L - Obstáculos mais referidos pelas PME e GE por Etapa e posição, mostra a comparação das referências a obstáculos no Processo de CP entre PME e GE.

---

Em síntese, os fatores mais referidos como restrições para as empresas, devem-se a questões estruturais do processo que afetam todos os concorrentes, como por exemplo o preço, os recursos necessários e as especificações particulares de cada concurso.

### **6.1.1.2 As barreiras em CP e a frequência de submissão de propostas**

De acordo com as informações recolhidas nas entrevistas, não foi possível estabelecer relação entre as barreiras referidas e a frequência de submissão de propostas, não tendo sido possível confirmar a visão de Stake (2017) de que as empresas que submetem propostas com maior frequência têm vantagem perante as que submetem com menor frequência. Pelo menos, ao nível dos obstáculos encontrados no processo, as referências são semelhantes

O estudo cruzou os obstáculos mais referidos para a não duplicação do volume de submissão de propostas, os níveis de frequência de submissão (semanalmente, mais de 1 vez por mês e menos que uma por semana, e menos que 1 vez por mês), não encontrando diferenças entre as limitações encontradas pelas empresas. A assinalar apenas que: as empresas com maior frequência de submissão apresentam maior preocupação com o investimento que o processo implica, enquanto as que submetem com menor frequência referem que o custo benefício não se justifica; quanto à capacidade para a submissão, os que submetem semanalmente estão mais preocupados com a falta de disponibilidade de recursos, e os que submetem numa base mensal mais preocupados com a simultaneidade de datas de entrega de proposta; o risco da incerteza no processo é muito mais referido por quem submete menos – mostrando a relevância da atitude face ao risco na frequência de submissão; para aqueles que submetem numa base semanal a quantidade de documentos necessária assume muito maiores preocupações – mostrando maiores preocupações na operacionalização do processo.

Da mesma forma, a análise de respostas sobre os obstáculos na decisão de participação, e as barreiras durante o processo não revela diferenças relevantes entre os três níveis de submissão. Nota-se, porém, que aqueles que submetem numa base semanal são mais críticos, concordando integralmente e referindo maior número de obstáculos nas categorias Atrativos do procedimento e Processo.

Quanto à relação entre o volume de submissão de propostas atual e a capacidade de aumento de volume de submissão parece não existir relação direta, uma vez que apenas 13% dos entrevistados consideram não ter essa capacidade. As respostas dos entrevistados quanto ao aumento da capacidade parecem estar muito mais relacionadas com os Atrativos do procedimento do que com a frequência de submissão. No entanto, pode concluir-se que a

Capacidade de aumento de volume de submissão, não está relacionada com a dimensão da empresa, uma vez que tanto a maioria das PME como das GE consideram ter essa capacidade.

Não foi possível com base nas entrevistas, concluir se a Capacidade da empresa está relacionada com a decisão de não apresentação de propostas, ou com o tipo de barreiras encontradas uma vez que a amostra que considera não ter essa capacidade é pouco expressiva (13%). Embora exista a percepção de que ao elaborarem mais propostas, terem acesso a propostas concorrentes e poderem verificar os relatórios de avaliação de propostas os concorrentes geram a capacidade de melhorar a sua qualificação (Flynn & Davis, 2016), os entrevistados demonstraram sentir que o feedback sobre as propostas e critérios de avaliação mais explícitos poderiam contribuir para a sua melhor prestação e sobretudo para a redução do fator risco.

### 6.1.1.3 As barreiras em Contratação Pública e a fase do processo

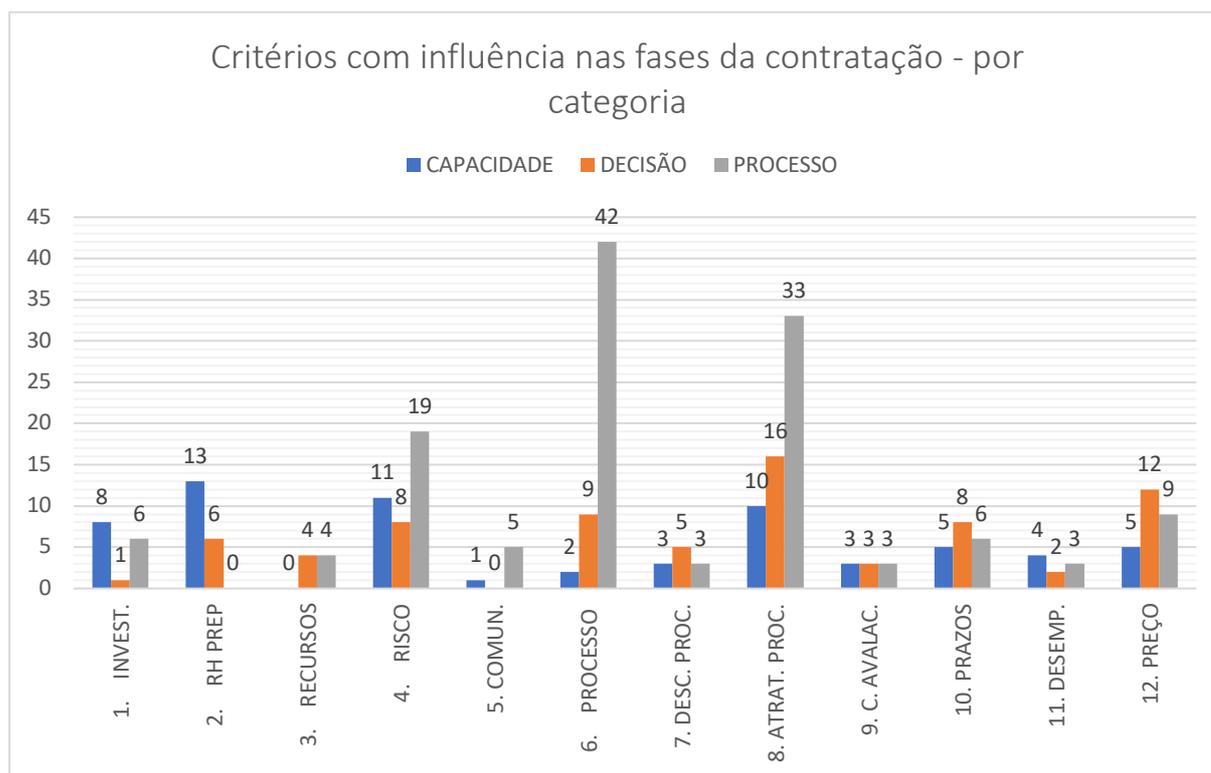


Figura 6.1 - Obstáculos nas fases do processo, por Categorias com número de referências

Apresenta-se uma comparação das categorias com mais impacto nas diferentes etapas do processo de CP e que permite concluir que:

---

- As maiores limitações sentidas pelas empresas no aumento da capacidade de submissão de propostas estão relacionadas com limitações de RH na preparação de proposta e Riscos no processo.

- A avaliação do interesse dos procedimentos é feita nos critérios de decisão onde os principais dissuasores são os Atrativos do Procedimento e o Preço – sendo que os Atrativos do Procedimento mais referidos foram o objeto e localização do procedimento. Na medição dos riscos que compensam o investimento, as empresas avaliam sobretudo as peças do procedimento pouco explícitas ou mal elaboradas e o foco no mais baixo preço.

- As entrevistas mostram que para as PME no SPS em Portugal os principais obstáculos no processo são questões estruturais do panorama de CP e os atrativos do procedimento, seguidos do fator risco. Esta análise sublinha que as limitações mais relevantes no processo de CP estão relacionadas com o modo como os processos são conduzidos e particularmente na relevância da componente técnica na construção das peças de procedimento, avaliação do preço proposto e risco de investimento perdido pelas empresas, sem que muitas vezes lhes seja dado feedback objetivo de como melhorar a sua performance.

### **6.1.2 As principais condicionantes e o panorama internacional**

O enquadramento das barreiras encontradas neste estudo no modelo de Loader (2013), teve como objetivo estabelecer a sua comparação com o panorama internacional, aqui representado por aquele modelo.

Constata-se que, de um modo geral, as barreiras encontradas são comuns às do modelo. Entre as barreiras que não estavam referidas no modelo da autora, nem poderiam ser integradas por extensão do âmbito, encontram-se as que referem questões mais relacionadas com preocupações e decisões internas da empresa e indiretamente relacionadas com o processo. Atribui-se esta constatação ao facto de este estudo focar mais as limitações operacionais sentidas pelas empresas e o estudo da autora focar o panorama da CP, não constituindo uma exclusividade do caso português.

Antes de verificar as particularidades do caso português, é importante ter em consideração que a síntese de barreiras de Loader foi feita em 2013 com base na revisão de literatura e este estudo é realizado passados sete anos focando em particular o caso português das PME na prestação de serviços.

Foi necessário acrescentar ao modelo um grupo de barreiras (externo ao Processo de CP) para permitir incluir a categoria *Questões de natureza jurídico-processual* e a barreira associada, morosidade dos processos judiciais, referida com alguma frequência neste estudo.

Para além de questões estruturais do panorama nacional não relacionadas com a CP, entre as barreiras que não tiveram enquadramento no modelo e que podem revelar particularidades da situação portuguesa e da data do estudo, encontram-se questões relacionadas com o setor intermédio, ou seja, que não dependem apenas do regulador e de políticas de CP, mas antes das entidades que participam no processo, sejam elas as entidades adjudicantes, as empresas que fornecem serviços digitais eletrónicos, os técnicos envolvidos na preparação de peças de concurso, os departamentos de compras públicas, os responsáveis pela gestão dos contratos e as próprias empresas concorrentes. As barreiras verificadas no estudo, que podem refletir especificidades do caso português e da data do estudo são:

A Impreparação da administração para gerir os contratos e processos;

Risco e incerteza do processo; Descrença no processo; Imprevisibilidade de prazos de adjudicação e Vertente digital eletrónica;

Os Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados (serviço, quantidade, tempo e tipologia de trabalhos, complexidade da proposta, época de execução); Prazos do processo curtos ou desajustados à complexidade do processo; Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica, falta de capacidade técnica e rigor na elaboração de peças de concursos;

O Preço base desadequado às exigências do contrato ou sem previsão de margem de lucro - na 4. *Adjudicação pelo mais baixo preço ou má definição de preço base*, de modo a incluir os obstáculos relacionados com a perceção das empresas sobre o preço do procedimento;

O Pagamento demorado, risco de má cobrança e Critérios de avaliação subjetivos, pouco explícitos ou desadequados

Relativamente à *Capacidade das empresas*:

- a falta de recursos apropriados - referida em três níveis diferentes: a. *indisponibilidade de recursos na preparação de proposta*; b. *indisponibilidade de recursos no momento de execução de contrato*; c. *dificuldades associadas a prestadores de serviço*; enquanto no modelo apenas são referidos genericamente Falta de recursos apropriados (de gestão, administrativos, marketing, de idioma, legais ou eletrónicos) na preparação da proposta;

- Falha preenchimento de requisitos ou indisponibilidade de recursos ajustados no momento de apresentação da proposta;

---

- Preocupações com investimento necessário; Preocupações de desempenho.

Nota-se, porém, que em linha com as conclusões do estudo de Loader (2013) se continuam a verificar as barreiras de custo e tempo para preparar propostas e o tamanho dos contratos do setor público, que a autora referia como à data, sendo relatadas há mais de vinte anos, apesar das propostas de solução que têm vindo a ser feitas. No entanto, este estudo aponta como principal barreira o Preço dos contratos, seguida pelo foco no mais baixo preço, enquanto a autora referia como barreira mais frequente, o tamanho do contrato, que embora tenha sido referido não mostrou grande relevância.

## **6.2 Quais as dimensões da empresa que são afetadas e quais os impactos da CP no modelo de Gestão?**

De modo a constatar as dimensões da empresa que são mais afetadas pelo processo e os seus principais impactos, procedeu-se à integração de barreiras ao processo de CP na Cadeia de Valor de M. Porter, verificou-se a sua transversalidade, e agruparam-se as barreiras por categoria de modo a observar os impactos de forma integrada (ANEXO I).

Observa-se que as barreiras ao processo de CP têm impacto extenso no modelo de negócio e em todos os setores de atividade, sendo a *Infraestrutura da Empresa*, o setor mais afetado devido à sua componente estratégica, financeira e de planeamento de recursos.

A verificação de Impactos do processo de CP no modelo de negócio, foi efetuada através da averiguação das consequências que cada barreira ao processo de CP poderia constituir para as empresas, causando determinados impactos que se sistematizaram de forma empírica com base nas informações das entrevistas e na revisão da literatura. Foram definidas 4 categorias de Impacto, e elencados 20 potenciais impactos do processo de CP no modelo de gestão das empresas. O quadro seguinte integra os impactos apurados e a referência a alguns autores que os verificaram.

*Tabela 6.2 - Potenciais impactos do processo de CP no modelo de gestão das empresas*

CATEGORIA DE IMPACTOS	IMPACTOS
Impactos que resultam no aumento de custos	Tempo (Flynn, 2017; Telles, 2017)
	Perda de investimento (Flynn & Davis, 2016; Telles, 2017)
	Recursos desajustados (imprevisibilidade e flutuabilidade) (Akenroye et al., 2020; Flynn & Davis, 2016; Loader, 2013; Stake, 2017)

	Garantias e seguros (Loader, 2015)
	Recurso a serviços externos de apoio
Impactos que resultam no aumento de riscos	Investimento sem retorno (Telles, 2017)
	Recursos “Mal parados” e ou sobrecarga de Recursos (Loader, 2013; Stake, 2017)
	Falha na execução ou má qualidade de serviço (Flynn & Davis, 2016)
	Desmotivação de equipas
Impactos que resultam em dificuldades financeiras (Akenroye et al., 2020; Loader, 2013)	Dificuldades com fundo de maneio
	Fluxos de caixa
	Imprevisibilidade e esforço financeiro (Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014)
Impactos que resultam na perda de margem	Margem de eficiência ou desempenho (Flynn & Davis, 2016)
	Margem comercial (Grigorescu, 2015; Porter, 1985)
	Capacidade negocial (Flynn & Davis, 2016)
	Margem de lucro (Grigorescu, 2015)
	Margem para a vantagem competitiva ou cota de mercado (Grigorescu, 2015; Porter, 1985; Saastamoinen et al., 2018)

Constatou-se que, assim como as barreiras ao processo de CP eram transversais a todo o modelo de negócio, também as quatro categorias de impacto se estendiam por toda a cadeia de valor do negócio. Verificando-se o seguinte:

as barreiras oriundas do A1. Panorama das Políticas Públicas, impactam particularmente o setor de *Infraestrutura da Empresa* podendo traduzir-se em *II. Aumento de custos, I2. Aumento de Risco e I3. Dificuldades financeiras*.

as barreiras oriundas do A2. Processo de Contratação, impactam os setores *Infraestrutura da Empresa, Gestão de RH, Desenvolvimento Tecnológico, e Marketing e Vendas*, e causam Impactos de todas as categorias.

as barreiras relacionadas com B. Capacidade das Pequenas e Médias Empresas, impactam os setores *Infraestrutura da Empresa, Gestão de RH e Compras*, e potenciam também impactos de todas as categorias.

as barreiras relacionadas com C. Questões Externas ao Processo, impactam o setor *Infraestrutura da Empresa*, e acarretam impactos das categorias, *II. Aumento de custos, I2. Aumento de Risco e I3. Dificuldades financeiras*.

De entre as categorias de barreiras do processo definidas por Loader 2013, foi possível concluir que aquela que pode constituir mais impactos para o modelo de gestão é a Atitude das empresas onde se detetaram 12 dos 20 impactos possíveis, seguida, pelo reconhecimento das

exigências do contrato e decisão de apresentar proposta, com 11 impactos, e pela Identificação de oportunidades ativas com 10 impactos.

A verificação de impactos por categoria de barreiras permitiu ainda verificar que os Impactos que resultam no aumento de custos são os que têm maior expressão, seguidos dos impactos de perda de margem.

### 6.3 Integração de resultados - Principais obstáculos no processo de CP

Apresentam-se agora as principais barreiras referidas pelos entrevistados, organizadas por etapa do processo (Capacidade, Decisão e Processo) fazendo referência à sua origem, de modo a assinalar os intervenientes críticos para a sua redução. Pretende sistematizar-se quais as barreiras que têm origem no Processo em si e quais as que têm origem na Empresa e nas suas decisões, ou eventualmente as que têm uma origem mista, uma vez que existem obstáculos decorrentes da interação de ambas as partes. Deste modo será facilitada a leitura dos intervenientes do processo nas sugestões de melhoria propostas. Em linha com a perspetiva de Akenroye et al. (2020) de que vários estudos têm focado a ação sobre as principais barreiras ao processo de CP apenas do lado do setor público, pretende-se nesta leitura oferecer uma perspetiva sobre as várias ações possíveis de cada interveniente no processo.

Recordando a tabela de obstáculos mais vezes referidos pelos entrevistados (Tabela 6.1), apresentam-se os resultados para as três principais barreiras de cada etapa do processo do seguinte modo: Barreira entrevista | Barreira no modelo final (correspondência) | Outras barreiras relacionadas | Origem das barreiras | Setor de Impacto na CV | Impactos potenciais | Sugestões de melhoria.

#### 6.3.1 Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos

*Tabela 6.3 - Correspondências da barreira A2.2*

Barreira referida na entrevista	Correspondência no modelo final	Outros obstáculos agregados na mesma barreira do modelo final
A2.2 implica grande disponibilidade de recursos na preparação Proposta/alocação exclusiva de recursos (2.RH PREP.)	<b>18. Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos</b>	A1.2 investimento elevado na preparação da proposta não compensa/ dispõem de recursos limitados na preparação de propostas; A2.2 implica grande disponibilidade de recursos na preparação Proposta/alocação exclusiva de recursos; B2.3 recursos necessários para preparação de proposta – tempo e dedicação; B10.5 Tempo necessário para preparação de proposta

A barreira relatada em entrevista A2.2 - Implica grande disponibilidade de recursos na preparação Proposta/alocação exclusiva de recursos (2.RH PREP.), corresponde à barreira, 18. Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos, no modelo final.

Alerta para uma situação que assume grande relevância nas fases de Capacidade (motivos para não duplicação do volume de propostas) e Decisão. Está relacionada com as barreiras relatadas na entrevista A1.2 investimento elevado na preparação da proposta não compensa/ dispõem de recursos limitados na preparação de propostas; B2.3 recursos necessários para preparação de proposta – tempo e dedicação; B10.5 Tempo necessário para preparação de proposta, que se situam na fase Capacidade e Decisão.

Considera-se que embora a sua origem esteja no Processo de CP, a sua resolução imediata poderá estar na empresa e na forma como gere os RH, no entanto existem uma série de medidas que o setor público pode tomar para a minimizar.

Os principais meios de ação sobre esta barreira estão no setor da CV Infraestrutura da Empresa e Gestão de RH, e os principais impactos verificados para o modelo de gestão são de I1. AUMENTO DE CUSTOS - 1.Tempo – aplicado em preparação de propostas e burocracias decorrentes do processo de CP; 2.Perda de investimento – em concursos nos quais não se obtém sucesso ou feedback para melhorar; 3.Recursos desajustados (imprevisibilidade e flutuabilidade) – ao não ter previsão de sucesso de propostas e prazos de divulgação de resultados e adjudicação o planeamento de recursos fica comprometido; I2. AUMENTO DE RISCO - 6. Investimento sem retorno – risco de investir em propostas cujo sucesso é imprevisível e mesmo ocorrendo poderão não ser adjudicadas; 7.Recursos “Mal parados”, no processo de espera pela adjudicação ou novos concursos; 8.Sobrecarga de Recursos, no desequilíbrio de procedimentos com interesse em fase de apresentação de propostas ou após adjudicação sem previsão de data de início de contrato, adjudicações simultâneas, impossibilidade de desistir da adjudicação antes do prazo contratual previsto; I4. PERDA DE MARGEM - 15.Perda de eficiência no desempenho por imprevisibilidade de necessidade de recursos e dificuldades de planeamento.

As empresas enfrentam o dilema constante de fazer um maior investimento em recursos de modo a aumentar a sua participação, mas sem qualquer certeza do retorno desse investimento, uma vez que não têm previsão sobre o lançamento de concursos na sua área, ou mesmo havendo, quais os prazos até à adjudicação e posteriormente até ao início do contrato, tornando-se impossível fazer qualquer tipo de previsão para os recursos a longo prazo.

Além disso a quantidade de documentos exigida com uma proposta, a diversidade de plataformas eletrônicas e o estudo exaustivo de peças de concurso para tentar garantir o sucesso das propostas, exigem um grande consumo de recursos e custos para as empresas.

Neste ponto, as empresas parecem estar disponíveis para fazer esse investimento, tanto no aumento de recursos como na sua flexibilidade, no entanto necessitam de maior grau de previsibilidade por parte do processo, tanto em prazos de entrega de proposta como em prazos de adjudicação e início de contrato, que só poderá ser facilitado pelas entidades donas de processo e pelos legisladores. A maior celeridade dos processos poderia ter aqui um contributo fundamental. Uma maior transparência sobre os processos que estão em preparação para ser lançados, poderia constituir também um fator de segurança no investimento.

Algumas das sugestões dos entrevistados que poderiam contribuir para melhorar esta situação são:

*Ao nível do processo de CP* - Garantir um processo ágil de comunicação com o cliente; Desburocratização do processo; Simplificação do processo - devia ser mais simples e ágil; Simplificação do processo eletrónico; Assinaturas digitais simplificadas; Funcionamento das plataformas mais simples e intuitivo; Plataformas deveriam ter acesso a todos os procedimentos e não em exclusividade; Homogeneização de plataformas; Programas de concurso deveriam ser normalizados; Uma maior transparência sobre os processos que estão em preparação para ser lançados, poderia constituir também um fator de segurança no investimento.

*Ao nível da estrutura dos procedimentos* - Programa de Concurso e Caderno de Encargos poderiam ser apenas um se seguissem a mesma estrutura e forma; Melhor especificação do produto; Critérios de avaliação mais e melhor explícitos; Ajustar os prazos para apresentação de proposta de forma a permitir propostas bem elaboradas e com qualidade;

*Ao nível da empresa* - Formação em contratação pública para PME;

Tabela 6.4 - Impactos e melhorias da barreira 18

Barreira no modelo final	Impactos	Sugestões de melhoria
<b>18. Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS I2. AUMENTO DE RISCO I4. PERDA DE MARGEM	<i>Ao nível do processo de CP</i> - Garantir um processo ágil de comunicação com o cliente; Desburocratização do processo; Simplificação do processo - devia ser mais simples e ágil; Simplificação do processo eletrónico; Assinaturas digitais simplificadas; Funcionamento das plataformas mais simples e intuitivo; Plataformas deveriam ter acesso a todos os procedimentos e não em exclusividade; Homogeneização de plataformas; Programas de concurso deveriam ser normalizados;

*Ao nível da estrutura dos procedimentos* - Programa de Concurso e Caderno de Encargos poderiam ser apenas um se seguissem a mesma estrutura e forma; Melhor especificação do produto; Critérios de avaliação mais e melhor explícitos; Ajustar os prazos para apresentação de proposta de forma a permitir propostas bem elaboradas e com qualidade;  
*Ao nível da empresa* - Formação em contratação pública para PME;

### 6.3.1.1 Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados

O obstáculo relatado em entrevista A8.3 Tipo de serviço pouco interessante/ não há procedimentos com interesse, na fase Capacidade, e o obstáculo B8.9 Localização, referido na fase de Decisão, ambos da categoria 8. ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO foram incluídos na barreira, 21. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados (serviço, quantidade, tempo e tipologia de trabalhos, complexidade da proposta, época de execução) do modelo final. Foram inseridos naquela barreira, conjuntamente com outros obstáculos da categoria Atrativos do Procedimento.

Tabela 6.5 - Correspondências das barreiras A8.3 e B8.9

Barreira referida na entrevista	Correspondência no modelo final	Outros obstáculos agregados na mesma barreira do modelo final
A8.3 Tipo de serviço pouco interessante/ não há procedimentos com interesse (8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)	<b>21. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados (serviço, quantidade, tempo e tipologia de trabalhos, complexidade da proposta, época de execução)</b>	B8.4 Quantidade, tempo e tipologia de trabalhos; B8.5 Complexidade da proposta; B8.6 Objeto do concurso; B8.7 Ausência de contexto; B8.8 Época de execução; B8.9 Localização
B8.9 Localização (8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)		

Estes obstáculos, não decorrem necessariamente do panorama da CP mas antes das características particulares de cada procedimento em concreto e têm impacto sobretudo nos critérios de decisão de licitação das empresas. No entanto, a sua origem está dividida entre o que depende exclusivamente das decisões da empresa e opções/ exigências do comprador público. Os pré-requisitos exigentes, a complexidade da proposta e a quantidade, tempo e tipologia de trabalhos são, por exemplo, barreiras transversais às várias fases em análise do processo. Todas dependem de escolhas do contratante público, mas são particularmente relevantes para as empresas no seu interesse no contrato, e podem constituir potenciais obstáculos quanto maior for o investimento que as empresas tiverem que fazer para preencher os requisitos necessários.

A questão dos Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados (serviço, quantidade, tempo e tipologia de trabalhos, complexidade da proposta, época de execução) é

---

muitas vezes referida pelas empresas no sentido em que não entendem a relevância de determinados requisitos, acabando por percecioná-los como forma de restrição da concorrência, sobretudo quando extensível à questão dos pré-requisitos e demonstração do histórico. Neste âmbito, outra referencia feita pelos entrevistados e que se estende à dimensão dos contratos, por exemplo quando são dispersos numa grande área geográfica, é que alguns pré-requisitos impedem automaticamente que empresas com menor experiência e capacidade entrem no mercado. Daí que de entre as sugestões de melhoria apresentadas pelos entrevistados esteja a Menor abrangência de serviços em CE, como forma de resolver a questão da dimensão de contratos. A contratação pelo sector público, tem uma escala e duração atraentes para as empresas consideradas como oportunidade para qualquer negócio (Loader, 2013; Tammi Timo, Saastamoinen Jani, 2014) no entanto os pré-requisitos necessários para fazer parte do processo parecem estrangular essa oportunidade para algumas empresas.

Ainda neste âmbito, a referência à desadequação das peças de procedimento, nomeadamente no que concerne à sua complexidade, modelo e definição técnica, é frequente na enumeração de barreiras, pelo que de acordo com as entrevistas realizadas, a opção por um modelo comum de peças de procedimento, ou formação específica aos técnicos responsáveis pela sua elaboração, poderia constituir uma melhoria ao processo.

No que concerne ao Tipo de serviço pouco interessante/ não há procedimentos com interesse, Objeto do concurso, Ausência de contexto, Época de execução, Localização, prendem-se sobretudo com opções comerciais da empresa que poderão sempre ser alteradas em função dos seus objetivos. Considera-se por isso que este é um obstáculo com origem na empresa e nas suas decisões que pode conduzir à necessidade de reorientação do negócio numa última instância. Está por isso mais relacionado com o setor Infraestrutura da empresa, na sua dimensão estratégica, embora no diagrama tenha sido colocado fora da CV, abaixo das atividades primárias e direcionado para o exterior da cadeia de valor, por ter relevância no feedback que as empresas podem dar às entidades públicas sobre o ajuste à realidade comercial do tipo de procedimentos que estão a lançar, e por afetar toda a estrutura da empresa nas suas diversas atividades primárias em caso de necessidade de reorientação do negócio.

Assim, estes são obstáculos que embora afetem toda a estrutura da empresa têm os seus meios de ação sobretudo no setor estratégico e que poderão ter diversos impactos a considerar: II. AUMENTO DE CUSTOS: 1.Tempo e 2.Perda de investimento – na pesquisa de oportunidades e investimento num segmento de mercado sem interesse; 3.Recursos desajustados (imprevisibilidade e flutuabilidade) por não se ter previsão de concursos com

interesse; I2. AUMENTO DE RISCO: 6. Investimento sem retorno na CP; 9. Falha na execução ou má qualidade de serviço - caso se opte por arriscar procedimentos fora do âmbito normal da empresa; 10. Desmotivação – no interesse pela CP; I4. PERDA DE MARGEM: 15. Perda de eficiência no desempenho – no setor de vendas por não apresentação de resultados; 16. Perda de oportunidade comercial; 17. Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço); 20. Perda de cota e importância no mercado.

Algumas das sugestões dos entrevistados que poderiam contribuir para melhorar esta situação são:

*Ao nível do processo de CP* – Existência de Serviços partilhados especializados em compras públicas;

*Ao nível da estrutura dos procedimentos* - Melhor especificação do produto pedido no processo; Menor abrangência de serviços em CE; Focar o valor do out-come do processo e não as restrições orçamentais;

*Ao nível da empresa* – Reorientação de negócio

Tabela 6.6 - Impactos e melhorias da barreira 21

Barreira no modelo final	Impactos	Sugestões de melhoria
<b>21. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados (serviço, quantidade, tempo e tipologia de trabalhos, complexidade da proposta, época de execução)</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS I2. AUMENTO DE RISCO I4. PERDA DE MARGEM	<i>Ao nível do processo de CP</i> – Existência de Serviços partilhados especializados em compras públicas; <i>Ao nível da estrutura dos procedimentos</i> - Melhor especificação do produto pedido no processo; Menor abrangência de serviços em CE; Focar o valor do out-come do processo e não as restrições orçamentais; <i>Ao nível da empresa</i> – Reorientação de negócio;

### 6.3.1.2 Risco de não adjudicação

Tabela 6.7 - Correspondências da barreira A4.2

Barreira referida na entrevista	Correspondência no modelo final	Outros obstáculos agregados na mesma barreira do modelo final
A4.2 Risco / incerteza da adjudicação (4.RISCO)	<b>34. RISCO de não adjudicação</b>	B4.4 Possibilidade de não adjudicação

A barreira relatada em entrevista A4.2 Risco / incerteza da adjudicação (4.RISCO), corresponde à barreira, 34. RISCO de não adjudicação, no modelo final, é referida na fase Capacidade e está relacionada com o obstáculo Possibilidade de não adjudicação, referido na fase Decisão.

---

A questão do risco, está muitas vezes associada à percepção de falta de transparência do processo, sobretudo considerando que de acordo a vulnerabilidade da CP à corrupção, (OCDE, 2016). Constitui um obstáculo inerente ao processo de CP por concurso público, que é uma condicionante base do processo que não poderá ser alterada. No entanto, é um risco que as empresas estão dispostas a correr, mas que consideram poder ser minimizado através da ação sobre determinadas contingências do processo, particularmente no que concerne à necessidade de transparência e simplificação dos processos (Telles, 2017). Assim:

*Ao nível do processo de CP* - investindo nas especificações do concurso público que são excessivamente prescritivas e vagas (Loader, 2015); Garantir um processo ágil de comunicação com o cliente – de modo a minimizar as dúvidas no processo que contribuem para o aumento do risco; Funcionamento das plataformas mais simples e intuitivo e homogeneização de plataformas - de modo a reduzir o risco de insucesso ou falha na entrega de proposta; Eliminar a opacidade do processo – de modo a que as empresas possam conhecer com exatidão as suas oportunidades de sucesso;

*Ao nível da estrutura dos procedimentos* - pela redução do tempo até a adjudicação – permitindo um planeamento mais eficiente dos recursos necessários para a execução do contrato; Menor abrangência de serviços em CE – de forma a garantir que conseguem assegurar a prestação de serviço sem riscos acrescidos; Critérios de avaliação mais e melhor explícitos e Processos de avaliação mais claros e mensuráveis – de modo a que possam ter orientação na elaboração das suas propostas para assegurar propostas com maior probabilidade de sucesso e que correspondam às expectativas da entidade adjudicante – os entrevistados referiram que muitas vezes a avaliação está completamente dependente da perspectiva do júri e são particularmente subjetivos, quando não depende exclusivamente do preço e frequentemente pouco ou mal explícitos. Ajustar os prazos para apresentação de proposta de forma a permitir propostas bem elaboradas e com qualidade, reduzir antes nos prazos de adjudicação/consignação que por vezes ocorrem mais de um ano depois da disponibilização do relatório final é outra das sugestões dos entrevistados de modo a diminuir o risco do processo.

*Ao nível da empresa* - Formação em contratação pública para PME; garantir a eficiência das equipas na leitura das peças do procedimento e critérios de avaliação, de modo a reduzir o risco de insucesso; maior investimento na prática com plataformas eletrónicas de modo a garantir a facilidade de submissão de propostas; equacionar a contratação de serviços de outsourcing especializados na preparação e submissão de propostas; criar processos de preparação e submissão de propostas eficientes e orientados para o sucesso de propostas.

Este obstáculo afeta particularmente o setor infraestrutura da empresa pela sua dimensão estratégica e atitude, sobretudo na sua dimensão de aversão e disponibilidade ao risco.

Os principais meios de ação sobre esta barreira estão naquele setor, sobretudo no que concerne à sua atitude face ao risco. No entanto, as entidades adjudicantes poderão ter um papel importante na diminuição do sentimento de insegurança das empresas e perceção de injustiça no processo, agindo sobre a sua transparência e clarificação de peças.

Os principais impactos verificados para o modelo de gestão consequentes do obstáculo risco/ incerteza de adjudicação são de I1. AUMENTO DE CUSTOS: 1.Tempo na preparação de propostas; 2.Perda de investimento em propostas não vencedoras; 3.Recursos desajustados (imprevisibilidade e flutuabilidade) perante a ausência/incerteza de adjudicação; 5.Serviços de outsourcing associados, particularmente jurídicos ou outros de apoio a preparação de propostas; I2. AUMENTO DE RISCO: 6.Investimento sem retorno – em todo o processo de preparação de proposta, plataformas eletrónicas e outros recursos necessários; 7.Recursos “Mal parados” – face a não existência de concursos com interesse ou concursos ganhos, ou até à adjudicação/ consignação de propostas vencedoras; I3. DIFICULDADES FINANCEIRAS: 13.Imprevisibilidade financeira – sobretudo após vencer um concurso e considerando a imprevisibilidade de adjudicação, mas também considerando os prazos de pagamento do cliente em contraponto com o pagamento a fornecedores; 14.Esforço Financeiro – necessário até obter os pagamentos contratados, pese embora a prestação já tenha sido iniciada, e devidos às penalizações potenciais sobre o contrato; I4. PERDA DE MARGEM: 16.Perda de oportunidade comercial – em propostas não ganhas ou que falhem na fase de submissão; 17.Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço) – pelo excesso de pedidos sem concretização e sem prazos definidos; 20.Perda de cota e importância no mercado – por falta de sucesso das propostas.

Tabela 6.8 - Impactos e melhorias da barreira 34

<b>Barreira no modelo final</b>	<b>Impactos</b>	<b>Sugestões de melhoria</b>
<b>34. RISCO de não adjudicação</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS; I2. AUMENTO DE RISCO; I3. DIFICULDADES FINANCEIRAS; I4. PERDA DE MARGEM	<i>Ao nível do processo de CP -investindo nas especificações do concurso; Garantir um processo ágil de comunicação com o cliente; Funcionamento das plataformas mais simples e intuitivo e homogeneização de plataformas; Eliminar a opacidade do processo; Ao nível da estrutura dos procedimentos - pela redução do tempo até a adjudicação; Menor abrangência de serviços em CE; Critérios de avaliação mais e melhor explícitos e Processos de avaliação mais claros e mensuráveis; Ajustar os prazos para apresentação de proposta de</i>

*forma a permitir propostas bem elaboradas e com qualidade, reduzir antes nos prazos de adjudicação/consignação.*  
*Ao nível da empresa - Formação em contratação pública para PME; maior investimento na prática com plataformas eletrônicas; equacionar a contratação de serviços de outsourcing especializados; criar processos de preparação e submissão de propostas eficientes e orientados para o sucesso de propostas.*

### 6.3.1.3 Preço base desadequado às exigências do contrato ou sem previsão de margem de lucro e Pouca definição do “valor pelo dinheiro”

Tabela 6.9 - Correspondências das barreiras B12.2 e C12.4

Barreira referida na entrevista	Correspondência no modelo final	Outros obstáculos agregados na mesma barreira do modelo final
B12.2 Preço (12.PREÇO)	<b>25. Preço base desadequado às exigências do contrato ou sem previsão de margem de lucro</b>	B12.3 Margem de lucro pouco interessante
C12.4 Foco no mais baixo preço/ Fator preço (12.PREÇO)	<b>24. Pouca definição do “valor pelo dinheiro” (value for Money)/ foco no custo</b>	C8.12 Ma relação custo-benefício; B11.4 Análise financeira; A12.1 Baixo preço / má relação qualidade preço; C12.4 Foco no mais baixo preço/ Fator preço

A barreira relatada em entrevista B12.2 Preço (12.PREÇO), surge na fase de Decisão e corresponde à barreira 25. Preço base desadequado às exigências do contrato ou sem previsão de margem de lucro, no modelo final. A barreira C12.4 Foco no mais baixo preço/ Fator preço (12.PREÇO), é a barreira mais referida na fase Processo e corresponde à barreira 24. Pouca definição do “valor pelo dinheiro” (value for Money)/ foco no custo, no modelo final.

Os obstáculos relativos ao preço são referidos em todas as etapas do processo: Capacidade, na barreira A12.1 Baixo preço / má relação qualidade preço; na fase Decisão, na qual ganha o maior peso e é acompanhada pelo obstáculos B11.4 Análise financeira e B12.3 Margem de lucro pouco interessante; e na fase Processo, com as barreiras: C8.12 Ma relação custo-benefício; C12.4 Foco no mais baixo preço/ Fator preço.

Mostrando grande relevância para as empresas é o obstáculo mais referido nas fases Decisão e Processo, e é um dos fatores mais notados pelos entrevistados como motivo de desinteresse. A sua origem é mista, advindo não só daquilo que é definido pelas entidades compradoras como Preço Base, como pelo facto de constituir muitas vezes critério de adjudicação único (Flynn, 2018), como por ser alvo primário de análise de interesse das empresas. No caso particular do fator Preço seria importante perceber, através de estudos mais aprofundados, se a origem da barreira Preço assenta numa tentativa de redução de preços por

parte das entidades, numa tentativa de aumento de margens por parte das empresas, numa perceção errónea dos custos para as empresas, ou numa fraca definição do VfM (Flynn, 2018) ou num misto de condicionantes alavancado pela necessidade de ganhar contratos a qualquer custo. Numa perspetiva global, existem Impedimentos relacionados com o Preço durante todo o processo de prestação de serviços em CP.

Ao nível dos impactos, verifica-se que o obstáculo Pouca definição do “valor pelo dinheiro” (value for Money)/ foco no custo se traduz em impactos que afetam toda a cadeia de valor nomeadamente pelo I1. AUMENTO DE CUSTOS em 1. Tempo gasto com preparação de propostas com baixo retorno e risco de insucesso; 2. Perda de investimento em propostas sem sucesso ou que acabem por não ser submetidas ou na prestação de serviços em que a empresa acaba por não ter margem de lucro; I2. AUMENTO DE RISCO com 8. Sobrecarga de Recursos para cumprimento de requisitos de execução de contrato com preço muito baixo; 9. Falha na execução ou má qualidade de serviço durante o contrato por valor da execução não estar de acordo com valor pago; I3. DIFICULDADES FINANCEIRAS por 14. Esforço Financeiro para executar um contrato que não tem retorno económico ou vantagem ou cujos prazos de pagamento não são vantajosos ou estão de acordo com as obrigações para com os fornecedores; I4. PERDA DE MARGEM por 17. Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço) por valor desajustado entre o serviço a prestar/ requerer e orçamento disponível; 18. Perda de margem de lucro na prestação de serviço; 19. Perda de vantagem competitiva pela necessidade de reduzir custos e pelo pouco ou nenhum valor dado à diferenciação de produto nos concursos com foco no preço ou má definição do valor da prestação. Refira-se que de acordo com Akenroye et al., (2020) as PME possuem a vantagem ímpar de agilidade, flexibilidade e capacidade de oferecer serviços customizados, no entanto, nos casos em que o concurso é exclusivamente avaliado pelo preço, não têm oportunidade de explorar estas mais-valias. Embora tanto GE como PME refiram estes obstáculos parece ficar claro que este obstáculo acaba por ter maiores impactos para as PME que terão mais dificuldades em diluir estas limitações nos restantes contratos e serviços que prestam. Embora, de acordo com Stake (2017) tenham maior probabilidade de ganhar concursos quando a proposta economicamente mais vantajosa é o critério de adjudicação, uma vez que é mais difícil para as PME empreender o esforço necessário para demonstrar sua qualidade numa proposta do que para as grandes empresas. Em linha com Kreiser et al. (2013) presume-se que as PME têm maior dificuldade em competir com empresas maiores no que diz respeito ao tamanho e aos recursos. De acordo com Akenroye et al., (2020) as PME acabam por precisar de explorar

---

oportunidades em outros mercados (por exemplo, fornecedores de empresas privadas) para obter uma renda extra e garantir um fluxo contínuo de receita. Ainda de acordo com a OECD (2019) o critério do mais baixo preço é visto como um grande obstáculo para alcançar resultados de compras públicas relacionadas à inovação, meio ambiente e sustentabilidade.

As sugestões de melhoria referidas pelos entrevistados, alinham-se com a proposta de Flynn (2018) de medir a performance das empresas com base em critérios orientados VfM, e incluem, a exclusão do Preço como critério de adjudicação único, o foco no valor do out-come do processo e não nas restrições orçamentais e a consideração de certificações ambientais e ecológicas na avaliação das propostas.

Considerando que a CP é reconhecida como uma alavanca para melhorar a eficiência e a eficácia dos gastos públicos (OECD, 2019) parece ser do interesse comum que os obstáculos sentidos pelas empresas tenham uma atenção urgente. Assim, esta análise permite focar os responsáveis pela redução das barreiras Preço, e concluir que o setor público é aquele que tem mais meios e oportunidades de ação, mas que tanto setor público como empresas podem esforçar-se em melhorar seguintes fatores:

*Ao nível do processo de CP* – Focar o valor do out-come do processo e não apenas as restrições orçamentais permitindo o equilíbrio nas expectativas de preço entre empresas e contratantes; garantir uma maior transparência dos processos e previsão de concursos a lançar e respetivos prazos e investir numa maior celeridade de prazos de adjudicação e contratação – de modo a possibilitar a previsão de concursos com interesse para as empresas e melhorar o seu desempenho ao nível de planeamento de recursos e atividades; redução ou desmaterialização da quantidade de documentos necessária para acompanhar uma proposta e na simplificação do processo – melhorando o aspeto dos custos de participação para as empresas;

*Ao nível da estrutura dos procedimentos* – definição em fase prévia de condições de pagamento justas e preços equilibrados no sentido de valor das prestações de serviços e em linha com as praticadas nos restantes mercados

*Ao nível da empresa* – uma análise prazo-esforço mais cuidada e uma melhor otimização/formação de recursos para a preparação de propostas; um maior compromisso entre a qualidade do serviço e o preço que é possível oferecer.

Tabela 6.10 - Impactos e melhorias das barreiras 24 e 25

Barreira no modelo final	Impactos	Sugestões de melhoria
<b>25. Preço base desadequado às exigências do contrato ou sem previsão de margem de lucro</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS; I2. AUMENTO DE RISCO; I3. DIFICULDADES FINANCEIRAS; I4. PERDA DE MARGEM	<i>Ao nível do processo de CP – Focar o valor do out-come do processo e não apenas as restrições orçamentais; garantir uma maior transparência dos processos e previsão de concursos a lançar e respetivos prazos; investir numa maior celeridade de prazos de adjudicação e contratação; redução ou desmaterialização da quantidade de documentos necessária para acompanhar uma proposta; na simplificação do processo;</i> <i>Ao nível da estrutura dos procedimentos – definição em fase prévia de condições de pagamento justas e preços equilibrados no sentido de valor das prestações de serviços e em linha com as praticadas nos restantes mercados;</i> <i>Ao nível da empresa – uma análise prazo-esforço mais cuidada e uma melhor otimização/ formação de recursos para a preparação de propostas; um maior compromisso entre a qualidade do serviço e o preço que é possível oferecer.</i>
<b>24. Pouca definição do “valor pelo dinheiro” (value for Money)/ foco no custo</b>		

#### 6.3.1.4 Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica, falta de capacidade técnica e rigor na elaboração de peças de concursos

Tabela 6.11 - Correspondências da barreira C8.14

Barreira referida na entrevista	Correspondência no modelo final	Outros obstáculos agregados na mesma barreira do modelo final
C8.14 Peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas (8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)	<b>23. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica, falta de capacidade técnica e rigor na elaboração de peças de concursos</b>	(b2)16. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica

A barreira relatada em entrevista C8.14 Peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas (8. ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO), surge na fase de Processo e corresponde à barreira 23. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica, falta de capacidade técnica e rigor na elaboração de peças de concursos, no modelo final.

Na análise de impactos no modelo de negócio, esta barreira foi colocada fora da cadeia de Valor, por se considerar que é externa à empresa, no sentido em que consiste num input dado pelas entidades contratantes. Afeta, no entanto, toda a atividade, tendo particular relevância no processo de preparação de propostas.

---

A incongruência de peças de procedimento, bem como a sua má explicitação, não traz apenas riscos para as empresas como também constitui impactos diretos, nomeadamente nos seguintes níveis: I1. AUMENTO DE CUSTOS: 1.Tempo – na leitura, entendimento e análise de peças para preparação da proposta e na execução do contrato; 2.Perda de investimento – na elaboração de propostas e na execução de contrato com os objetivos do contratante acabam por não ser os objetivos entendidos pelo contratado; 3.Recursos desajustados na execução do contrato por má definição de expectativas; 5.Serviços associados que acabam por ser necessários sem terem sido previstos à fase de concurso, ou jurídicos para apoiar a resolução de processos; I2. AUMENTO DE RISCO: 6. Investimento sem retorno – por falta de entendimento das expectativas do cliente e necessidade de ajustar a prestação de serviço; 9.Falha na execução ou má qualidade de serviço – pelos mesmos motivos; I4. PERDA DE MARGEM: 17. Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço) – por desajuste de especificações técnicas em proposta com as necessárias na execução de contrato; 18.Perda de margem de lucro e 19.Perda de vantagem competitiva – por não ser possível verificar as condicionantes e expectativas relativamente ao produto a fornecer; 20.Perda de cota e importância no mercado – pela menor participação no processo.

A desadequação das peças de procedimento, constitui um risco grande para as empresas envolvidas nos procedimentos, por não saberem qual será o seu limite de intervenção na execução de contrato, o que está e o que não está incluído na prestação do serviço e com que regras. Também estas regras são alvo de questão considerando não apenas as penalidades contratuais como os poucos meios de ação por parte dos contratados e a renitência em confiar no processo judicial. Ainda no que se refere às peças a concurso, parece ser a parte técnica aquela que levanta mais questões, por, apesar da quantidade de informação existente nos cadernos de encargos, não existir uma definição concreta e simples dos trabalhos a desenvolver. Foi ainda mencionado por algumas empresas que o excesso de regras impede muitas vezes o bom senso na definição de soluções na prestação de serviços.

No que concerne às peças de concurso, o setor público é aquele que tem mais meios e oportunidades de ação, em particular:

*Ao nível do processo de CP* – Garantir um processo ágil de comunicação com o cliente – de modo a que as dúvidas sobre as peças possam ser eficazmente esclarecidas; Programa de Concurso e Caderno de Encargos poderiam ser apenas um se seguissem a mesma estrutura e forma – de modo a reduzir a quantidade de peças de procedimento e garantir uma estrutura comum simplificada; Serviços partilhados especializados em compras públicas – garantindo a

eficácia dos processos e a especialização dos técnicos que gerem os processos; Programas de concurso deveriam ser normalizados – simplificando a leitura dos mesmos e garantindo uma estrutura eficaz;

*Ao nível da estrutura dos procedimentos* – Melhor especificação do produto – de modo a não suscitar dúvidas sobre os objetivos fundamentais da prestação de serviço; optar por uma menor abrangência de serviços em CE – garantindo a oportunidade a mais empresas e facilitando a apresentação de propostas; Critérios de avaliação mais e melhor explícitos – por forma a que os concorrentes saibam exatamente o que é fundamental na avaliação das suas propostas;

*Ao nível da empresa* – especialização dos técnicos que acompanham o processo de CP e Formação em contratação pública para PME garantindo a melhor eficácia do desempenho.

Tabela 6.12 - Impactos e melhorias da barreira 23

Barreira no modelo final	Impactos	Sugestões de melhoria
<b>23. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica, falta de capacidade técnica e rigor na elaboração de peças de concursos</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS I2. AUMENTO DE RISCO I4. PERDA DE MARGEM	<i>Ao nível do processo de CP – Garantir um processo ágil de comunicação com o cliente; Programa de Concurso e Caderno de Encargos poderiam ser apenas um se seguissem a mesma estrutura e forma; Serviços partilhados especializados em compras públicas; Programas de concurso deveriam ser normalizados;</i> <i>Ao nível da estrutura dos procedimentos – Melhor especificação do produto; optar por uma menor abrangência de serviços em; Critérios de avaliação mais e melhor explícitos;</i> <i>Ao nível da empresa – especialização dos técnicos que acompanham o processo de CP e Formação em contratação pública para PME.</i>

### 6.3.1.5 Critérios de avaliação subjetivos, pouco explícitos ou desadequados

Tabela 6.13 - Correspondências da barreira C8.13

Barreira referida na entrevista	Correspondência no modelo final	Outros obstáculos agregados na mesma barreira do modelo final
C8.13 Critérios/métodos de avaliação pouco explícitos/ subjetivos (8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)	<b>27. Critérios de avaliação subjetivos, pouco explícitos ou desadequados</b>	C8.13 Critérios/métodos de avaliação pouco explícitos/ subjetivos; A9.1 Critérios de avaliação desajustados ou excessivamente exigentes; B9.2 Critérios de avaliação ambíguos ou pouco vantajosos; C9.3 É avaliada a preparação da proposta e não a sua qualidade

A barreira relatada em entrevista C8.13 Critérios/métodos de avaliação pouco explícitos/ subjetivos (8.ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO), surge na fase de Processo e corresponde à barreira 27. Critérios de avaliação subjetivos, pouco explícitos ou desadequados, no modelo

---

final. Está presente em todas as etapas do processo e foi agrupada no modelo final, juntamente com as barreiras A9.1 Critérios de avaliação desajustados ou excessivamente exigentes; B9.2 Critérios de avaliação ambíguos ou pouco vantajosos; C9.3 É avaliada a preparação da proposta e não a sua qualidade, que correspondem respetivamente às fases Capacidade, Decisão e Processo.

Estas barreiras têm a sua origem no lado do contratante público, e apenas no caso das barreiras decorrentes da decisão se considera que a responsabilidade é partilhada com a empresa, porque é a análise das suas hipóteses que acaba por ditar o impedimento. No entanto é importante notar que a referência a Critérios de Avaliação desajustados foi constante nas entrevistas realizadas e que existe uma perceção generalizada de que os mesmos não são adequados, transparentes ou eficientes na avaliação de propostas. Muitas vezes os concorrentes dizem verificar que a única avaliação feita é meramente administrativa tratando apenas da verificação de requisitos de documentação e proposta, e de preço, mesmo sendo exigida a apresentação de outras mais-valias. Em linha com Flynn (2018) a explicitação de critérios de avaliação por parte das entidades compradoras, pode, de acordo com os entrevistados, constituir uma fraca mais-valia ao processo, garantindo não apenas uma maior confiança na análise de risco efetuada por cada empresa, como também a consciência dos fatores diferenciadores das propostas e a perceção de valorização de esforço contribuindo para uma maior salubridade concorrencial. Por outro lado, ainda que poucas vezes referida, surge a questão do feedback às propostas, que os entrevistados disseram raramente existir, em linha com as conclusões de Flynn (2018), e que poderá contribuir para a melhoria das suas propostas futuras e desempenho comercial na CP. A existência de um modelo de avaliação de propostas, bem como a garantia de que as propostas são avaliadas por técnicos qualificados e não meramente administrativos pode ser nesta dimensão uma grande mais-valia para as empresas.

Na análise de impactos no modelo de negócio, esta barreira foi colocada no setor Desenvolvimento tecnológico em cruzamento com o setor Marketing e Vendas, por se considerar que se por um lado o setor mais afetado e primeiramente impactado é o Marketing e vendas, por outro é no setor de desenvolvimento tecnológico que se podem desenvolver métodos e ferramentas para reduzir o impacto destas barreiras, ainda assim mantém-se que a redução destes obstáculos está particularmente dependente de intervenção dos contratantes.

A pouca explicitação de critérios de avaliação, tem como consequência a descrença dos participantes no processo e traduz-se em impactos para o modelo de gestão, nomeadamente: II. AUMENTO DE CUSTOS: 1. Tempo na perceção de metodologias de avaliação e preparação

de proposta; 2. Perda de investimento em preparação de propostas com baixa possibilidade de sucesso; I2. AUMENTO DE RISCO de 6. Investimento sem retorno na preparação de propostas sem objetivo claro; 10. Desmotivação de equipas por insucesso de propostas e incompreensão dos requisitos de avaliação ou sentimento de incapacidade para melhorar; I4. PERDA DE MARGEM: 15. Perda de eficiência no desempenho – por incompreensão de critérios de avaliação e má realização de propostas sem justificação; 19. Perda de vantagem competitiva – por desconhecimento das características realmente valorizadas pelo cliente.

De acordo com as entrevistas realizadas e a literatura analisadas, existem medidas de melhoria que podem ser implementadas, em particular:

*Ao nível do processo de CP* – Processos de avaliação mais claros e mensuráveis que não dependam exclusivamente da perspetiva do júri – de modo que as empresas possam empreender elas mesmas a sua avaliação e fazer uma comparação assertiva com as propostas dos concorrentes;

*Ao nível da estrutura dos procedimentos* – Critérios de avaliação mais e melhor explícitos – por forma a que os concorrentes saibam exatamente o que é fundamental na avaliação das suas propostas; Mais e melhor feedback sobre as propostas, garantindo que os concorrentes compreendem a avaliação feita e conseguem verificá-la (Flynn, 2018);

*Ao nível da empresa* – orientação para os resultados – construindo propostas que à partida cumprem os critérios de avaliação propostos; maior participação em fase de Esclarecimentos de modo a exigirem clarificação de critérios de avaliação.

Tabela 6.14 - Impactos e melhorias da barreira 27

Barreira no modelo final	Impactos	Sugestões de melhoria
<b>27. Critérios de avaliação subjetivos, pouco explícitos ou desadequados</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS I2. AUMENTO DE RISCO I4. PERDA DE MARGEM	<i>Ao nível do processo de CP</i> – Processos de avaliação mais claros e mensuráveis; <i>Ao nível da estrutura dos procedimentos</i> – Critérios de avaliação mais e melhor; Mais e melhor feedback sobre as propostas; <i>Ao nível da empresa</i> – orientação para os resultados; maior participação em fase de Esclarecimentos.

#### 6.4 Quais as recomendações de melhoria no processo de CP?

Partilha-se a visão de que remoção de obstáculos ao acesso a contratos públicos terá benefícios para todo o processo económico dos países (Flynn & Davis, 2016; Loader, 2013; OECD, 2019), no entanto, julga-se particularmente relevante incentivar os stakeholders

---

envolvidos no processo de CP a verificarem os principais impactos para a gestão das empresas, bem como as barreiras que os originam, e equacionar as sugestões de melhoria ao processo que são propostas pelos entrevistados para cada uma delas.

#### **6.4.1 Limitações e oportunidades no processo**

Tendo por base a informação obtida durante o decurso da investigação, procede-se à revisão das limitações mais relevantes do processo para as empresas e apresentam-se as sugestões de melhoria resultantes das entrevistas em paralelo com a posição do panorama científico.

Cumprir referir, que entre as entrevistas realizadas a sugestão que reuniu mais consenso foi a Desburocratização do processo, seguida de Critérios de Avaliação mais e melhor explícitos. A simplificação do processo eletrónico bem como a normalização de programas de concurso, foram igualmente muito consensuais entre os entrevistados. Todas estas sugestões têm já sido amplamente recomendadas no panorama científico (Flynn, 2017, 2018; Flynn & Davis, 2016; Loader, 2013; OECD, 2016, 2019; Reijonen et al., 2014; Saastamoinen et al., 2018; Stake, 2017).

Com base nas limitações identificadas no processo (Tabela 4.6 - Principais limitações no processo de CP e barreiras associadas), apresenta-se uma síntese das suas implicações e das melhorias propostas tanto pelos entrevistados como no panorama científico.

Constatou-se que, como já referido na literatura (Flynn & Davis, 2016; Stake, 2017; Telles, 2017), o investimento necessário para fazer parte do processo, é um obstáculo com impacto para todas as empresas, mas com maior relevância para PME . Será importante as políticas de CP equacionarem a proporcionalidade de requisitos para as empresas na preparação de concurso (peças obrigatórias, documentos administrativos, garantias bancárias, etc) e agirem sobre os custos a que estas ficam obrigadas no que respeita a requisitos obrigatórios (por exemplo plataformas eletrónicas, apoio jurídico, etc.). As empresas podem, por seu lado, ser mais efetivas na otimização/ formação de recursos para a preparação de propostas (Akenroye et al., 2020; Saastamoinen et al., 2018).

A disponibilidade de recursos necessária, continua a ser um problema para os participantes nos processos de CP, como já verificado na literatura (Flynn & Davis, 2016; Stake, 2017; Telles, 2017). A transparência e ação sobre a imprevisibilidade do processo, pode ser uma mais valia para esta limitação, que conjuntamente com o cumprimento de prazos pelas entidades adjudicantes e maior celeridade dos processos (Flynn, 2018) pode contribuir na decisão

consciente das empresas para investir no processo. Um mecanismo de “verificação de estado dos processos” e marcação prévia de datas importantes poderá ser uma solução a equacionar.

O fator Risco pode ser diminuído particularmente se as entidades compradoras, mostrarem uma maior atenção às diretrizes das políticas de CP, e fizerem o esforço de tomar a perspectiva das empresas, investindo na melhor definição de prazos de adjudicação e celeridade dos processos; e na garantia de condições de pagamento justas que considerem o esforço financeiro de cada contrato. Também os reguladores, e empresas de serviços eletrônicos podem atentar na facilidade de utilização de plataformas eletrônicas. As empresas poderão avaliar a opção por um modelo de otimização do processo interno de CP.

A incerteza da posição comercial, poderá ser minimizada pela garantia por parte dos adjudicantes/compradores, de respostas objetivas e céleres às dúvidas dos participantes. Os reguladores poderão contribuir verificando a pertinência e ajuste dos prazos de resposta e solicitação de esclarecimentos e erros e omissões. O investimento num processo de comunicação com o cliente mais ágil, em linha com as recomendações de Loader (2013), bem como o investimento na transparência do processo, poderão ser analisados pelos reguladores.

As questões de ordem processual, maioritariamente relacionadas com a burocracia, complexidade e exigências do processo, em concordância com o que já tem vindo a ser referido na literatura (Fonseca, 2017; Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014; Stake, 2017; Telles, 2017), poderão ser verificadas tanto por reguladores como entidades compradoras garantindo a simplificação do processo e respetivas peças, a existência de plataformas de acesso aos compradores que compilem a documentação necessária dos participantes, e pela recusa na solicitação de documentos irrelevantes (Fonseca, 2017) para a avaliação da proposta. A garantia de melhor especificação do produto/ objeto do concurso, e clareza de especificações deverá ser também um investimento conjunto. A vertente digital eletrónica, no seu modo de funcionamento complexo, distinto entre plataformas, e o modo como está no mercado (cada comprador escolhe a sua), deverá também ser avaliada pelos reguladores, em linha com as orientações da OCDE (2016) de que os sistemas de compras eletrónicos permitam aumentar a transparência e eficiência das atividades de compras públicas.

A perceção de que o processo não é transparente, é um obstáculo que afeta todos os participantes causando descrença no processo, e que deverá ser objeto de reflexão, definição e formação para garantia de cumprimento de objetivos através de uma deontologia global na CP, que envolva todos os participantes no processo.

---

Os Atrativos do Procedimento, incluindo os pré-requisitos exigentes (Stake, 2017), necessidade de demonstrar histórico e a dimensão dos contratos (Loader, 2013) constituem obstáculos que aumentam proporcionalmente ao investimento requerido aos participantes para preencher os requisitos necessários, impedindo que empresas com menor experiência e capacidade entrem no mercado, (Flynn & Davis, 2016). As melhorias de ordem processual referidas acima, serão fundamentais também para esta limitação. Relativamente à desadequação das peças de procedimento, as sugestões de melhoria apresentadas pelos entrevistados estão em linha com as recomendações do panorama científico e incidem sobre um maior cuidado na definição de procedimentos (dimensão e extensão) e peças técnicas, simplificação e coerência de peças, foco na mais-valia dos processos e não apenas no custo, e mais formação aos técnicos envolvidos no processo. A responsabilização de cada entidade envolvida, não apenas numa perspectiva de punição, mas de clarificação de conteúdos, com vista ao bom desenvolvimento dos contratos, poderá ser aqui fundamental para a redução dos impactos gerados pela limitação relacionada com atrativos do procedimento. As empresas, devem assegurar o usufruto do direito ao esclarecimento e sempre que possível utilizar esta figura para pedir a explicitação das peças de procedimento que consideram ambíguas.

Outra medida que poderá constituir grande mais-valia no processo é a transparência e definição clara de critérios de avaliação. A pressão das entidades governantes para reduzir os custos (Keulemans & Van de Walle, 2017; Machado & Pires, 2015) deve ser equacionada, sobretudo se verificarmos que com frequência impede os contratados de prestar o serviço com a qualidade desejada e poderá ser atribuído maior peso à avaliação de outros requisitos de qualidade. No entanto, em concordância com Machado & Pires (2015) é fundamental utilização de mecanismos mais rigorosos e verificáveis, como é o caso do modelo de avaliação das propostas e respetivo feedback.

Relativamente às limitações causadas pelos Prazos do processo, conclui-se que podem ser minoradas através da ação sobretudo das entidades contratantes, na perspectiva em que devem, não só esforçar-se por cumprir os prazos previstos no CCP, como por ajustá-los às características particulares de cada procedimento, sobretudo no que diz respeito à sua complexidade e exigência. Um concurso que apenas exija apresentação de preço para fornecimento de produto não poderá ter o mesmo tempo de análise que aquele que exige estudo de peças e condições técnicas sujeitas a proposta de soluções específicas. Em simultâneo poem as entidades adjudicantes, através da definição de modelos de avaliação precisos, obter a possibilidade de reduzir os prazos de avaliação de propostas, bem como pronúncias posteriores

de concorrentes, contribuindo para a celeridade dos processos. Também, pela iniciativa das entidades compradoras, a celeridade das adjudicações e redução de prazos até início da prestação de serviço pode contribuir para reduzir os riscos do processo.

As limitações referentes ao desempenho das empresas, seja no investimento em recursos (Flynn & Davis, 2016; Stake, 2017), seja ao nível da sua flexibilidade e disponibilidade seja ao nível da sua formação, podem ser reduzidas pelo desenvolvimento de estratégias para criar vantagem competitiva (Akenroye et al., 2020) e formação de colaboradores em CP.

Verificou-se ainda que a limitação Preço, poderia ser reduzida através da melhor definição de preços base ou referência nos procedimentos, pela correta definição do VfM (Flynn, 2018) e num maior peso de outros critérios de avaliação.

Esta dissertação conclui que, em linha com o que tem vindo a ser referido no panorama científico (Flynn & Davis, 2016; Loader, 2013, 2015; OECD, 2016; Stake, 2017), existe um amplo campo de ação por parte das entidades envolvidas no processo de CP na resolução e melhoramento dos constrangimentos relatados, cuja ação poderá facilitar bastante a participação das empresas e propõe um conjunto de trinta e cinco ações de melhoria. A relevância destas ações sobre as limitações detetados no processo, poderá ser majorada com o contributo de todos os envolvidos, se for orientada por uma visão integrada sobre as principais barreiras detetadas pelas empresas no processo e os impactos que constituem.

Os quadros seguintes apresentam a síntese de propostas de melhoria verificadas na dissertação e as limitações que poderão ser otimizadas, organizadas por detentor de responsabilidade.

*Tabela 6.15 - Melhorias propostas no âmbito dos reguladores*

<b>Melhorias propostas – a desenvolver pelos reguladores</b>	<b>Limitações abrangidas</b>
M1. Desburocratização do processo	1. Processo burocrático, complexo e exigente
M2. Simplificação do processo - devia ser mais simples e ágil	
M3. Melhores e mais ágeis meios de comunicação com a entidade adjudicante	2. Dificuldades de Comunicação com o cliente; 3. Imprevisibilidade e incerteza do processo; 10. Falta de Transparência do processo; 13. Perceção de injustiça
M4. Eliminar a opacidade do processo	
M5. Avaliação dos custos de participação a que as empresas estão obrigadas	14. Implica grande investimento

Tabela 6.16 - Melhorias propostas no âmbito dos reguladores e das entidades adjudicantes

<b>Melhorias propostas – a desenvolver pelos reguladores e entidades adjudicantes</b>	<b>Limitações abrangidas</b>
M6. Otimização de documentos e elementos solicitados e a recusa em pedir documentos sem relevância para a avaliação das propostas	1. Processo burocrático, complexo e exigente; 4. Pré-requisitos exigentes
M7. Simplificação do processo - o processo é muito castrador em termos de oportunidades para as empresas	1. Processo burocrático, complexo e exigente; 3. Imprevisibilidade e incerteza do processo; 4. Pré-requisitos exigentes; 10. Falta de transparência do processo
M8. Redução ou desmaterialização da quantidade de documentos necessária para acompanhar uma proposta	1. Processo burocrático, complexo e exigente; 3. Imprevisibilidade e incerteza do processo; 6. Prazos desajustados; 9. Implica grande disponibilidade de recursos; 14. Implica grande investimento
M9. Melhor especificação do produto	1. Processo burocrático, complexo e exigente; 5. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados; 7. Desadequação das peças de procedimento ou má definição de objetivos de contratação
M10. Uniformização de terminologias e clareza dos anúncios publicados em Diário da República	1. Processo burocrático, complexo e exigente; 5. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados; 7. Desadequação das peças de procedimento ou má definição de objetivos de contratação; 10. Falta de transparência do processo
M11. Serviços partilhados especializados em compras públicas	1. Processo burocrático, complexo e exigente; 9. Implica grande disponibilidade de recursos; 11. Risco de não adjudicação; 14. Implica grande investimento
M12. Modelo comum de peças de procedimento	2. Dificuldades de Comunicação com o cliente; 3. Imprevisibilidade e incerteza do processo; 10. Falta de Transparência do processo; 13. Perceção de injustiça
M13. Formação específica aos técnicos responsáveis pela sua elaboração de peças	3. Imprevisibilidade e incerteza do processo; 5. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados
M14. Simplificação do processo eletrónico, simplificação de assinaturas digitais, e homogeneização de plataformas	3. Imprevisibilidade e incerteza do processo; 5. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados; 8. Preço base desadequado às exigências do contrato e Pouca definição do “valor pelo dinheiro”; 10. Falta de transparência do processo
M15. Melhores e mais ágeis meios de comunicação com a entidade adjudicante	3. Imprevisibilidade e incerteza do processo; 5. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados; 11. Risco de não adjudicação; 14. Implica grande investimento
M16. Garantia ou definição em fase prévia de condições de pagamento justas e em linha com as praticadas nos restantes mercados	3. Imprevisibilidade e incerteza do processo; 6. Prazos desajustados; 9. Implica grande disponibilidade de recursos; 10. Falta de transparência do processo
M17. Excluir o preço como critério único	3. Imprevisibilidade e incerteza do processo; 6. Prazos desajustados; 9. Implica grande disponibilidade de recursos; 14. Implica grande investimento
M18. Menor abrangência de serviços em CE	3. Imprevisibilidade e incerteza do processo; 9. Implica grande disponibilidade de recursos; 12. Dificuldades de competência
M19. Aumento de prazos de audiência prévia	
M20. Ajustar os prazos para apresentação de proposta de forma a permitir propostas bem elaboradas e com qualidade	
M21. Redução de tempo até a adjudicação	
M22. Maior transparência sobre os processos que estão em preparação para ser lançados	

<b>Melhorias propostas – a desenvolver pelos reguladores e entidades adjudicantes</b>	<b>Limitações abrangidas</b>
M23. Processos de avaliação mais claros e mensuráveis	3. Imprevisibilidade e incerteza do processo; 10. Falta de transparência do processo; 11. Risco de não adjudicação; 13. Perceção de injustiça; 14. Implica grande investimento
M24. Consideração de certificações ambientais e ecológicas na avaliação das propostas	5. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados; 8. Preço base desadequado às exigências do contrato e Pouca definição do “valor pelo dinheiro”
M25. Disponibilização de modelos de avaliação das propostas, e existência de melhor feedback sobre as propostas apresentadas	5. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados; 8. Preço base desadequado às exigências do contrato e Pouca definição do “valor pelo dinheiro”; 10. Falta de transparência do processo; 12. Dificuldades de competência
M26. Valorizar vantagens competitivas das empresas (agilidade, flexibilidade e capacidade de oferecer serviços customizados) nos critérios de avaliação	
M27. Melhor análise de preços praticados no mercado para definição do preço base dos concursos	5. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados; 8. Preço base desadequado às exigências do contrato e Pouca definição do “valor pelo dinheiro”; 11. Risco de não adjudicação

*Tabela 6.17 - Melhorias propostas – a desenvolver pelas empresas*

<b>Melhorias propostas – a desenvolver pelas empresas</b>	<b>Limitações abrangidas</b>
M28. Revisão da orientação de mercado e ajuste à procura	5. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados; 12. Dificuldades de competência
M29. As empresas devem possuir recursos adequados que podem ser preparados para superar as barreiras	9. Implica grande disponibilidade de recursos; 11. Risco de não adjudicação; 12. Dificuldades de competência
M30. Análise prazo-esforço mais cuidada e uma melhor otimização/ formação de recursos para a preparação de propostas	9. Implica grande disponibilidade de recursos; 14. Implica grande investimento
M31. Formação em CP para PME	3. Imprevisibilidade e incerteza do processo
Definição assertiva de métricas de monitorização e objetivos em função das expectativas de contratação	9. Implica grande disponibilidade de recursos; 12. Dificuldades de competência; 14. Implica grande investimento
M32. Desenvolvimento de estratégias para criar vantagem competitiva nos mercados do setor público	
M33. Maior investimento na prática com plataformas eletrónicas de modo a garantir a facilidade de submissão de propostas; equacionar a contratação de serviços de outsourcing especializados na preparação e submissão de propostas; criar processos de preparação e submissão de propostas eficientes e orientados para o sucesso de propostas.	3. Imprevisibilidade e incerteza do processo 9. Implica grande disponibilidade de recursos; 11. Risco de não adjudicação; 12. Dificuldades de competência
M34. Orientação para os resultados na construção de propostas com base nos critérios de avaliação propostos	14. Implica grande investimento; 3. Imprevisibilidade e incerteza do processo; 11. Risco de não adjudicação; 12. Dificuldades de competência
M35. Maior participação em fase de Esclarecimentos de modo a exigirem clarificação de critérios de avaliação.	3. Imprevisibilidade e incerteza do processo; 10. Falta de transparência do processo; 11. Risco de não adjudicação ; 14. Implica grande investimento



## Capítulo 7 Conclusões e Recomendações

O desenvolvimento deste estudo, na sua dimensão de cruzamento de barreiras no processo de CP com impactos e áreas afetadas no modelo de gestão, permitiu contribuir com dados concretos sobre quais as principais condicionantes que as PME portuguesas no SPS encontram no processo CP, Quais as dimensões da empresa que são afetadas e quais os principais impactos no modelo de Gestão, Quais as principais recomendações de melhoria no processo de Contratação Pública e sobre as particularidades do processo em Portugal.

Verificou-se que a maioria das empresas considera ter capacidade para aumentar o volume de submissão de propostas, caso conclua que existem procedimentos com interesse, e indica que as dificuldades ao aumento da capacidade se concentram na quantidade de RH necessários na preparação da proposta; no risco do processo; e nos atrativos de cada procedimento em concreto.

Existem diversas condicionantes ao interesse nos procedimentos e decisão de apresentação de proposta, sendo os mais mencionados o preço base, o investimento necessário em recursos e tempo e os atrativos concretos de cada procedimento, aqui no âmbito das escolhas particulares de cada empresa, e que indicam preocupações com as especificidades dos procedimentos de um modo global, nomeadamente no que concerne à complexidade das peças, critérios de avaliação, pré-requisitos de participação e dimensão dos contratos.

Na fase em que as empresas já decidiram apresentar proposta consideram que as principais barreiras são o Foco no mais baixo preço/ Fator preço; as Peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas; e os Critérios/métodos de avaliação subjetivos – todos contribuindo para o aumento de risco no investimento; probabilidade de insucesso da proposta ou redução de margens de lucro.

O estudo verificou que as principais limitações para as PME na CP, acontecem nas diferentes fases da contratação, mas com maior enfoque na fase de processo, e estão sobretudo relacionadas com o excesso de requisitos na preparação da proposta e no preço dos procedimentos.

Conclui-se que existe um vasto campo de ação para a melhoria do processo de CP e alívio das condicionantes para as PME tanto do lado do setor público e legisladores como do lado das empresas. Essas ações implicam a leitura dos obstáculos que as empresas enfrentam e dependem muito, não só da revisão do processo pelos decisores, mas também da atitude das entidades adjudicantes enquanto responsáveis pelos procedimentos, sobretudo observando e agindo sobre todo o sistema e processos complexos de CP que constituem um obstáculo à

---

participação nos mercados de compras públicas, considerando as suas capacidades financeiras, técnicas e administrativas, como observado por OCDE (2019) e Loader (2013).

Embora, um dos objetivos primordiais da transposição das diretivas europeias para o novo CCP (Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de Agosto, n.d.) fosse a “procura da simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos de formação dos contratos públicos, com vista ao aumento da eficiência da despesa pública e à promoção de um melhor e mais fácil acesso àqueles contratos por parte dos operadores económicos”, o estudo verifica que as empresas consideram que esses objetivos não foram atingidos e continuam a constituir obstáculos ao processo.

Outra conclusão, é que a estrutura das empresas é diretamente afetada pelas limitações do processo, e o seu modelo de gestão é frequentemente adaptado para responder às solicitações da CP, sobretudo ao nível estratégico, atitude, gestão de recursos humanos, planeamento de atividades e recursos e vendas. As ações tomadas em consequência das limitações ao Processo de CP são transversais para as empresas, sendo os principais impactos para o modelo de gestão: *Impactos que resultam no aumento de custos* – tempo; perda de investimento; recursos desajustados (imprevisibilidade e flutuabilidade); garantias e seguros; recurso a serviços externos de apoio; *Impactos que resultam no aumento de riscos* – Investimento sem retorno, recursos “Mal parados” e ou sobrecarga de Recursos, Falha na execução ou má qualidade de serviço, desmotivação de equipas; *Impactos que resultam em dificuldades financeiras* – Dificuldades com fundo de maneio, fluxos de caixa, imprevisibilidade e esforço financeiro; *Impactos que resultam na perda de margem* - margem de eficiência ou desempenho, margem comercial, capacidade negocial, margem de lucro, margem para a vantagem competitiva ou cota de mercado.

O setor da empresa que sofre maior impacto é o setor Infraestrutura e é aqui que se concentra o ponto de ação interno na resolução das limitações ao processo, que mais afetam o modelo de negócio, sobretudo considerando que os impactos mais vezes verificados para o modelo de gestão são o aumento de custos e perda de margem ou vantagem competitiva.

Quanto aos impactos específicos sentidos pelas PME em comparação com GE, verificou-se que de um modo geral os obstáculos ao processo nas suas três dimensões, Capacidade, Decisão, e Processo, são comuns para todos os participantes, sendo que apenas algumas das suas dimensões parecem afetar com maior impacto as PME, nomeadamente no que concerne ao Processo digital e ao Risco e Incerteza associados ao Processo. Aqueles que têm maior relevância para as empresas, devem-se a questões estruturais do processo, como por exemplo o

preço, os recursos necessários e as especificações particulares de cada concurso. No entanto as GE não parecem estar tão preocupadas com o investimento necessário como as PME, e os fatores Risco e obstáculos relacionados com o processo parecem gerar menores limitações.

Na análise global ao conjunto de informação analisada, conclui-se que existem Impedimentos semelhantes nas três principais fases do processo e foi possível segmentar o tipo de Impedimentos pela sua origem, mostrando que:

- os impedimentos decorrentes da capacidade constituem obstáculos que têm origem mista, ou seja, num conjunto de fatores decorrentes da especificidade da situação da empresa e do processo de CP;

- os impedimentos decorrentes da decisão constituem dificuldades que têm origem na empresa, seja na sua estratégia comercial, na sua atitude face ao risco, nas suas políticas de gestão de recursos, requisitos internos de eficiência e margem, ou escolhas particulares;

- as barreiras decorrentes do processo constituem dificuldades que têm origem no Processo de CP, na forma como está montado e legislado e é operacionalizados por cada entidade adjudicante.

Considerando que a CP é reconhecida como uma alavanca para melhorar a eficiência e a eficácia dos gastos públicos (OECD, 2019) parece ser do interesse comum que os obstáculos sentidos pelas empresas tenham uma atenção urgente. Assim, esta análise permitiu focar os responsáveis pela redução das barreiras ao processo, e concluir que o setor público é aquele que tem mais meios e oportunidades de ação, mas que todos os intervenientes devem concentrar os seus esforços em reduzir as principais limitações para as PME que acabarão provavelmente por melhorar o processo para todas as empresas.

O estudo apresenta um conjunto de catorze grandes limitações e propõe, com base nas entrevistas realizadas e na revisão da literatura, um conjunto de trinta e cinco possíveis ações para reduzir o impacto destas limitações. As melhorias para o processo estão divididas pelos principais atores, aquelas que podem ser desenvolvidas pelos reguladores do processo, as que podem ser desenvolvidas por reguladores e entidades adjudicantes, e as que ficam do lado das empresas. As sugestões apresentadas permitem verificar que a grande maioria das ações está sob a competência de reguladores e entidades adjudicantes. Sugestões de desburocratização e simplificação do processo e melhor especificação de peças de procedimento estão entre as que reúnem maiores consensos.

---

O estudo permitiu ainda apurar algumas limitações referidas no caso português, para as quais não se encontrou enquadramento direto no panorama internacional, podendo revelar setores que merecem particular esforço de ação, nomeadamente:

- Questões externas ao processo, relacionadas com a morosidade dos processos judiciais;
- Questões decorrentes do processo, relacionadas com o sentimento de que existe impreparação da administração para gerir os contratos e processos e conseqüente descrença no processo; Particular imprevisibilidade de prazos de adjudicação e desorganização e complexidade da vertente digital eletrónica;

- Questões relativas a procedimentos, mais relacionadas com as entidades detentoras, nomeadamente atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados (serviço, quantidade, tempo e tipologia de trabalhos, complexidade da proposta, época de execução); Prazos do processo curtos ou desajustados à complexidade do processo; Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica, falta de capacidade técnica e rigor na elaboração de peças de concursos; o Preço base desadequado às exigências do contrato ou sem previsão de margem de lucro; o Pagamento demorado, risco de má cobrança e Critérios de avaliação subjetivos, pouco explícitos ou desadequados;

Num âmbito geral verificou-se que as barreiras ao processo no caso português são comuns ao panorama internacional, tendo algumas particularidades mais relacionadas com as entidades adjudicantes do que com o processo, e vão de encontro às barreiras já verificadas na literatura de referência, em particular as referidas na DIRETIVA 2014/24/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 26 de fevereiro de 2014. Deste modo, assumindo que as principais barreiras à participação de PME são comuns a empresas de outras dimensões, e são conhecidas pelas entidades responsáveis pelos processos, parece ser fundamental aprofundar a pesquisa sobre os meios de ação sobre essas barreiras, os motivos que levam à sua resolução e a forma como a participação das empresas poderá ser otimizada.

Esta perspetiva poderá ser impulsionada pela visão de que aumento da participação das empresas, terá vantagens para todas as entidades e em particular para a sustentabilidade económica, garantindo a concorrência sadia. A ideia instituída de que o preço baixo é vantajoso, por constituir uma solução mais económica, revela-se uma solução limitadora de propostas alternativas que acaba por constituir uma mais-valia de escala reduzida e com repercussões danosas no processo.

O estudo permite concluir que o processo de CP tem impactos no modelo de gestão das empresas e que esses impactos tendem a afastar as PME do processo, sobretudo devido ao maior

esforço a que ficam sujeitas. Revela-se particularmente importante incentivar as entidades adjudicantes a verificar as áreas do processo em que podem contribuir. Uma maior consciência e participação de todos os envolvidos no processo, alinhada com os principais objetivos das diretivas europeias poderá trazer melhorias imediatas no aumento dos níveis de participação e execução dos contratos pelas PME.

### **Limitações e estudos futuros**

O estudo focou a CP na perspetiva das empresas e os impactos para o modelo de gestão. Embora a CP seja uma área de estudo sob permanente observação científica, a perspetiva das empresas tem sido pouco explorada, sobretudo no que concerne às repercussões do processo para a gestão. A gestão das empresas é no entanto, parte fundamental e uma condicionante ao aumento da participação. Acresce que o caso português, ainda que muito discutido nos aspetos jurídicos, tem sido pouco analisado no panorama global de todos os seus intervenientes, existindo pouca informação sobre as dinâmicas de participação e dificuldades associadas. O curso desta dissertação expôs a inexistência de dados concretos tanto sobre o caso particular português no panorama de CP, como sobre os seus efeitos para as empresas. Foi necessário, pesquisar em diferentes frentes e o estudo acabou por tornar-se muito amplo, não tendo sido possível aprofundar alguns aspetos relevantes para entender a real dimensão dos obstáculos no processo para as PME. A dissertação acaba por analisar o panorama da CP em três níveis distintos: *obstáculos ao processo de CP para as PME portuguesas* – não se encontrou nenhum estudo concreto sobre o caso português; *as barreiras ao processo em Portugal por comparação ao panorama internacional* – os estudos existentes que foram analisados incluíam informação dispersa focada em determinadas condicionantes do processo; e *os impactos para a gestão das empresas* – em que apenas recentemente se começou a verificar publicações científicas. Esta dissertação pretende contribuir para melhorar a dispersão de informação existente. Porém o facto de se abranger várias perspetivas acabou por constituir uma limitação no aprofundamento dos impactos e consequências do processo de CP para as empresas.

A dificuldade em encontrar referências científicas atualizadas sobre o caso português e os impactos da opção comercial de CP para a gestão de empresas constituiu uma limitação para a validação de conclusões do estudo.

Por outro lado, embora o modelo de barreiras de Loader (2013) tenha sido fundamental para o desenvolvimento da investigação, o modo como está estruturado dificultou a leitura de barreiras para as empresas, na sua perspetiva interna, tendo sido necessário adaptar as

---

entrevistas ao ponto de vista dos entrevistados e apenas posteriormente utilizar o modelo para comparação de resultados, acabando por se propor uma adaptação ao modelo da autora com base nos resultados das entrevistas.

Nas entrevistas, embora se tenha optado por entrevistas abertas para permitir uma noção clara dos obstáculos que as empresas enfrentavam, o vasto léxico e espectro de respostas obtidas permite alguma margem de erro. Considera-se, no entanto, que com base nas respostas obtidas o estudo contribui com informação suficiente para construir um inquérito a aplicar a uma amostra mais significativa que permitirá um estudo com maior relevância.

As entrevistas realizadas só incluíram empresas familiarizadas com o processo de CP, pelo que as dificuldades na participação no processo, numa fase primária, não estão abrangidas e considera-se provável que existindo tantas barreiras para aqueles que já estão familiarizados com o processo, possam existir muitas mais para aqueles que se querem iniciar.

As conclusões obtidas sobre as diferentes dificuldades no processo sentidas por PME e GE são baseadas numa pequena amostra que poderá não ser representativa, pelo que se sugere um estudo com uma amostra mais significativa.

Não foram avaliadas as questões de execução de contrato, ou o processo pós adjudicação no qual provavelmente o fator risco ganharia ainda mais peso e os impactos para as empresas poderiam ser determinantes para a sua manutenção na CP e sobretudo para o modo como gerem a elaboração de propostas.

Quanto à conclusão de impactos do processo para o modelo de gestão, a sua verificação foi feita exclusivamente de forma empírica, baseada nas entrevistas e na revisão da literatura, pelo que se considera que a sua validação científica é fundamental para a atuação assertiva sobre o processo de CP e as adaptações potenciais do modelo de gestão das empresas.

Assim, considera-se relevante o investimento futuro em estudos mais abrangentes – incluindo mais sectores de PME - sobre as barreiras encontradas no processo de CP e as potencialidades de melhoria. Igualmente uma comparação entre as estratégias utilizadas internacionalmente para remover essas barreiras e as estratégias portuguesas poderia contribuir para o desenvolvimento e alavancagem da participação de PME e novas empresas na CP. Particularmente interessante, no âmbito desta dissertação, seria o estudo das particularidades das dificuldades de gestão das empresas e a verificação de um modelo de otimização de resposta a concursos públicos que facilitasse o desempenho das empresas e reduzisse os impactos do processo. O estudo sobre a aplicabilidade das medidas de melhoria do processo propostas,

sobretudo focando o seu nível de ação, possibilidade e meios de implementação, poderia ter uma ação concreta sobre os impactos do processo de CP para as empresas.



## Fontes

- COMISSÃO EUROPEIA. VOCABULÁRIO COMUM PARA OS CONTRATOS PÚBLICOS (CPV), Pub. L. No. 213/2008 DA COMISSÃO (2007). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:074:0001:0375:PT:PDF>
- Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de Agosto, Pub. L. No. Diário da República n.º 168/2017, 2º Suplemento, Série I de 2017-08-31. Lisboa: Ministério do Planeamento e das Infraestruturas.
- IMPIC. (2015). Portal Base. Retrieved from <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>
- IMPIC. (2018). *Contratação Pública em Portugal 2017*. Retrieved from [http://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios\\_dados\\_estatisticos/Relatorio\\_Anuar\\_ContratosPublicos\\_2017.pdf](http://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/Relatorio_Anuar_ContratosPublicos_2017.pdf)
- Ministério da Economia e da Inovação. Decreto-Lei n.º 372/2007, Pub. L. No. 372/2007, 8080 (2007). PORTUGAL.
- OECD. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>
- OECD. (2019). *Government at a glance 2019*. Paris. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
- Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia. DIRETIVA 2014/24/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 26 de fevereiro de 2014 (2014). Jornal Oficial da União Europeia. Retrieved from [http://www.contratacao publica.com.pt/xms/files/Legislacao/Comunitaria/Diretiva\\_Classifica\\_2014\\_24.pdf](http://www.contratacao publica.com.pt/xms/files/Legislacao/Comunitaria/Diretiva_Classifica_2014_24.pdf)



## Bibliografia

- Akenroye, T. O., Owens, J. D., Elbaz, J., & Durowoju, O. (2020). Dynamic capabilities for SME participation in public procurement. *Bus. Process. Manag. J.*, 26, 857–888.
- Al-Mudimigh, A. S., Zairi, M., & Ahmed, A. M. M. (2004). Extending the concept of supply chain:: The effective management of value chains. *International Journal of Production Economics*, 87(3), 309–320. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2003.08.004>
- Amaral e Almeida, João; Faustino, Paula; Alves, A. S. (2012). Observatorio da Contratação Publica. Retrieved from <http://www.contratacaopublica.com.pt/o-projeto-ocp/apresentacao/>
- Ancarani, A., Di Mauro, C., Hartley, T., & Tátrai, T. (2019). A Comparative Analysis of SME Friendly Public Procurement: Results from Canada, Hungary and Italy. *International Journal of Public Administration*, 42(13), 1106–1121. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1575853>
- Arshed, N., Mason, C., & Carter, S. (2016). Exploring the disconnect in policy implementation: A case of enterprise policy in England. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(8), 1582–1611. <https://doi.org/10.1177/0263774X16628181>
- Caldeira, M. (2015). Breves reflexões sobre a transposição das directivas de contratação pública de 2014: precisaremos de um novo Código dos Contratos Públicos? . *E-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público* . scielopt .
- Chyi Lee, C., & Yang, J. (2000). Knowledge value chain. *Journal of Management Development*, 19(9), 783–794. <https://doi.org/10.1108/02621710010378228>
- Edler, J., & Yeow, J. (2016). Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement of innovation. *Research Policy*, 45(2), 414–426. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.respol.2015.10.010>
- Ensign, P. (2001). Value Chain Analysis and Competitive Advantage. *Journal of General Management*, 27, 18–42. <https://doi.org/10.1177/030630700102700102>
- Ensign, P. C. (2001). Value Chain Analysis and Competitive Advantage. *Journal of General Management*, 27(1), 18–42. <https://doi.org/10.1177/030630700102700102>
- Flynn, A. (2017). Explaining sme participation and success in public procurement using a capability-based model of tendering. *Journal of Public Procurement*, 17(3), 337–372. <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-03-2017-B003>
- Flynn, A. (2018). Measuring procurement performance in Europe. *Journal of Public Procurement*, 18(1), 2–13. <https://doi.org/10.1108/JOPP-03-2018-001>
- Flynn, A., & Davis, P. (2015). The rhetoric and reality of SME-friendly procurement. *Public Money & Management*, 35(2), 111–118. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1007705>
- Flynn, A., & Davis, P. (2016). Investigating the effect of tendering capabilities on SME activity and performance in public contract competitions. *International Small Business Journal*, 35(4), 449–469. <https://doi.org/10.1177/0266242616630035>
- Flynn, A., McKevitt, D., & Davis, P. (2013). The impact of size on small and medium-sized enterprise public sector tendering. *International Small Business Journal*, 33(4), 443–461. <https://doi.org/10.1177/0266242613503178>
- Fonseca, R. P. (2015). Contratos públicos suscetíveis de concorrência: em particular, a aplicação das regras de contratação pública aos contratos urbanísticos . *E-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público* . scielopt .
- Fonseca, R. P. (2017). A experiência e qualificações do pessoal encarregado da execução do contrato como fator de densificação do critério de adjudicação . *E-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público* . scielopt .

- 
- Grigorescu, I. (2015). Value Chain Analysis – Basic Element Of An Organization’s Competitive Advantage. *International Conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION*, 21. <https://doi.org/10.1515/kbo-2015-0053>
- Hoekman, B., & Taş, B. K. O. (2020). Procurement policy and SME participation in public purchasing. *Small Business Economics*. <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00414-z>
- Keulemans, S., & Van de Walle, S. (2017). Cost-effectiveness, domestic favouritism and sustainability in public procurement: A comparative study of public preferences. *International Journal of Public Sector Management*, 30(4), 328–341. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2016-0169>
- Loader, K. (2013). Is public procurement a successful small business support policy? A review of the evidence. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31, 39–55. <https://doi.org/10.1068/c1213b>
- Loader, K. (2015). SME suppliers and the challenge of public procurement: Evidence revealed by a UK government online feedback facility. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 21(2), 103–112. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.pursup.2014.12.003>
- Machado, B. M. de J., & Pires, M. L. (2015). Contratação pública e concorrência nos procedimentos por ajuste direto. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10773/14260>
- McKevitt, D., & Davis, P. (2015). How to interact, when and with whom? SMEs and public procurement. *Public Money & Management*, 35(1), 79–86. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.986897>
- Nicovich, S. G., Dibrell, C. C., & Davis, P. S. (2007). Integration of Value Chain Position and Porter’s (1980) Competitive Strategies into the Market Orientation Conversation: An Examination of Upstream and Downstream Activities. *Journal of Business & Economic Studies*, 13(2), 91–106. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=27025086&site=eds-live>
- Porter, M. E. (1985). *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. ((Republish). New York: The Free Press.
- Reijonen, H., Tammi, T., & Saastamoinen, J. (2014). SMEs and public sector procurement: Does entrepreneurial orientation make a difference? *International Small Business Journal*, 34(4), 468–486. <https://doi.org/10.1177/0266242614556661>
- Saastamoinen, J., Reijonen, H., & Tammi, T. (2018). Should SMEs pursue public procurement to improve innovative performance? *Technovation*. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2017.10.003>
- Schneider, A. B., Carneiro, M. L., Serra, F. A. R., & Ferreira, M. P. (2009). Estratégia competitiva: Michael Porter 30 anos depois.
- Simperl, E., Corcho, O., Grobelsnik, M., Roman, D., Soyulu, A., Ruíz, M. J. F., ... Lech, T. C. (2019). Towards a Knowledge Graph Based Platform for Public Procurement BT - Metadata and Semantic Research. In E. Garoufallou, F. Sartori, R. Siatra, & M. Zervas (Eds.) (pp. 317–323). Cham: Springer International Publishing.
- Stake, J. (2017). Evaluating quality or lowest price: consequences for small and medium-sized enterprises in public procurement. *The Journal of Technology Transfer*, 42(5), 1143–1169. <https://doi.org/10.1007/s10961-016-9477-4>
- Tammi Timo, Saastamoinen Jani, R. H. (2014). MARKET ORIENTATION AND SMES’ ACTIVITY IN PUBLIC SECTOR PROCUREMENT PARTICIPATION. *JOURNAL OF PUBLIC PROCUREMENT*, 14(3), 304–327.
- Telgen, J., Harland, C., & Knight, L. (2012). Public procurement in perspective. In *Public procurement* (pp. 44–52). Routledge.

- Telles, P. (2017). Ajuste directo e consulta prévia: é preciso que tudo mude para que tudo fique na mesma / Direct award and prior consultation: everything needs to change, so everything can stay the same. *E-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, 4(2), 47–66. Retrieved from [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2183-184X2017000200004&lng=en&tlng=en](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2017000200004&lng=en&tlng=en)
- Thompson, A. A., Strickland, A. J., & Gamble, J., & Thompson, A. A. (2016). *Crafting and executing strategy: The quest for competitive advantage : concepts and cases*. New York: N.Y: McGraw-Hill/Irwin.
- Uyarra, E., Edler, J., Garcia-Estevez, J., Georghiou, L., & Yeow, J. (2014). Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*, 34(10), 631–645. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.technovation.2014.04.003>



## **ANEXOS**



## ANEXO A – Resultados agregados das entrevistas

N.	Questão	Resposta	GE	PME	Tot.	Ent. 1	Ent. 2	Ent. 3	Ent. 4	Ent. 5	Ent. 6	Ent. 7	Ent. 8	Ent. 9	Ent. 10	Ent. 11	Ent. 12	Ent. 13	Ent. 14	Ent. 15
1	requisitos												GE	GE					GE	
a.	PME	SIM	0	12	12	1	1	1	1	1	1	1			1	1	1	1		1
		NÃO	3	0	3								1	1				0	1	
b.	Tipo de serviços*	(aberto)			0	A	B	C	C	D	C	D	C	C	C	A	C	E	F	G
2	Enquadramento		0	0	0															
a.	concorrente		0	0	0															
i		não	0	0																
ia		pq?	0	0	0															
ii		sim	3	12	15	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
iib	frequencia		0	0																
a		>1 sem	3	3	6				0	1		1	1	1			1		1	
b		1mes>x>1sem	0	7	7	1		1			1				1	1		1		1
c		<1mes	0	2	2		1		1											
d		ns	0	0	0															
3	capacidade		0	0																
a		não	0	2	2	0				1		1								
	impedimentos		0	0																
	(INVESTIMENTO)	<a href="#">implica grande investimento</a>	0	2	2					1		1								
	(RH PREP)	disponibilidade de recursos na prep. Proposta	0	2	2	0				1		1								
	(PROCESSO)	quantidade de documentos necessaria	0	2	2					1		1								
	(C. AVALIAÇÃO)	critérios de avaliação	0	2	2					1		1								
b		sim	3	12	15	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	pq n fazem		0	0																
	(INVESTIMENTO)	Custo beneficio não justifica	0	2	2										1	1				
		Custo na preparação da proposta	1	2	3						1			1				1		

N.	Questão	Resposta	GE	PME	Tot.	Ent. 1	Ent. 2	Ent. 3	Ent. 4	Ent. 5	Ent. 6	Ent. 7	Ent. 8	Ent. 9	Ent. 10	Ent. 11	Ent. 12	Ent. 13	Ent. 14	Ent. 15
	(RH PREP)	Necessidade de alocação exclusiva de recursos humanos / investimento elevado na preparação da proposta não compensa/ dispoem de recursos limitados na preparação de propostas	2	6	8	1			1		1		1	1	1	1		1		
	(RH PREP)	Simultaneidade de datas de entrega de propostas	0	3	3	1										1				1
	(RISCO)	Incerteza no processo	0	4	4				1						1	1		1		
	(Comunicação)	Necessidade de obter informações previas	0	1	1				1											
	(RISCO)	Risco / incerteza da adjudicação	2	5	7				1		1			1	1	1		1	1	
	(ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)	competencias pedidas pouco ajustadas ao core	0	1	1			1												
		pré-requisitos exigentes	0	0														1		
		tipo de serviço pouco interessante/ seleccionam apenas os que mais se adptam às necessidades da empresa/ Não sentem necessidade/ não há procedimentos com interesse	2	5	7		1	1	1				1	1			1	1		
	(DESCONFIANÇA NO PROCESSO/ ENTIDADE)	Desconfiança no objectivo da contratação	0	2	2				1		1									
		Risco de má cobrança	0	1	1										1					
	(PRAZOS)	Falta de tempo para preparar a proposta / Dificuldade de obter respostas de fornecedores necessárias na preparação de propostas	2	3	5	1							1	1				1		1
	(C. AVALIAÇÃO)	Crítérios de avaliação ou pré-requisitos excessivamente exigentes	0	1	1											1				

N.	Questão	Resposta	GE	PME	Tot.	Ent. 1	Ent. 2	Ent. 3	Ent. 4	Ent. 5	Ent. 6	Ent. 7	Ent. 8	Ent. 9	Ent. 10	Ent. 11	Ent. 12	Ent. 13	Ent. 14	Ent. 15
	(DESEMPENHO)	Preocupação com rácios de eficiência na entrega de propostas	1	2	3										1			1	1	
		Falta de know-how disponível no momento de apresentação de proposta	1	0	1								1							
	(PREÇO)	Baixo preço / má relação qualidade preço	1	4	5			1	1				1			1				1
<b>4</b>	<b>Função</b>		0	0																
a		<b>Quadro gestão</b>	3	9	12		1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	
b		<b>Quadro técnico</b>	1	4	5	1		1			1			1						1
c		<b>Quadro administrativo</b>	0	0	0															
d		<b>Apoio Jurídico</b>	0	2	2					1		1								
e		<b>Outro</b>	0	0	0					0										
<b>5</b>	<b>Decisão</b>		0	0																
i		<b>não</b>	0	5	5	1				na	1	1					1			1
	<b>m quais acha?</b>		0	0																
	(RECURSOS)	insdisponibilidade de recursos	0	1	1						1									
	(RISCO)	possibilidade de não adjudicação	0	1	1	0					1									
		risco	0	2	2	0					1						1			
	(ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)	quantidade e tipologia de trabalhos	0	1	1	1														
		localização	0	1	1	1														
		epoca de execução	0	1	1	1														
	(PROCESSO)	especificações de CE sem interesse	0	0													1			
	(PRAZOS)	prazos (entrega)	0	1	1	1														
		obtenção de respostas por parte dos fornecedores	0	1	1	1														
		tempo de preparação de proposta	0	1	1						1									
	(PROCESSO)	REQUISITOS DE CANDIDATURA	0	0								1					1			
		alvara	0	1	1	1														
	(DESEMPENHO)	requisitos de eficiência	0	1	1						1									

N.	Questão	Resposta	GE	PME	Tot.	Ent. 1	Ent. 2	Ent. 3	Ent. 4	Ent. 5	Ent. 6	Ent. 7	Ent. 8	Ent. 9	Ent. 10	Ent. 11	Ent. 12	Ent. 13	Ent. 14	Ent. 15
		análise financeira	0	1	1												1			
	(PREÇO)	Preço	0	3	3	1				na		1					1			
	<b>Decisão</b>	<b>sim</b>	s 3	5	8	x	1	1	1	na			1	1	1	1		1	1	
	<b>o q leva a excluir?</b>		0	0																
	(INVESTIMENTO)	recursos necessários para preparação de proposta – tempo e dedicação	2	4	6		1						1	1	1			1		1
	(RECURSOS)	Falta de disponibilidade de recursos ajustados à prestação de serviço	0	3	3			1								1				1
	(RISCO)	Risco face a investimento	0	3	3	1	1								1					
		incerteza da posição comercial/ entidade adjudicante	1	1	2				1											1
	(ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)	objecto do concurso	3	1	4	1							1	1						1
		localização	1	4	5	1									1			1	1	1
		quantidade de trabalho a executar/ tempo de contrato	0	2	2	1												1		
		Nível de complexidade da proposta	1	0	1								1							
		ausência de contexto	0	1	1				1											
	(DESCONFIANÇA NO PROCESSO/ ENTIDADE)	valor estratégico do cliente /desconhecimento do cliente/ descrença naquele cliente	1	3	4			1	1					1		1				
		risco prazos pagamento?	0	1	1										1					
	(PRAZOS)	prazos de resposta curtos	2	2	4								1	1		1				1
		simultaneidade de concursos com interesse (prioritização)	0	1	1	1														
	(INVESTIMENTO)	Relação prazo-esforço	1	0	1									1						
	(PROCESSO)	epoca de execução	0	2	2	1										1				
		pre-requisitos necessários	2	2	4			1					1	1		1				
	(C. AVALIAÇÃO)	Critérios de avaliação ambiguos ou pouco vantajosos	1	2	3								1			1				1
	(PREÇO)	preço	2	5	7	1			1				1			1		1	1	1
		margem de lucro pouco interessante	0	2	2			1								1				

N.	Questão	Resposta	GE	PME	Tot.	Ent. 1	Ent. 2	Ent. 3	Ent. 4	Ent. 5	Ent. 6	Ent. 7	Ent. 8	Ent. 9	Ent. 10	Ent. 11	Ent. 12	Ent. 13	Ent. 14	Ent. 15
6	<b>dificuldades</b>	<b>Aberta</b>	0	0																
	(INVESTIMENTO)	custos elevados de participação (para PME's) recursos humanos, tempo, gestão, plataformas e media	1	3	4	1	1				1		1							
		com plataformas	0	2	2	1			1											
	(RECURSOS)	limitação de recursos na preparação da proposta	1	2	3	1		1					1							
		Indisponibilidade de recursos até À contratação	1	0	1								1							
	(RISCO)	Risco do processo	2	6	8	0	1		1		1	1	1	1		1				1
		condições de pagamento pouco vantajosas	0	5	5			1		1	1				1	1				
		incerteza de prazos de adjudicação	0	6	6				1			1				1	1	1		1
	(ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)	Ma relação custo-benefício	1	6	7			1	1					1	1	1		1		1
		pre-requisitos exigentes	0	5	5	1					1					1	1	1		
		dimensão dos contratos - necessidades exigentes de recursos	0	2	2					1						1				
		Peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas	2	7	9	1		1	1			1	1	1	1	1	1			
		Critérios/metodos de avaliação pouco explicitos/ SUBJECTIVOS	1	7	8			1				1		1	1	1	1	1		1
		Necessidade de demonstrar historico	0	2	2					1							1			
	(DESCONFIANÇA NO PROCESSO/ ENTIDADE)	percepção de que o processo não é transparente	0	3	3					1		1			1					
	(COMUNICAÇÃO)	Desconhecimento do cliente - falta de contacto directo	2	1	3						1		1	1						
		Processo de esclarecimento complexo - que não é directo	1	1	2						1			1						

N.	Questão	Resposta	GE	PME	Tot.	Ent. 1	Ent. 2	Ent. 3	Ent. 4	Ent. 5	Ent. 6	Ent. 7	Ent. 8	Ent. 9	Ent. 10	Ent. 11	Ent. 12	Ent. 13	Ent. 14	Ent. 15
		nem esclarecedor / Dificuldades de comunicação com o cliente																		
	(PRAZOS)	Prazos curtos de entrega de proposta, erros e omissões, de audiência prévia.	0	3	3	1				1		1								
		Prazos curtos- considerado o investimento e tempo necessário para preparar uma proposta que cumpra os critérios de avaliação	0	3	3	1						1				1				
	(PROCESSO)	ident. De oportunidades	0	1	1	1														
		Terminologias distintas em cada caso e/ou concurso.	0	1	1	1														
		Resumos DR pouco explicitos	0	1	1	1														
		COMPLEXIDADE DO PROCESSO	1	4	5							1	1		1	1	1			
		pouco informação por parte do cliente	2	0	2								1	1						
		Burocracia do processo	1	5	6						1	1		1	1	1		1		
		Peças de concurso complexas	1	4	5					1		1	1		1		1			
		vertente digital eletrónica	0	5	5					1		1			1	1	1			
		DIFICULDADES COM PLATAFORMAS E divergência de processos nas varias plataformas	0	6	6	1	1					1			1		1	1		
		Falta de autonomia dos contratantes	1	0	1								1							
		Impreparação da administração para gerir os contratos e projectos	1	0	1								1							
		Morosidade dos processos judiciais	1	0	1								1							
		Incerteza nas datas de início de contrato	0	4	4						1	1				1	1			
	(C. AVALIAÇÃO)	é avaliada a preparação da proposta e não a sua qualidade	0	3	3	1				1		1								

N.	Questão	Resposta	GE	PME	Tot.	Ent. 1	Ent. 2	Ent. 3	Ent. 4	Ent. 5	Ent. 6	Ent. 7	Ent. 8	Ent. 9	Ent. 10	Ent. 11	Ent. 12	Ent. 13	Ent. 14	Ent. 15
	(DESEMPENHO)	Dificuldades na apresentação de proposta	0	2	2						1	1								
		recursos disponíveis com knowhow limitado no assunto específico	0	1	1			1												
	(PREÇO)	Foco no mais baixo preço/ Fator preço	2	7	9			1	1		1	1		1	1	1			1	1
7	necessário?	não	0	1	1				0								1			
	apoio jurídico	sim	3	10	13	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1
8	complexidade do processo	s	0	1	1	0		0	0							1				
		n	0	1	1	1		0	0											
9	<b>Oportunidades de melhoria</b>																	nr	nr	
	prazos de audiência prévia muito curtos		0	1	1	1														
	Preço como critério único		1	0	1								1							
	OPACIDADE DO PROCESSO		1	1	2								1		1					
	Serviços partilhados especializados em compras públicas		1	1	2								1			1				
	Menor abrangência de serviços em CE		1	0	1								1							
	Processos pouco informatizados – os processos são pouco céleres e pouco ineficientes.		0	2	2						1					1				
	Desburocratização do processo		2	4	6			1	1				1	1	1	1				
	Formação em contratação pública para PME		0	1	1					1										
	Critérios de avaliação mais e melhor explícitos.		1	4	5	1				1			1		1	1				1
	Processo ágil de comunicação com o cliente		1	1	2									1		1				
	Prazos de resposta mais alargados		0	1	1					1										1
	Processos de avaliação mais claros e mensuráveis. Atualmente são subjetivos e muitas vezes pouco ou mal explícitos. Avaliação completamente dependente da perspectiva do júri.		0	2	2	1						1								
	Funcionamento das plataformas mais simples e intuitivo		0	2	2		1									1				
	simplificação do processo eletrónico		0	3	3		1								1	1				

N.	Questão	Resposta	GE	PME	Tot.	Ent. 1	Ent. 2	Ent. 3	Ent. 4	Ent. 5	Ent. 6	Ent. 7	Ent. 8	Ent. 9	Ent. 10	Ent. 11	Ent. 12	Ent. 13	Ent. 14	Ent. 15
	simplificação do processo - o processo é muito castrador em termos de oportunidades para as empresas		0	2	2			1								1				
	simplificação do processo - devia ser mais simples e ágil		2	3	5			1					1	1	1	1				
	Limitação dos organismos na contratação pública, “organismos amarrados a um conjunto de regras”		0	1	1				1											
	Focar o valor do out-come do processo e não as restrições orçamentais		0	1	1				1											
	Plataformas deveriam ter acesso a todos os procedimentos e não em exclusividade		1	1	2								1			1				
	Assinaturas digitais simplificadas		1	0	1								1							
	Melhor especificação do produto		1	1	2									1		1				
	tempo até a adjudicação		0	1	1										1					1
	Programas de concurso deveriam ser normalizados		2	1	3								1	1		1	1			
	Homogeneização de plataformas		0	0	0												1			
	PC e CE poderiam ser apenas 1 se seguissem a mesma estrutura e forma		0	0	0												1			
	Deveriam ser consideradas certificações ambientais e ecológicas		0	1	1											1				
	Ajustar os prazos para apresentação de proposta de forma a permitir propostas bem elaboradas e com qualidade, reduzir antes nos prazos de adjudicação/consignação que por vezes ocorrem mais de um ano depois da disponibilização do relatório final		0	0																
	importância dos prazos - ajudam o processo a tornar-se mais justo		0	1	1	1														

\*TIPO DE SERVIÇO – A - Serviços de reparação e manutenção; B - Serviços de arquitectura, construção, engenharia e inspeção; C - Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio; D - Serviços jurídicos ; E - Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente; F - Serviços de Segurança; G - Serviços de jardinagem Paisagística

## ANEXO B - Categorização de Barreiras referidas no estudo

### BARREIRAS REFERIDAS POR ETAPA E CATEGORIA

INVESTIMENTO	A1.1 Implica grande investimento (o processo)
	A1.2 investimento elevado na preparação da proposta não compensa/ dispõem de recursos limitados na preparação de propostas
	B1.3 Relação prazo-esforço
	C1.4 custos elevados de participação (para PME) recursos humanos, tempo, gestão, plataformas e média
RH PREP	A2.1 Simultaneidade de datas de entrega de propostas
	A2.2 implica grande disponibilidade de recursos na preparação Proposta/alocação exclusiva de recursos
	B2.3 recursos necessários para preparação de proposta – tempo e dedicação
RECURSOS	B3.1 indisponibilidade de recursos
	B3.2 Falta de disponibilidade de recursos ajustados à prestação de serviço
	C3.3 limitação de recursos na preparação da proposta
	C3.4 Indisponibilidade de recursos até à contratação
RISCO	A4.1 Incerteza no processo
	A4.2 Risco / incerteza da adjudicação
	B4.3 Risco
	B4.4 Possibilidade de não adjudicação
	B4.5 Risco face a investimento
	B4.6 incerteza da posição comercial/ entidade adjudicante
	C4.7 Risco do processo
	C4.8 incerteza de prazos de adjudicação
	C4.9 condições de pagamento pouco vantajosas
COMUNICAÇÃO	A5.1 Necessidade de obter informações prévias
	C5.2 Processo de esclarecimento complexo - que não é direto nem esclarecedor / Dificuldades de comunicação com o cliente
	C5.3 Desconhecimento do cliente - falta de contacto direto
PROCESSO	A6.1 Grande quantidade de documentos necessária
	B6.2 Pré-requisitos necessários
	B6.3 REQUISITOS DE Candidatura/ ALVARA
	B6.4 Época de execução
	B6.5 Especificações de CE sem interesse
	C6.6 Burocracia do processo
	C6.7 COMPLEXIDADE DO PROCESSO
	C6.8 Incerteza nas datas de início de contrato
	C6.9 Peças de concurso complexas
	C6.10 Terminologias distintas em cada caso e/ou concurso
	C6.11 Resumos DR pouco explícitos
	C6.12 Ident. De oportunidades
	C6.13 Pouca informação por parte do cliente
	C6.14 Vertente digital eletrónica
	C6.15 DIFICULDADES COM PLATAFORMAS E divergência de processos nas várias plataformas
	C6.16 Falta de autonomia dos contratantes

		C6.17 Impreparação da administração para gerir os contratos e projetos
		C6.18 Morosidade dos processos judiciais
DESCONFIANÇA	NO	A7.1 Desconfiança no objetivo da contratação
PROCESSO/ ENTIDADE		A7.2 Risco de má cobrança
		B7.3 Valor estratégico do cliente /desconhecimento do cliente/ descrença naquele cliente
		B7.4 Risco de Prazos de pagamento
		C7.5 Perceção de que o processo não é transparente
ATRATIVOS	DO	A8.1 Competências pedidas pouco ajustadas ao core
PROCEDIMENTO		A8.2 Pré-requisitos exigentes
		A8.3 Tipo de serviço pouco interessante/ não há procedimentos com interesse
		B8.4 Quantidade, tempo e tipologia de trabalhos
		B8.5 Complexidade da proposta
		B8.6 Objeto do concurso
		B8.7 Ausência de contexto
		B8.8 Época de execução
		B8.9 Localização
		C8.10 Dimensão dos contratos - necessidades exigentes de recursos
		C8.11 Pré-requisitos exigentes
		C8.12 Ma relação custo-benefício
		C8.13 Critérios/métodos de avaliação pouco explícitos/ subjetivos
		C8.14 Peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas
		C8.15 Necessidade de demonstrar histórico
C. AVALIAÇÃO		A9.1 Critérios de avaliação desajustados ou excessivamente exigentes
		B9.2 Critérios de avaliação ambíguos ou pouco vantajosos
		C9.3 É avaliada a preparação da proposta e não a sua qualidade
PRAZOS		A10.1 Falta de tempo para preparar a proposta / Dificuldade de obter respostas de fornecedores necessárias na preparação de propostas
		B10.2 Prazos (entrega) / prazos de resposta curtos
		B10.3 Simultaneidade de concursos com interesse (priorização)
		B10.4 Obtenção de respostas por parte dos fornecedores
		B10.5 Tempo necessário para preparação de proposta
		C10.6 Prazos curtos de entrega de proposta, erros e omissões, de audiência prévia.
		C10.7 Prazos curtos- considerado o investimento e tempo necessário para preparar uma proposta que cumpra os critérios de avaliação
DESEMPENHO		A11.1 Preocupação com rácios de eficiências na entrega de propostas
		A11.2 Falta de know-how disponível no momento de apresentação de proposta
		B11.3 Requisitos de eficiência
		B11.4 Análise financeira
		C11.5 Dificuldades na apresentação de proposta
		C11.6 Recursos disponíveis com know how limitado no assunto específico
PREÇO		A12.1 Baixo preço / má relação qualidade preço
		B12.2 Preço
		B12.3 Margem de lucro pouco interessante
		C12.4 Foco no mais baixo preço/ Fator preço

### ANEXO C - Segmentação de Barreiras por categoria e Origem

De modo a melhor entender a dimensão das barreiras associadas ao processo de CP para o modelo de gestão das empresas, e assinalar os setores que podem ter influência na sua resolução/otimização, procedeu-se à ordenação das barreiras encontradas em cada fase do processo (Capacidade, Decisão e Processo) pela sua origem. Pretende sistematizar-se que barreiras têm origem no Processo em si e quais têm origem na Empresa e nas suas decisões. Acabou por se considerar necessário incluir uma classe mista, uma vez que existem obstáculos decorrentes da interação de ambas as partes.

Origem do impedimento

■ Empresa     
 ■ Processo CP     
 ■ Ambos

BARREIRAS POR ORIGEM E CATEGORIA	Decorrentes da Capacidade	Decorrentes da decisão	Decorrentes do Processo
INVESTIMENTO	A1.1 Implica grande investimento (o processo)		C1.4 Custos elevados de participação (para PME) recursos humanos, tempo, gestão, plataformas e media
	A1.2 Investimento elevado na preparação da proposta não compensa/ dispõem de recursos limitados na preparação de propostas	B1.3 Relação prazo-esforço	
(RH PREP)	A2.1 Simultaneidade de datas de entrega de propostas		
	A2.2 Implica grande disponibilidade de recursos na preparação Proposta/alocação exclusiva de recursos	B2.3 Recursos necessários para preparação de proposta – tempo e dedicação	
RECURSOS		B3.1 Indisponibilidade de recursos	C3.3 Limitação de recursos na preparação da proposta
		B3.2 Falta de disponibilidade de recursos ajustados à prestação de serviço	C3.4 Indisponibilidade de recursos até À contratação
RISCO	A4.1 Incerteza no processo	B4.3 Risco	C4.7 Risco do processo
	A4.2 Risco / incerteza da adjudicação	B4.4 Possibilidade de não adjudicação	C4.8 Incerteza de prazos de adjudicação

		B4.5 Risco face a investimento	C4.9 Condições de pagamento pouco vantajosas
		B4.6 Incerteza da posição comercial/ entidade adjudicante	
COMUNICAÇÃO	A5.1 Necessidade de obter informações prévias		C5.2 Processo de esclarecimento complexo - que não é direto nem esclarecedor / Dificuldades de comunicação com o cliente
			C5.3 Desconhecimento do cliente - falta de contacto direto
PROCESSO	A6.1 Grande quantidade de documentos necessária	B6.2 Pré-requisitos necessários	C6.6 Burocracia do processo
		B6.3 REQUISITOS DE Candidatura/ ALVARA	C6.7 COMPLEXIDADE DO PROCESSO
		B6.4 Época de execução	C6.8 Incerteza nas datas de início de contrato
		B6.5 Especificações de CE sem interesse	C6.9 Peças de concurso complexas
			C6.10 Terminologias distintas em cada caso e/ou concurso
			C6.11 Resumos DR pouco explícitos
			C6.12 Ident. De oportunidades
			C6.13 Pouco informação por parte do cliente
			C6.14 Vertente digital eletrónica
			C 6.15 DIFICULDADES COM PLATAFORMAS E divergência de processos nas várias plataformas
			C6.16 Falta de autonomia dos contratantes
			C6.17 Impreparação da administração para gerir os contratos e projetos
			C6.18 Morosidade dos processos judiciais
DESCONFIANÇA NO PROCESSO/ ENTIDADE	A7.1 Desconfiança no objetivo da contratação	B7.3 Valor estratégico do cliente /desconhecimento do cliente/ descrença naquele cliente	C7.5 Perceção de que o processo não é transparente
	A7.2 Risco de má cobrança	B7.4 Risco de Prazos de pagamento	
ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO	A8.1 Competências pedidas pouco ajustadas ao core	B8.4 Quantidade, tempo e tipologia de trabalhos	C8.10 Dimensão dos contratos - necessidades exigentes de recursos

	A8.2 Pré-requisitos exigentes	B8.5 Complexidade da proposta	C8.11 Pré-requisitos exigentes
	A8.3 Tipo de serviço pouco interessante/ não há procedimentos com interesse	B8.6 Objeto do concurso	C8.12 Ma relação custo-benefício
		B8.7 Ausência de contexto	C8.13 Critérios/métodos de avaliação pouco explícitos/ subjetivos
		B8.8 Época de execução	C8.14 Peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas
		B8.9 Localização	C8.15 Necessidade de demonstrar histórico
C. AVALIAÇÃO	A9.1 Critérios de avaliação desajustados ou excessivamente exigentes	B9.2 Critérios de avaliação ambíguos ou pouco vantajosos	B9.3 É avaliada a preparação da proposta e não a sua qualidade
PRAZOS	A10.1 Falta de tempo para preparar a proposta / Dificuldade de obter respostas de fornecedores necessárias na preparação de propostas	B10.2 Prazos (entrega) / prazos de resposta curtos	C10.6 Prazos curtos de entrega de proposta, erros e omissões, de audiência prévia.
		B10.3 Simultaneidade de concursos com interesse (priorização)	
		B10.4 Obtenção de respostas por parte dos fornecedores	
		B10.5 Tempo necessário para preparação de proposta	C10.7 Prazos curtos-considerado o investimento e tempo necessário para preparar uma proposta que cumpra os critérios de avaliação
DESEMPENHO	A11.1 Preocupação com rácios de eficiências na entrega de propostas	B11.3 Requisitos de eficiência	C11.5 Dificuldades na apresentação de proposta
	A11.2 Falta de know-how disponível no momento de apresentação de proposta	B11.4 Análise financeira	C11.6 Recursos disponíveis com know how limitado no assunto específico
PREÇO	A12.1 Baixo preço / má relação qualidade preço	B12.2 Preço	C12.4 Foco no mais baixo preço/ Fator preço
		B12.3 Margem de lucro pouco interessante	



## ANEXO D - Barreiras do estudo com enquadramento no modelo de Loader (2013)

MODELO DE LOADER (2013) PARA CATEGORIZAÇÃO DE BARREIRAS

BARREIRAS DO ESTUDO COM INTEGRAÇÃO IMEDIATA NO MODELO

BARREIRAS DO ESTUDO COM INTEGRAÇÃO POR EXTENSÃO DO AMBITO NO MODELO

### SECTOR PÚBLICO

#### A1. PANORAMA (ENVIRONMENT) DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. POLÍTICAS	1. Objetivos de contratação distintos, sem prioridade definida
	2. Racionalização de fornecedores levando a uma base de fornecedores reduzida
2. CULTURAIS	3. Atitudes adversas ao risco
	4. Atitudes que promovem a participação de empresas maiores
3. ORGANIZACIONAIS	5. Processos de concurso geradores de complexidade, confusão e inconsistência

C6.16 Falta de autonomia dos contratantes

B6.5 Especificações de CE sem interesse; C6.9 Peças de concurso complexas; C6.10 Terminologias distintas em cada caso e/ou concurso; C6.11 Resumos DR pouco explícitos

#### A2. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO

1. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES ATIVAS	6. Incapacidade de exercer os contactos apropriados
	7. Desconhecimento de procedimentos e oportunidades
2. RECONHECIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DO CONTRATO E DECISÃO DE APRESENTAR PROPOSTA	8. Dimensão dos contratos – volumes proibitivos
	9. Prazos de contrato (em extensão) proibitivos
	10. Incerteza do trabalho gerado num contrato ou acordo-quadro
3. FAZER PARTE DO PROCESSO DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA	11. Dificuldade em fazer parte da lista de fornecedores
	12. Necessidade de demonstrar histórico

A5.1 Necessidade de obter informações prévias  
C5.2 Processo de esclarecimento complexo - que não é direto nem esclarecedor / Dificuldades de comunicação com o cliente; C5.3 Desconhecimento do cliente - falta de contacto direto; C6.13 Pouca informação por parte do cliente

C6.12 Identificação De oportunidades

C8.10 Dimensão dos contratos - necessidades exigentes de recursos

B6.4 Época de execução

C8.15 Necessidade de demonstrar histórico

e. Concurso Público Aberto	(a)13. Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos	A1.2 investimento elevado na preparação da proposta não compensa/ dispõem de recursos limitados na preparação de propostas ; A2.2 implica grande disponibilidade de recursos na preparação Proposta/alocação exclusiva de recursos; B2.3 recursos necessários para preparação de proposta – tempo e dedicação; B10.5 Tempo necessário para preparação de proposta	
f. Concursos Restritos: por pré-qualificação ou convite	(b1)14. Critérios de pré qualificação demasiado exigentes	B6.2 Pré-requisitos necessários; B6.3 REQUISITOS DE Candidatura/ ALVARA; A8.2 Pré-requisitos exigentes ; C8.11 Pré-requisitos exigentes	
	(b1)15. Burocracia	C6.6 Burocracia do processo	
	(b2)16. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiencia, capacidade técnica		C8.14 Peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas
4. ADJUDICAÇÃO PELO MAIS BAIXO PREÇO	17. Pouca definição do “valor pelo dinheiro” (value for Money)/ foco no custo -	C8.12 Ma relação custo-benefício; B11.4 Análise financeira; A12.1 Baixo preço / má relação qualidade preço; C12.4 Foco no mais baixo preço/ Fator preço	
5. RESULTADOS PARA O FORNECEDOR: SUCESSO; ADJUDICAÇÃO; FALHA; FEEDBACK	18. Pagamento demorado	C4.9 condições de pagamento pouco vantajosas	A7.2 Risco de má cobrança
	19. Mau ou nenhum feedback		

SECTOR PRIVADO

B. CAPACIDADE DAS PEQUENAS EMPRESAS

1. CAPACIDADE	20. Falta de recursos apropriados (de gestão, administrativos, marketing, de idioma, legais ou eletrónicos)	B3.1 indisponibilidade de recursos; C3.3 limitação de recursos na preparação da proposta	B10.3 Simultaneidade de concursos com interesse (priorização); B10.4 Obtenção de respostas por parte dos fornecedores
2. COMPETENCIA	21. Fraca realização da proposta	C11.5 Dificuldades na apresentação de proposta; C11.6 Recursos disponíveis com know how limitado no assunto específico	
3. ATITUDE	22. Falha preenchimento de requisitos	A8.1 Competências pedidas pouco ajustadas ao core	A11.2 Falta de know-how disponível no momento de apresentação de proposta
	23. Relutância em tomar parte de um processo visto como injusto	C7.5 Perceção de que o processo não é transparente	
	24. RISCO não adjudicação	A4.2 Risco / incerteza da adjudicação; B4.4 Possibilidade de não adjudicação	

## ANEXO E - Barreiras do estudo sem enquadramento no modelo de Loader (2013)

MODELO DE LOADER (2013) PARA CATEGORIZAÇÃO DE BARREIRAS	AGRUPAMENTO PROPOSTO	BARREIRAS DO ESTUDO SEM INTEGRAÇÃO NO MODELO
<i>SECTOR PÚBLICO</i>		
A1. PANORAMA (ENVIRONMENT) DAS POLÍTICAS PÚBLICAS		
1. POLÍTICAS	1. Objetivos de contratação distintos, sem prioridade definida	
	2. Racionalização de fornecedores levando a uma base de fornecedores reduzida	
2. CULTURAIS	3. Atitudes adversas ao risco	
	4. Atitudes que promovem a participação de empresas maiores	
3. ORGANIZACIONAIS	5. Processos de concurso geradores de complexidade, confusão e inconsistência	C6.17 Impreparação da administração para gerir os contratos e projetos
A2. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO		
1. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES ATIVAS	6. Incapacidade de exercer os contactos apropriados	
	7. Desconhecimento de procedimentos e oportunidades	
2. RECONHECIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DO CONTRATO E DECISÃO DE APRESENTAR PROPOSTA	8. Dimensão dos contratos – volumes proibitivos	RISCO E INCERTEZA DO PROCESSO
	9. Prazos de contrato (em extensão) proibitivos	DESCRENÇA NO PROCESSO
	10. Incerteza do trabalho gerado num contrato ou acordo-quadro	IMPREVISIBILIDADE DE PRAZOS DE ADJUDICAÇÃO
		VERTENTE DIGITAL ELETRONICA
		PRAZOS CURTOS
		A4.1 Incerteza no processo; B4.3 Risco; B4.5 Risco face a investimento; B4.6 incerteza da posição comercial/ entidade adjudicante; C4.7 Risco do processo
		A7.1 Desconfiança no objetivo da contratação; B7.3 Valor estratégico do cliente /desconhecimento do cliente/ descrença naquele cliente
		C6.8 Incerteza nas datas de início de contrato; C4.8 incerteza de prazos de adjudicação
		C6.14 Vertente digital eletrónica; C6.15 dificuldades com plataformas e divergência de processos nas várias plataformas
		A10.1 Falta de tempo para preparar a proposta / Dificuldade de obter respostas de fornecedores necessárias na preparação de propostas; B10.2 Prazos (entrega) / prazos de resposta curtos; C10.6 Prazos curtos de entrega de proposta, erros e omissões, de audiência prévia; C10.7 Prazos curtos- considerado o investimento e tempo necessário para preparar uma proposta que cumpra os critérios de avaliação

3. FAZER PARTE DO PROCESSO DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA	DO DE DE	11. Dificuldade em fazer parte da lista de fornecedores		
		12. Necessidade de demonstrar histórico		
g. Concurso Público Aberto		(a)13. Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos		
h. Concursos Restritos: por pré-qualificação ou convite		(b1)14. Critérios de pré qualificação demasiado exigentes		
		(b1)15. Burocracia		
		(b2)16. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiencia, capacidade técnica	AATRATIVOS DO PROCEDIMENTO	A8.3 Tipo de serviço pouco interessante/ não há procedimentos com interesse; B8.4 Quantidade, tempo e tipologia de trabalhos; B8.5 Complexidade da proposta; B8.6 Objeto do concurso; B8.7 Ausência de contexto; B8.8 Época de execução; B8.9 Localização
4. ADJUDICAÇÃO PELO MAIS BAIXO PREÇO		17. Pouca definição do “valor pelo dinheiro” (value for Money)/ foco no custo	PREÇO DESAJUSTADO	B12.2 Preço; B12.3 Margem de lucro pouco interessante
5. RESULTADOS PARA O FORNECEDOR: SUCESSO; ADJUDICAÇÃO; FALHA; FEEDBACK		18. Pagamento demorado		
		19. Mau ou nenhum feedback	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	C8.13 Critérios/métodos de avaliação pouco explícitos/ subjetivos; A9.1 Critérios de avaliação desajustados ou excessivamente exigentes; B9.2 Critérios de avaliação ambíguos ou pouco vantajosos; C9.3 É avaliada a preparação da proposta e não a sua qualidade

SECTOR PRIVADO

B. CAPACIDADE DAS PEQUENAS EMPRESAS

1. CAPACIDADE		20. Falta de recursos apropriados (de gestão, administrativos, marketing, de idioma, legais ou eletrónicos)	DISPONIBILIDADE DE RECURSOS HUMANOS	B3.2 Falta de disponibilidade de recursos ajustados à prestação de serviço; C3.4 Indisponibilidade de recursos até à contratação
2. COMPETENCIA		21. Fraca realização da proposta	PREOCUPAÇÕES DE DESEMPENHO	A11.1 Preocupação com rácios de eficiências na entrega de propostas; B11.3 Requisitos de eficiência
3. ATITUDE		22. Falha preenchimento de requisitos		
		23. Relutância em tomar parte de um processo visto como injusto		
		24. RISCO não adjudicação	PREOCUPAÇÕES COM INVESTIMENTO	A1.1 Implica grande investimento (o processo); B1.3 Relação prazo-esforço; C1.4 custos elevados de participação (para PME) recursos humanos, tempo, gestão, plataformas e média

QUESTÕES EXTERNAS AO PROCESSO

			NATUREZA NACIONAL E JURIDICO-PROCESSUAL	C6.18 Morosidade dos processos judiciais
--	--	--	---	--

## ANEXO F - Organização de barreiras, com base no modelo de Loader (2013)

MODELO DE LOADER (2013) PARA CATEGORIZAÇÃO DE BARREIRAS

BARREIRA ORIGINAL NO MODELO DE LOADER BARREIRAS DO ESTUDO INCLUIDAS

### SECTOR PÚBLICO

#### A1. PANORAMA (ENVIRONMENT) DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. POLÍTICAS	1. Objetivos de contratação distintos, sem prioridade definida		
	2. Racionalização de fornecedores levando a uma base de fornecedores reduzida		
2. CULTURAIS	3. Atitudes adversas ao risco		C6.16 Falta de autonomia dos contratantes
	4. Atitudes que promovem a participação de empresas maiores		
3. ORGANIZACIONAIS	5. Processos de concurso geradores de complexidade, confusão e inconsistência		B6.5 Especificações de CE sem interesse; C6.9 Peças de concurso complexas; C6.10 Terminologias distintas em cada caso e/ou concurso; C6.11 Resumos DR pouco explícitos
	6. <b>Impreparação da administração para gerir os contratos e processos</b>	inexistente	C6.17 Impreparação da administração para gerir os contratos e projetos

#### A2. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO

1. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES ATIVAS	7. Incapacidade de exercer os contactos apropriados		A5.1 Necessidade de obter informações prévias; C5.2 Processo de esclarecimento complexo - que não é direto nem esclarecedor / Dificuldades de comunicação com o cliente; C5.3 Desconhecimento do cliente - falta de contacto direto; C6.13 Pouca informação por parte do cliente
	8. Desconhecimento de procedimentos e oportunidades		C6.12 Identificação De oportunidades
2. RECONHECIMENTO DAS EXIGENCIAS DO CONTRATO E DECISÃO DE APRESENTAR PROPOSTA	9. <b>Risco e incerteza do processo</b>	inexistente	A4.1 Incerteza no processo; B4.3 Risco; B4.5 Risco face a investimento; B4.6 incerteza da posição comercial/ entidade adjudicante; C4.7 Risco do processo
	10. <b>Descrença no processo</b>	inexistente	A7.1 Desconfiança no objetivo da contratação; B7.3 Valor estratégico do cliente /desconhecimento do cliente/ descrença naquele cliente
	11. <b>Imprevisibilidade de prazos de adjudicação</b>	inexistente	C6.8 Incerteza nas datas de início de contrato; C4.8 incerteza de prazos de adjudicação
	12. Dimensão dos contratos – volumes proibitivos		C8.10 Dimensão dos contratos - necessidades exigentes de recursos

			13. Prazos de contrato (em extensão) proibitivos		
			<b>14. Incerteza do trabalho gerado no contrato ou acordo-quadro e Incerteza da sua época de execução</b>	10. Incerteza do trabalho gerado num contrato ou acordo-quadro	B6.4 Época de execução
			<b>15. Vertente digital eletrónica</b>	inexistente	C6.14 Vertente digital eletrónica; C6.15 DIFICULDADES COM PLATAFORMAS E divergência de processos nas várias plataformas
3. FAZER PARTE DO PROCESSO DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA	PARTE DO DE DE		16. Dificuldade em fazer parte da lista de fornecedores		
			17. Necessidade de demonstrar histórico		C8.15 Necessidade de demonstrar histórico
			18. Recursos necessários para preparação de propostas (tempo e custo) proibitivos		A1.2 investimento elevado na preparação da proposta não compensa/ dispõem de recursos limitados na preparação de propostas; A2.2 implica grande disponibilidade de recursos na preparação Proposta/alocação exclusiva de recursos; B2.3 recursos necessários para preparação de proposta – tempo e dedicação; B10.5 Tempo necessário para preparação de proposta
			19. Critérios de pré qualificação demasiado exigentes		B6.2 Pré-requisitos necessários; B6.3 REQUISITOS DE Candidatura/ ALVARA; A8.2 Pré-requisitos exigentes; C8.11 Pré-requisitos exigentes
			20. Burocracia		C6.6 Burocracia do processo
			<b>21. Atrativos do procedimento desinteressantes ou desajustados (serviço, quantidade, tempo e tipologia de trabalhos, complexidade da proposta, época de execução)</b>	inexistente	A8.3 Tipo de serviço pouco interessante/ não há procedimentos com interesse; B8.4 Quantidade, tempo e tipologia de trabalhos; B8.5 Complexidade da proposta; B8.6 Objeto do concurso; B8.7 Ausência de contexto; B8.8 Época de execução; B8.9 Localização
			<b>22. Prazos do processo curtos ou desajustados à complexidade do processo</b>	inexistente	A10.1 Falta de tempo para preparar a proposta / Dificuldade de obter respostas de fornecedores necessárias na preparação de propostas; B10.2 Prazos (entrega) / prazos de resposta curtos; C10.6 Prazos curtos de entrega de proposta, erros e omissões, de audiência prévia.; C10.7 Prazos curtos- considerado o investimento e tempo necessário para preparar uma proposta que cumpra os critérios de avaliação
			<b>23. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica, falta de capacidade técnica e rigor na elaboração de peças de concursos</b>	(b2)16. Pouco profissionalismo dos agentes de contratação: falta de experiência, capacidade técnica	C8.14 Peças de concursos pouco explícitas e mal elaboradas

4. ADJUDICAÇÃO PELO MAIS BAIXO PREÇO OU MÁ DEFINIÇÃO DE PREÇO BASE	24. Pouca definição do “valor pelo dinheiro” (value for Money)/ foco no custo		C8.12 Ma relação custo-benefício; B11.4 Análise financeira; A12.1 Baixo preço / má relação qualidade preço; C12.4 Foco no mais baixo preço/ Fator preço
	<b>25. Preço base desadequado às exigências do contrato ou sem previsão de margem de lucro</b>	inexistente	B12.2 Preço B12.3 Margem de lucro pouco interessante
5. RESULTADOS PARA O FORNECEDOR: SUCESSO; ADJUDICAÇÃO; FALHA; FEEDBACK	<b>26. Pagamento demorado e risco de má cobrança</b>	18. Pagamento demorado	C4.9 condições de pagamento pouco vantajosas; A7.2 Risco de má cobrança
	<b>27. Critérios de avaliação subjetivos, pouco explícitos ou desadequados</b>		C8.13 Critérios/métodos de avaliação pouco explícitos/ subjetivos; A9.1 Critérios de avaliação desajustados ou excessivamente exigentes; B9.2 Critérios de avaliação ambíguos ou pouco vantajosos; C9.3 É avaliada a preparação da proposta e não a sua qualidade
	28. Mau ou nenhum feedback		

SECTOR PRIVADO

B. CAPACIDADE DAS PEQUENAS EMPRESAS

1. CAPACIDADE	29. Falta de recursos apropriados (de gestão, administrativos, marketing, de idioma, legais ou eletrônicos)	20. Falta de recursos apropriados (de gestão, administrativos, marketing, de idioma, legais ou eletrônicos)	C3.3 limitação de recursos na preparação da proposta; B10.3 Simultaneidade de concursos com interesse (priorização);
	<b>a. indisponibilidade de recursos na preparação de proposta</b>	inexistente	B3.1 indisponibilidade de recursos;
	<b>b. indisponibilidade de recursos no momento de execução de contrato</b>	inexistente	B10.4 Obtenção de respostas por parte dos fornecedores
	<b>c. dificuldades associadas a prestadores de serviços</b>	inexistente	B3.2 Falta de disponibilidade de recursos ajustados à prestação de serviço; C3.4 Indisponibilidade de recursos até à contratação
	<b>30. Indisponibilidade de recursos humanos na execução de contrato</b>		C11.5 Dificuldades na apresentação de proposta; C11.6 Recursos disponíveis com know how limitado no assunto específico
	31. Fraca realização da proposta		
2. COMPETENCIA	<b>32. Falha preenchimento de requisitos ou indisponibilidade de recursos ajustados no momento de apresentação da proposta</b>	22. Falha preenchimento de requisitos	A8.1 Competências pedidas pouco ajustadas ao core; A11.2 Falta de know-how disponível no momento de apresentação de proposta
3. ATITUDE	33. Relutância em tomar parte de um processo visto como injusto		C7.5 Percepção de que o processo não é transparente

34. RISCO não adjudicação		A4.2 Risco / incerteza da adjudicação; B4.4 Possibilidade de não adjudicação
<b>35. Preocupações com investimento necessário</b>	inexistente	A1.1 Implica grande investimento (o processo); B1.3 Relação prazo-esforço; C1.4 custos elevados de participação (para PME) recursos humanos, tempo, gestão, plataformas e média
<b>36. Preocupações de desempenho</b>	inexistente	A11.1 Preocupação com rácios de eficiências na entrega de propostas B11.3 Requisitos internos de eficiência

*QUESTÕES EXTERNAS AO PROCESSO*

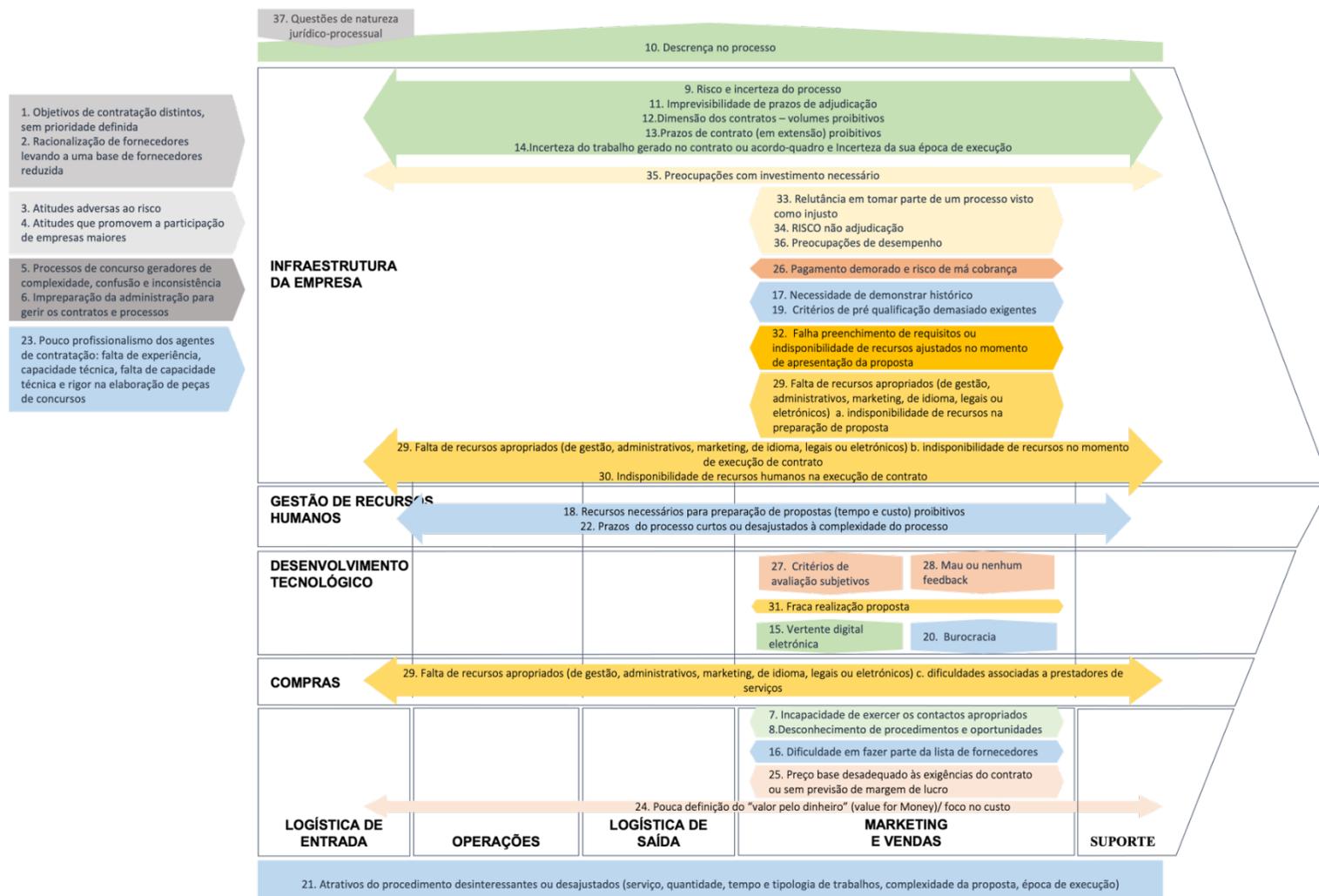
<b>37. Questões de natureza jurídico-processual</b>	inexistente	C6.18 Morosidade dos processos judiciais
---	-------------	--

## ANEXO G – Barreiras no processo de CP por Categoria e Origem

BARREIRAS CATEGORIA	POR	Decorrentes da Capacidade	Decorrentes da decisão	Decorrentes do Processo
INVESTIMENTO		A1.1 Implica grande investimento (o processo)	B1.3 Relação prazo-esforço	C1.4 Custos elevados de participação (para PME) recursos humanos, tempo, gestão, plataformas e media
RECURSOS			B3.2 Falta de disponibilidade de recursos ajustados à prestação de serviço	C3.4 Indisponibilidade de recursos até À contratação
RISCO		A4.1 Incerteza no processo	B4.3 Risco	C4.7 Risco do processo
			B4.5 Risco face a investimento	
PROCESSO			B4.6 Incerteza da posição comercial/ entidade adjudicante	
		A6.1 Grande quantidade de documentos necessária	C6.14 Vertente digital eletrónica	C6.7 COMPLEXIDADE DO PROCESSO
			C 6.15 DIFICULDADES COM PLATAFORMAS E divergência de processos nas várias plataformas	C6.8 Incerteza nas datas de início de contrato
			C6.17 Impreparação da administração para gerir os contratos e projetos	
			C6.18 Morosidade dos processos judiciais	
DESCONFIANÇA NO PROCESSO/ ENTIDADE		A7.1 Desconfiança no objetivo da contratação	B7.3 Valor estratégico do cliente /desconhecimento do cliente/ descrença naquele cliente	
ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO		A8.3 Tipo de serviço pouco interessante/ não há procedimentos com interesse	B8.4 Quantidade, tempo e tipologia de trabalhos	C8.13 Critérios/métodos de avaliação pouco explícitos/ subjetivos
			B8.5 Complexidade da proposta	
			B8.6 Objeto do concurso	
			B8.7 Ausência de contexto	
			B8.8 Época de execução	
			B8.9 Localização	
C. AVALIAÇÃO		A9.1 Critérios de avaliação desajustados ou excessivamente exigentes	B9.2 Critérios de avaliação ambíguos ou pouco vantajosos	C9.3 É avaliada a preparação da proposta e não a sua qualidade
PRAZOS		A10.1 Falta de tempo para preparar a proposta / Dificuldade de obter respostas de fornecedores necessárias na preparação de propostas	B10.2 Prazos (entrega) / prazos de resposta curtos	C10.6 Prazos curtos de entrega de proposta, erros e omissões, de audiência prévia.
				C10.7 Prazos curtos- considerado o investimento e tempo necessário para preparar uma proposta que cumpra os critérios de avaliação
DESEMPENHO		A11.1 Preocupação com rácios de eficiências na entrega de propostas	B11.3 Requisitos de eficiência	
PREÇO			B12.2 Preço	
			B12.3 Margem de lucro pouco interessante	

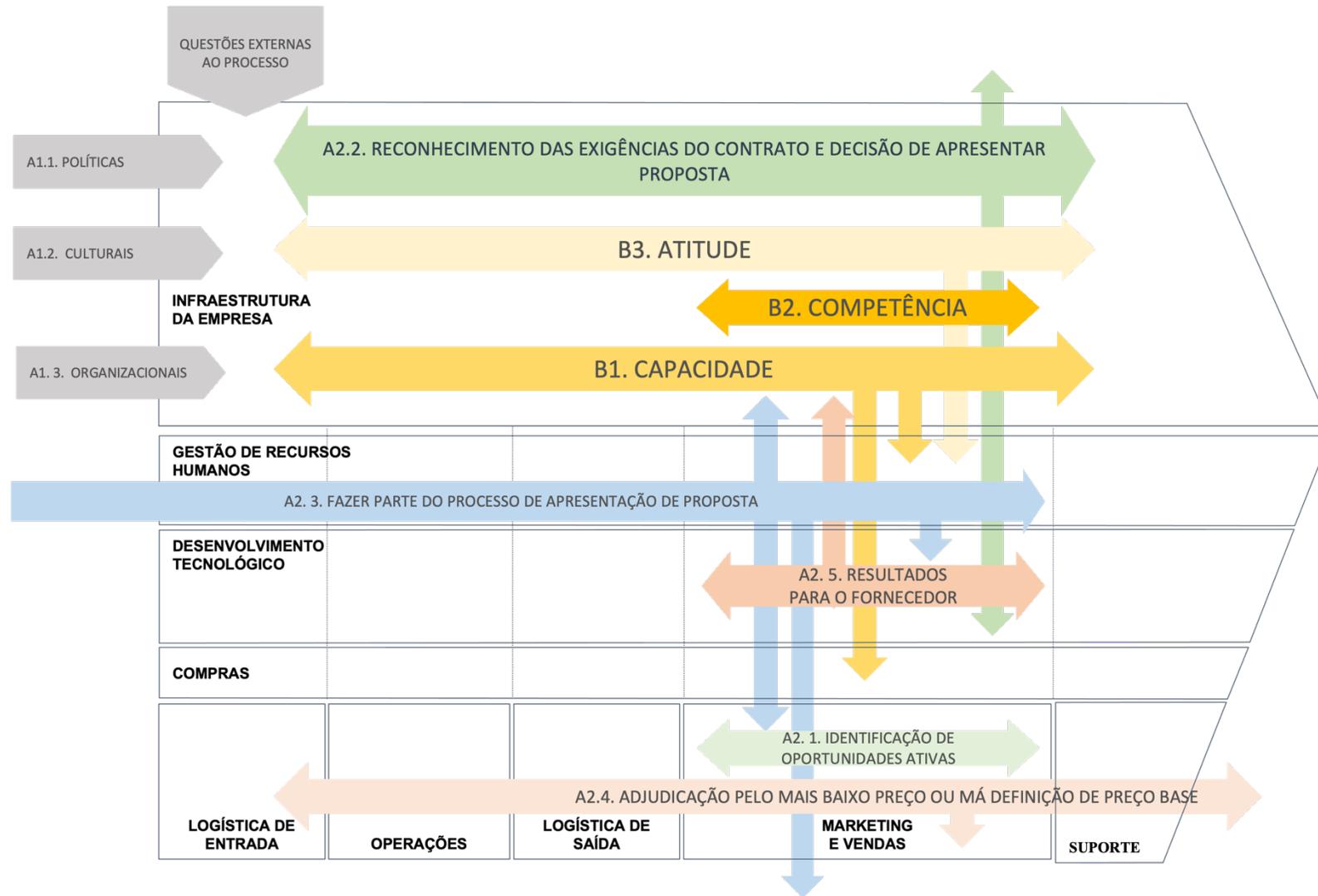


# ANEXO H - Barreiras à CP na Cadeia de Valor de M. Porter





# ANEXO I – Categorias de barreiras à CP na Cadeia de Valor de M. Porter





**ANEXO J - Impactos na Ordem de consequências, por categoria e impacto**

Ordem das consequências	Categoria de Impacto	Impactos
<b>O1. Estratégica</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS	1.Tempo 2.Perda de investimento
	I2. AUMENTO DE RISCO	6.Investimento sem retorno
	I3. DIFICULDADES FINANCEIRAS	14.Esforço Financeiro
<b>O2. Investimento</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS	2.Perda de investimento 3.Recursos desajustados (imprevisibilidade e fluutuabilidade) 5.Serviços
	I2. AUMENTO DE RISCO	6.Investimento sem retorno
	I3. DIFICULDADES FINANCEIRAS	14.Esforço Financeiro
<b>O3. Finanças</b>	I3. DIFICULDADES FINANCEIRAS	11.Dificuldades com fundo de maneo 12.Fluxos de caixa negativos 13.Imprevisibilidade financeira 14.Esforço Financeiro
<b>O4. Planeamento de Atividades e Recursos</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS	3.Recursos desajustados (imprevisibilidade e fluutuabilidade)
	I2. AUMENTO DE RISCO	7.Recursos “Mal parados” 8.Sobrecarga de Recursos
<b>O5. Gestão de Recursos Humanos</b>	I2. AUMENTO DE RISCO	7.Recursos “Mal parados” 9.Falha na execução ou má qualidade de serviço
<b>O6. Processual</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS	1.Tempo 4.Garantias e Seguros
	I2. AUMENTO DE RISCO	6.Investimento sem retorno 10.Desmotivação
	I3. DIFICULDADES FINANCEIRAS	14.Esforço Financeiro
	I4. PERDA DE MARGEM	15.Perda de eficiência no desempenho
<b>O7. Desempenho</b>	I1. AUMENTO DE CUSTOS	1.Tempo 2.Perda de investimento 3.Recursos desajustados (imprevisibilidade e fluutuabilidade)
	I4. PERDA DE MARGEM	15.Perda de eficiência no desempenho
<b>O8. Comercial</b>	I2. AUMENTO DE RISCO	9.Falha na execução ou má qualidade de serviço
	I4. PERDA DE MARGEM	16.Perda de oportunidade comercial 17.Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prest. serviço) 18.Perda de margem de lucro 19.Perda de vantagem competitiva 20.Perda de cota e importância no mercado
<b>O9. Técnica</b>	I2. AUMENTO DE RISCO	8.Sobrecarga de Recursos 9.Falha na execução ou má qualidade de serviço



**ANEXO K - Cruzamento de Ordens de Consequência com Impactos por Categoria**

	01. Estratégica	02. Investimento	03. Finanças	04. Plan. de Ativ. e Recursos	05. Gestão de RH	06. Processual	07. Desempenho	08. Comercial	09. Técnica
<b>11. AUMENTO DE CUSTOS</b>									
1.Tempo									
2.Perda de investimento									
3.Recursos desajustados (imprevisibilidade e flutuabilidade)									
4.Garantias e Seguros									
5.Serviços									
<b>12. AUMENTO DE RISCO</b>									
6.Investimento sem retorno									
7.Recursos “Mal parados”									
8.Sobrecarga de Recursos									
9.Falha na execução ou má qualidade de serviço									
10.Desmotivação									
<b>13. DIFICULDADES FINANCEIRAS</b>									
11.Dificuldades com fundo de manei									
12.Fluxos de caixa negativos									
13.Imprevisibilidade financeira									
14.Esforço Financeiro									
<b>14. PERDA DE MARGEM</b>									
15.Perda de eficiência no desempenho									
16.Perda de oportunidade comercial									
17.Perda de capacidade negocial (clientes, fornecedores, prestadores de serviço)									
18.Perda de margem de lucro									
19.Perda de vantagem competitiva									
20.Perda de cota e importância no mercado									



**ANEXO L - Obstáculos mais referidos pelas PME e GE por Etapa e posição**

ETAPA	P	PME	GE
CAPACIDADE	1º	investimento elevado na preparação da proposta (INVESTIMENTO)(8)	Corrobora (2)
	2º	não sentem essa necessidade (ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)(7)	Corrobora (2)
	3º	risco/ incerteza de adjudicação (RISCO)(5)	Corrobora (2)
	4º	Baixo preço (PREÇO)(4)	Corrobora (1)
		Incerteza do Processo (RISCO) (4)	Não referido
	5º	Falta de tempo para preparar a proposta (PRAZOS)(3)	Corrobora (2)
Simultaneidade de datas de entrega de proposta (INVESTIMENTO) (3)		Não referido	
DECISÃO	1º	Preço do procedimento (PREÇO)(8)	Corrobora (2)
	2º	investimento necessário em recursos e tempo para a preparação de proposta (INVESTIMENTO)(5)	Corrobora (2)
		Localização do contrato (ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)(5)	Corrobora (2)
	3º	Valor estratégico do cliente (DESCONFIANÇA NO PROCESSO/ ENTIDADE)(3)	Corrobora (1)
		Falta de disponibilidade de recursos ajustados à prestação de serviço (RECURSOS)(3)	Não referido
		Risco face ao investimento (RISCO)(3)	Não referido
PROCESSO	1º	Fator preço ou foco no mais baixo preço (PREÇO)(7)	Corrobora (2)
		Peças de concurso pouco explícitas (ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)(7)	Corrobora (2)
		Critérios de avaliação subjetivos (CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO)(7)	Corrobora (1)
	2º	Risco (RISCO)(6)	Corrobora (2)
		Má relação custo-benefício do procedimento (ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)(6)	Corrobora (1)
		Incerteza de adjudicação (RISCO)(6)	Não referido
		Dificuldades com plataformas (PROCESSO)(6)	Não referido
	3º	Burocracia do processo (PROCESSO)(5)	Corrobora (1)
		Condições de Pagamento pouco vantajosas (RISCO)(5)	Não referido
		Vertente digital eletrónica (PROCESSO)(5)	Não referido
Pré-requisitos exigentes (ATRATIVOS DO PROCEDIMENTO)(5)		Não referido	



### ANEXO M – Sugestões de melhoria no processo, em entrevista e literatura

SUGESTÃO DE MELHORIA (entrevista)	AUTORES que partilham
1. Garantir um processo ágil de comunicação com o cliente	(Loader, 2013)
2. Desburocratização do processo	(Loader, 2013); (Telles, 2017); (Stake, 2017); (Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014)
3. Simplificação do processo - o processo é muito castrador em termos de oportunidades para as empresas	(Telles, 2017); (Fonseca, 2017)
4. Processos pouco informatizados – os processos são pouco céleres e pouco eficientes.	
5. Simplificação do processo - devia ser mais simples e ágil	(Loader, 2013); (Stake, 2017)
6. Tempo até a adjudicação	(Flynn, 2018); (Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014)
7. Programa de Concurso e Caderno de Encargos poderiam ser apenas um se seguissem a mesma estrutura e forma	
8. Melhor especificação do produto	(Loader, 2013); (Telles, 2017)
9. Simplificação do processo eletrónico	
10. Assinaturas digitais simplificadas	
11. Funcionamento das plataformas mais simples e intuitivo	
12. Plataformas deveriam ter acesso a todos os procedimentos e não em exclusividade	
13. Homogeneização de plataformas	
14. Serviços partilhados especializados em compras públicas	(Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014)
15. Eliminar a opacidade do processo	(Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014)
16. Menor abrangência de serviços em CE	(Flynn, 2018); (Loader, 2013)
17. Critérios de avaliação mais e melhor explícitos.	(Flynn, 2018)
18. Programas de concurso deveriam ser normalizados	(Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014)
19. Processos de avaliação mais claros e mensuráveis. Atualmente são subjetivos e muitas vezes pouco ou mal explícitos. Avaliação está completamente dependente da perspetiva do júri.	(Flynn, 2018); (Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014)
20. Aumento de prazos de audiência prévia	
21. Prazos de resposta mais alargados	(Telles, 2017)

22. Ajustar os prazos para apresentação de proposta de forma a permitir propostas bem elaboradas e com qualidade, reduzir antes nos prazos de adjudicação/consignação que por vezes ocorrem mais de um ano depois da disponibilização do relatório final	(Telles, 2017); (Flynn, 2018)
23. Formação em contratação pública para PME	
24. Excluir o preço como critério único	(Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014)
25. Focar o valor do out-come do processo e não as restrições orçamentais	(Flynn, 2018); (Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia, 2014)
26. Deveriam ser consideradas certificações ambientais e ecológicas	