

Departamento de Economia Política

O Contributo das Centrais de Compras para a Gestão Eficiente dos Recursos Públicos

**Tiago Alexandre da Costa Monteiro**

Trabalho de projecto submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Prof. Doutor Raúl Lopes

Professor Associado ICTE-IUL

[Setembro, 2010]

*“A função de contratação pública como pilar de boa governação aparenta ainda não passar de retórica popularizada, em oposição à prática corrente.”*  
*(Knight, 2007:147)*

## **Agradecimentos**

Disse um dia Oscar Wild que a “experiência é o nome que nós damos aos nossos próprios erros”. Por acreditar nisso tenho imperiosamente que agradecer, de forma muito especial, ao Sr. Presidente da Camara Municipal de Mafra, Eng. José Maria Ministro dos Santos pela oportunidade que me deu de “errar”, mas sobretudo de recuperar o valor do conceito da lealdade num mundo onde onde cada vez se pode pensar menos em voz alta.

Ao Professor Doutor Raúl Lopes detentor a magistral capacidade de me indicar o caminho sempre que as encruzilhadas me faziam esmorecer, e foram bastantes esses momentos, o meu muito obrigado.

E porque no retiro do silêncio houve quem sempre estivesse disponível, obrigado Professora Carminda Cavaco.

## **Resumo**

Este trabalho não é um fim em si mesmo, mas antes um despertar para um tema que vem assumindo protagonismo face às constantes dificuldades financeiras por que atravessam a generalidade dos organismos públicos, sejam eles da administração central, local ou sector empresarial do Estado.

O recente cenário de crise económica internacional, que obriga a maior contenção nas despesas, coloca o desafio às entidades compradoras de continuar a comprar o mesmo dependendo menos recursos, a denominada eficiência. É neste contexto que as Centrais de Compras, responsáveis por iniciativas de compra, negociação colaborativa, assumem um papel determinante na gestão eficiente dos recursos públicos. São, hoje, reconhecidos os seus contributos na redução dos preços de bens e serviços, fruto da capacidade negocial, mas sobretudo a sua contribuição para uma forte eficiência processual que representa vários milhões de euros de poupanças para as entidades que se associam.

Embora aparentemente simples, a constituição de uma unidade de compras colaborativas carece de um conjunto de pressupostos à medida, que não podem ser negligenciados sob pena de resultar no efeito contrário ao pretendido.

Com este estudo pretendemos sistematizar um conjunto de ideias dispersas acerca do real contributo das Centrais de Compras para a gestão eficiente do recursos públicos, mas também, contribuir para apoiar a constituição de modelos colaborativos que se queiram vencedores.

**Palavras-chave:** Eficiência, Compras, Despesas, Estado e Administração Local

**JEL Classification System:** H57 – Procurement; H76 - State and Local Government: Other Expenditure Categories

**Abstract**

This research work is not an end itself, but rather an awakening to an issue that has assumed an important role due to the constant financial difficulties crossing the generality of the public bodies, whether they are central government, local government or state enterprises.

The recent scenario of international economic crises, which requires restraint on spending, represents a challenge to the procurement bodies to continue buying the same goods and services spending fewer resources, the so-called efficiency.

In this context, the Centralizing Purchasing Bodies, responsible for purchasing initiatives for collaborative negotiation, take on a leading role in the efficient management of public resources. Today, they are recognized for their contributions in reducing prices of goods and services, as result of bargaining power, but especially its contribution to a strong procedural efficiency which represents several million of savings to entities that are associated. Although seemingly simple, the establishment of a collaborative purchasing unit lacks a set of assumptions to the extent that can not be overlooked, otherwise it can result with the opposite effect that was intended.

With this study we intend to systematize a set of spread ideas about the real contribution of Central Purchasing Units for the efficient management of public resources, but also help to support the establishment of collaborative models who want to win.

**Key words:** Efficiency, Procurement, Expenditure, State and Local Government

**JEL Classification System:** H57 – Procurement; H76 - State and Local Government: Other Expenditure Categories

## **Lista de abreviaturas**

AML – Área Metropolitana de Lisboa

ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas

CCE-AML – Central de Compras da Área Metropolitana de Lisboa

CCP – Código dos Contratos Públicos

CE – Comissão Europeia

CTAP – Catálogo Telemático de Aprovisionamento Público

DGP – Direcção-Geral do Património

DGT – Direcção-Geral do Tesouro

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OSIC – Observatório da Sociedade de Informação e do Conhecimento

PIB – Produto Interno Bruto

PNCE – Programa Nacional de Compras Electrónicas

PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

SNCP – Sistema Nacional de Compras Públicas

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

UE – União Europeia

UMIC – Agência para a sociedade do Conhecimento

## Índice

Agradecimentos.....	i
Resumo .....	ii
<i>Abstract</i> .....	iii
Lista de abreviaturas .....	iv
Índice .....	v
Índice de figuras .....	vii
<i>Introdução</i> .....	1
<i>Capítulo 1 - Enquadramento histórico, conceptual e político</i> .....	4
1.1 - Os principais documentos programáticos da União Europeia .....	5
1.2 - Documentos estratégicos de referência em Portugal .....	9
1.3 - Agência Nacional de compras Públicas .....	11
1.4 - Principais Aspectos Legislativos e sua linha de evolução .....	12
<i>Capítulo 2 – e-Procurement enquanto instrumento de políticas públicas</i> .....	15
2.1 - Efeitos do <i>e-procurement</i> .....	16
2.2 - Modelos de <i>e-procurement</i> .....	18
2.3 - Experiências internacionais relevantes .....	20
2.3.1 - América do Norte .....	20
2.3.2 - Ásia .....	21
2.3.3 - África .....	22
2.3.4 - América do Sul.....	22
2.3.5 - Europa.....	24
2.3.6 - Portugal .....	26
2.3.7 – Factores potenciadores e inibidores da cooperação municipal .....	28
<i>Capítulo 3 – Modelos Colaborativos</i> .....	32
3.1 - Centrais de Compras.....	32
3.2 - Centralização vs Descentralização .....	33
3.3 - Vantagens das Centrais de Compras .....	36
3.4 - Factores críticos para a cooperação .....	37
3.5 - Classificações da cooperação.....	39
<i>Capítulo 4 - Central de Compras Electrónicas da Área Metropolitana de Lisboa (CCE-AML)</i> .....	44
4.1 – Unidade de Compras Electrónica – A génese.....	44
4.2 - Central de Compras Electrónicas da Área Metropolitana de Lisboa (CCE-AML).....	47
4.2.1 – Um modelo de funcionamento flexível .....	47
4.2.2 - Princípios orientadores da actividade .....	49

## O Contributo das Centrais de Compras para a Gestão Eficiente dos Recursos Públicos

4.2.3 – Resistência a dificuldades .....	50
4.2.4 – Os grandes desafios .....	54
<i>Capítulo 5 - Conclusão: Linhas chave para constituição de uma Central de Compras.....</i>	<i>58</i>
<i>Referências Bibliográficas .....</i>	<i>61</i>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>65</b>
Anexo A - Taxa de Crescimento do PIB .....	65
Anexo B - Taxa de Penetração da Banda Larga .....	66
Anexo C - Nível de acesso à internet por domicilio .....	67
Anexo D - Disponibilidade de serviços públicos online (e-Government) .....	68
Anexo E - Índice de disponibilidade de rede (internet) .....	69
Anexo F - Índice de Competitividade Global.....	70
Anexo G - Consumo Público (preços correntes) .....	71
Anexo H - Consumo Público .....	72
Anexo I - Contributo das TIC para o crescimento do PIB em percentagem.....	73
Anexo J - Registo da Evolução histórica da legislação mais relevante de compras públicas .....	74
Anexo L - Ranking de Percepção de Corrupção .....	78
Anexo M - Transparência Internacional .....	83
Anexo N - Percepção da Corrupção (Mapa).....	89
Anexo O - Distribuição por grupo de questões .....	90
Anexo P - Visão geral das publicações com referências explícitas às compras colaborativas.....	91
Anexo Q - Compras totais nas agências da ONU em 2003 .....	92
Anexo R - Produtos e serviços adquiridos de forma colaborativa .....	93



## **Índice de Figuras**

### **Quadros**

Quadro I – Eixos de Actuação do Plano de Acção para o Governo Electrónico (2003).....	10
Quadro II – Projectões de poupanças e realizações.....	10
Quadro III – Análise por grupo de questões.....	30
Quadro IV – Vantagens e desvantagens das Centrais de Compras .....	36
Quadro V – Factores críticos para a gestão de iniciativas de cooperação .....	39
Quadro VI – Razões para colaborar e para não colaborar .....	42
Quadro VII – Adesão dos Municípios da AML à CCE-AML .....	44
Quadro VIII – Conclusões do diagnóstico referente aos municípios da AML (2005) .....	45
Quadro IX – Objectivos do Projecto-Piloto.....	46
Quadro X – Principais indicadores de actividade do projecto-piloto .....	47
Quadro XI – Indicadores de Actividade da CCE-AML .....	49
Quadro XII – Estágios de competências colaborativas.....	50
Quadro XIII – Resumo dos principais Concursos Públicos desenvolvidos pela CCE-AML.....	53
Quadro XIV – Despesa agregada de bens de consumo (AML) – 2009.....	55

### **GRÁFICOS**

Gráfico I – Matriz de classificação de formas de cooperação.....	40
--	----

### **ESQUEMAS**

Esquema I – Metas da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas .....	12
Esquema II – Componentes do desenvolvimento sustentável .....	56

## Introdução

Com este trabalho, que resulta de um vasto processo de pesquisa e de alguns anos de prática a estudar e a coordenar experiências de compras conjuntas, pretendemos reunir informação útil e relevante que permita responder a questões pertinentes a todos quantos considerem a contratação pública como um instrumento de políticas públicas. Desde logo, **podem as Centrais de Compras representar uma solução eficiente para as práticas do aprovisionamento público?** Em caso afirmativo, **qual o seu verdadeiro contributo, qualitativo e quantitativo? Que modelo adoptar?** Propusemo-nos reconhecer o real contributo das Centrais de Compras para a gestão eficiente dos recursos públicos e procurar identificar modelos colaborativos eficazes no contexto das Administrações Públicas. Naturalmente, que ao longo do processo de busca de respostas às questões de partida surgiram outras interrogações complementares, a que faremos referência ao longo do presente trabalho.

Aspiramos, como resultado final, construir um suporte relevante na formalização de iniciativas de *e-procurement* colaborativo, enquadradas no contexto das políticas de modernização e de melhoria do funcionamento do sistema público administrativo.

A frequente referência a mecanismos de cooperação, nos mais variados contextos, como contributo para a melhoria da eficiência na utilização dos recursos públicos e o aumento da transparência na sua utilização justificam a metodologia escolhida, assente no estudo de casos práticos e pesquisa literária.

Estruturámos este trabalho em cinco capítulos. No *primeiro* centrámos a nossa atenção no enquadramento histórico da problemática da contratação pública devidamente alinhada com as preocupações políticas mais recentes. Tivemos, igualmente, em atenção os aspectos legislativos, no sentido de perceber como contribuem, ou limitam, a expansão das práticas mais eficientes de compras públicas. No *segundo* capítulo procurámos relacionar o *e-procurement* com as políticas públicas, apresentando as principais experiências nacionais e internacionais reconhecidas de compras colaborativas. No *terceiro* capítulo reflectimos acerca da temática das centrais de compras e dos modelos de cooperação apresentando as conclusões dos principais estudos acerca dos factores críticos que motivam a colaboração no processo de compra. É nossa pretensão que após a leitura dos capítulos I, II e III, os interessados estejam suficientemente esclarecidos relativamente à pertinência dos modelos colaborativos mas, também, alertados para as dificuldades inerentes ao processo de implementação e operação dessas estruturas.

No *quarto* capítulo utilizámos a experiência pioneira de uma Central de Compras multi-municipal, a Central de Compras Electrónicas da Área Metropolitana de Lisboa (CCE-AML), como caso de estudo, apresentando algumas informações relevantes e procurando concluir com considerações que permitam otimizar o actual modelo de funcionamento, facilitando a evolução das suas competências, no sentido de se aproximar do último estágio das compras colaborativas – *Ferramenta de Política Pública*.

Finalmente, o *quinto* capítulo pretende apresentar as principais conclusões do estudo desenvolvido e sistematizar as linhas chave, por nós identificadas, para a constituição de uma Central de Compras ajustada ao contexto português.

Os Estados modernos, inseridos em economias de mercado, estão envolvidos em quatro grandes actividades económicas: “proporcionar o enquadramento jurídico para todas as actividades económicas; redistribuir o rendimento através de impostos, subsídios e despesa; satisfazer necessidades colectivas através do fornecimento de bens e serviços públicos (defesa nacional, saúde, segurança pública, educação e infra-estrutura...) e compra de bens, serviços e bens de capital” (Thai, 2001:9). Apresentando-se como uma das quatro principais actividades económicas dos Estados, as compras públicas ou, em terminologia jurídica a contratação pública tem vindo a merecer especial atenção das entidades governamentais, decisores políticos e profissionais da contratação para promover melhoramentos ou reformas dos sistemas. Foi, no entanto, uma área verdadeiramente negligenciada pela formação académica e pela investigação, sobretudo até ao início deste século, pelo que escasseiam as referências bibliográficas e os trabalhos empíricos que sustentem conclusões credíveis.

Assim, muito embora o conhecimento codificado resultante da pesquisa académica seja incipiente, entidades governamentais e outras têm disponibilizado valiosos relatórios, em formato de documentário, assentes nas mais variadas experiências nacionais, que demonstram que, sem excepções conhecidas, em matéria de compras públicas os governos são reconhecidos, pela opinião pública, como maus compradores, excessivamente burocráticos e “propensos à corrupção” (Thai, 2001:26).

Na realidade, estamos perante um verdadeiro instrumento de políticas públicas, com uma enorme capacidade de promoção do desenvolvimento económico, social e outros, em função de orientações políticas. Segundo Auriol (2006), citado por Singer (2009:58)<sup>1</sup>, as compras públicas representam 18,42% do PIB mundial; números inimagináveis que tornam o Estado um cliente apetecível e justificaram a atenção das mais prestigiadas organizações mundiais, empresas de consultoria, governos ou agências no sentido de identificar um conjunto de mudanças padrão e definir planos de implementação que serviriam de suporte ao desenvolvimento das compras electrónicas no sector público, de modo a potenciar o desempenho do processo aquisitivo.

Nos mais variados documentos, pesquisas e análises que servem de suporte à implementação de processo de compras públicas por via electrónica, a conclusão é invariavelmente a mesma: estamos na presença da solução para todos os problemas do *procurement*<sup>2</sup>, com benefícios inesgotáveis, e resultados absolutamente esmagadores que justificam, por si só, a transformação imediata das estruturas públicas de compras clássicas em novos modelos de centralização de competências assentes nas mais modernas práticas de compras e em tecnologias de informação e comunicação (TIC), o *e-procurement*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Auriol, E. (2006), “Corruption in Procurement and Public Purchase.” *International Journal of Industrial Organization*, 24: 867-885.

<sup>2</sup> Expressão anglo-saxónica para o processo de contratação do fornecimento de bens e serviços.

<sup>3</sup> Expressão anglo-saxónica para contratação electrónica do fornecimento de bens e serviços.

Nas várias reflexões acerca do potencial do *e-procurement* não é difícil encontrar previsões menos optimistas de reduções de 25% nos custos dos bens, como em Amaral (2003:25), que atingem largos milhões de euros de poupanças para o Estado e que deixariam qualquer decisor político convencido do carácter, no mínimo, generoso desta iniciativa.

Acrescem a estes números outros tipos de benefícios particularmente relevantes, o que torna o *e-procurement* uma aposta de sucesso garantido no seio de uma Estratégia de Governo Electrónico, como são o aumento da transparência, o carácter motriz para o Governo Electrónico, a força impulsionadora da integração de sistemas, o perfil catalisador das práticas de comércio electrónico, para além do impacto positivo no Estado e na sociedade.

Será justo referir que, embora significativamente mais escassas, também se encontram algumas referências a problemas associados aos projectos de *e-procurement* público, sem que, no entanto, seja beliscada a virtuosidade do sistema.

Dificuldades como os custos associados à implementação, à coordenação, à monitorização e ao acesso são recorrentemente referidas como inibidores da mudança ou até como causadoras de insucesso nos processos de implementação, embora francamente compensadas pelos benefícios, segundo a maioria dos documentos analisados, conforme veremos ao longo do presente trabalho.

## Capítulo 1 - Enquadramento histórico, conceptual e político

A recente crise mundial, que apontou para um crescimento negativo de cerca de 4% para a União Europeia, em 2009<sup>4</sup>, teve o condão de despertar as consciências mais adormecidas, ou mais liberais, relativamente à importância que o sector público desempenha como garante da coesão socioeconómica e no apoio ao mercado concorrencial, em particular nas economias do “mundo ocidental”.

Ao longo da última década, de forma insistente, os principais decisores políticos, reafirmaram que o sector público se apresenta como um vector absolutamente fundamental para o crescimento económico, contribuindo de forma decisiva para ultrapassar os desafios que as “condições económicas, sociais, as mudanças institucionais e os impactos profundos das novas tecnologias” (UE, 2003:4), representam para a sociedade contemporânea.

Estamos, portanto, perante uma nova forma de pensar o sector público, em particular a sua administração e os serviços por esta promovidos, procurando enfrentar o desafio da promoção da eficiência, da produtividade e da qualidade através da aposta nas tecnologias da informação e comunicação. Na realidade, em especial nas duas últimas décadas, o mundo globalizado tem vivido uma transformação verdadeiramente transversal a todos os sectores da economia, potencializada pela inovação tecnológica. Ao mesmo tempo, verificam-se profundas mudanças culturais e sociais que resultam da, cada vez mais rápida, difusão da informação e consequentemente da criação de conhecimento, fruto das tecnologias da informação e da comunicação. Eis porque “Sociedade do Conhecimento”, “Investigação & Desenvolvimento (I&D)” e “Inovação” são três dos termos mais utilizados, por vezes de forma descuidada, na retórica política recente, como uma das mensagens centrais da acção governativa, nalguns casos, e mal, tidos como sinónimos.

Há uma relação inequívoca entre estes três conceitos, que resultam da transição da “revolução da microelectrónica” para a “sociedade do conhecimento”, passando pela “sociedade de informação” e pela “sociedade da aprendizagem”, mas será que a rapidez com que se adjectiva a sociedade contemporânea tem real correspondência em mutações na actividade económica e social dignas de tamanha atenção? Não cremos. Aliás, arriscamos considerar que o termo “sociedade do conhecimento” é uma manifestação de legítimas intenções, mas que revela considerável desconhecimento da sociedade, e sobretudo a negação da existência de enormes assimetrias regionais que colocam parte da população europeia longe do pseudo-conhecimento, ou melhor, à margem das políticas de I&D, afastadas das oportunidades, escolhas e serviços que os computadores e as novas tecnologias, como a Internet, possibilitam. Somos obrigados a reconhecer a coexistência de duas economias, marcadamente distintas ou, se considerarmos apenas uma, a baseada no “conhecimento”, teremos de concluir que uma fatia significativa do território europeu está excluída desse conhecimento, o que não parece nada abonatório para uma sociedade que se pretende adjectivar dessa forma (Anexos B, C e D). Tanto mais que o “conhecimento” está inerente à actividade humana, pelo que nos parece redutor destacar um grupo de sectores, ou uma fase nova de desenvolvimento económico, referindo-os como “baseados no conhecimento”.

---

<sup>4</sup> Dados do *Eurostat* (Anexo A).

Talvez seja de esclarecer o significado do termo, senão mesmo conferir-lhe legitimidade, se considerarmos que “nos anos noventa (...) “sociedade da informação”, pretendeu evidenciar a multiplicação de inovações tecnológicas que têm estado a transformar a actividade económica, assim como a vida quotidiana” (Rodrigues, 2004:23).

Este germinar recente de conceitos pode-nos levar a pensar que o conhecimento constitui uma novidade dos últimos vinte anos, o que não é de todo verdade; estamos, isso sim, a enfrentar uma época em que a criação, a difusão e a utilização do conhecimento cada vez mais sofisticado e codificado, bem como a “percepção social do conhecimento enquanto activo estratégico das empresas, das nações e das pessoas” (Rodrigues, 2004:24), beneficiam de uma profunda redução de custos de processamento da informação e do rápido crescimento das redes globais.

Atravessamos uma época em que se verifica, cada vez mais, um consenso em torno da importância do conhecimento para garantir a competitividade das economias, obrigatoriamente relacionado com o surgimento das novas tecnologias de informação e comunicação. Estamos num estágio inicial de implementação das TIC nas actividades económicas, em particular no sector público, a velocidades distintas no território europeu (Anexos C e D), mais marcadas ainda se compararmos com outras realidades internacionais, como veremos adiante. O caminho está encontrado, mas o desafio é enorme.

Não espanta que o envolvimento político no estímulo das tecnologias de informação e comunicação tenha sido por demais evidente, sendo insistentemente referidas as mais diversas medidas de promoção da Sociedade do Conhecimento, em particular na adopção, pelas administrações públicas, de práticas desmaterializadas que promovam a eficiência e a transparência e facilitem o desenvolvimento de um mercado livre e concorrencial.

### **1.1 - Os principais documentos programáticos da União Europeia**

Nas conclusões da presidência do Conselho Europeu de Lisboa (Março de 2000), podemos identificar uma enorme preocupação em fomentar o desenvolvimento de tecnologias da informação através da “reorientação da despesa pública...para apoiar a investigação e desenvolvimento, a inovação e as tecnologias da informação” (UE, 2000:9). Sugere-se ainda que sejam tomadas “as medidas necessárias para assegurar que seja possível, até 2003, efectuar por via electrónica as aquisições comunitárias e do sector público” (UE, 2000:7). O Conselho Europeu recomendou então que se “concluam atempadamente os trabalhos relativos às futuras propostas de actualização das normas em matéria de contratos públicos (...) a fim de permitir que as novas normas entrem em vigor antes de 2002” (UE, 2000:9). Esta recomendação surge quatro anos após a primeira referência à necessidade de aprofundar e harmonizar a legislação no domínio da contratação pública no Conselho Europeu de Cardiff, em Junho de 1998, que considerou este aspecto particularmente relevante para que o Mercado Único pudesse dar o seu pleno contributo para a competitividade, o crescimento e o emprego.

Seis anos separaram as conclusões de Cardiff da publicação das Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativas aos processos de adjudicação dos

contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento de bens e serviços. Porém, só em 2008 o quadro legislativo português integrou a necessária adaptação de forma a cumprir o regulamentado da Directiva, com a publicação do Decreto-lei 18/2008 de 29 de Janeiro.

Nos anos que mediaram estes dois momentos a importância da contratação pública foi crescendo, e merecendo cada vez maior destaque nos principais documentos estratégicos, comunitários e nacionais. Após as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, o “Papel da administração em linha (eGoverno<sup>5</sup>) no futuro da Europa” foi o tema de uma comunicação da Comissão, em Setembro de 2003 (UE, 2003:1), reconhecendo o desafio que as administrações públicas enfrentam no sentido da melhoria dos serviços prestados através da utilização das tecnologias de informação e comunicação. No entanto, “o centro das atenções deve ser, não as próprias tecnologias de informação e comunicação, mas a utilização destas em combinação com mudanças organizativas e novas qualificações com vista à melhoria dos serviços públicos (...) a vocação da administração em linha, aqui abreviadamente designada por “eGoverno”” (UE, 2003:4). Esta referência é essencial: relativiza a importância ou o sucesso das tecnologias de informação e comunicação e reforça a atenção necessária à adaptação organizacional e a um sistema formativo que representa, na prática, um processo exigente de mudança de mentalidades para empresas, cidadãos e administração pública.

Como a própria Comissão reconhece, a introdução do eGoverno não é fácil: só uma liderança política forte permitirá vencer as “resistências e obstáculos, mudar mentalidades, forçar mudanças organizativas, promover os investimentos e manter uma perspectiva de longo prazo, sem descurar prestações concretas a mais curto prazo” (UE, 2003:5). Esta preocupação demonstra, de forma inequívoca, a importância que a Comissão atribui ao eGoverno, como alavanca para a disponibilização de mais e melhores serviços públicos para cidadãos e empresas, contribuindo para a modernização da economia no sentido da criação de mais e melhores postos de trabalho. Este é dos objectivos primordiais da Estratégia de Lisboa<sup>6</sup>, no pressuposto de que os países mais avançados na abertura e eficiência do sector público e na disponibilização de serviços de Administração em linha são também os primeiros no desempenho económico e na competitividade, aliás, podemos comprovar a relação entre as duas variáveis através da comparação dos *rankings* de “competitividade global” e “disponibilidade de rede” do Fórum Económico Mundial (Anexo E e F).

Esta importância atribuída à modernização do sector público é justificada pelos “45% do PIB da UE” (UE, 2003:5) representado pelas receitas das administrações públicas, para além destas serem destacadamente os maiores compradores: cerca de 22,3% do PIB da União Europeia, em 2010, ou seja, 2.641.474 milhões de euros, (Anexo G e H), em compras públicas.

Face aos valores envolvidos, as administrações públicas, à semelhança dos restantes agentes da economia, deverão acompanhar os progressos tecnológicos e adaptar estruturas, e até os próprios modelos de negócio às melhores práticas organizacionais e à utilização das tecnologias de

---

<sup>5</sup> eGoverno, “utilização das tecnologias da informação e das comunicações nas administrações públicas em combinação com mudanças organizativas e novas qualificações com vista a melhorar os serviços públicos e os processos democráticos e reforçar o apoio às políticas públicas” (UE, 2003:8).

<sup>6</sup> Aprovada no Conselho Europeu de Lisboa, a Estratégia de Lisboa é um plano de desenvolvimento estratégico que pretende transformar a economia europeia na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo.

informação e comunicação, contribuindo de forma directa para o crescimento do PIB, conforme defende a Organização para a Cooperação e para o Desenvolvimento Económico (OCDE) (Anexo I). Só assim será possível reduzir a diferença entre a qualidade dos serviços prestados pelo sector privado e público, evitando procedimentos menos claros, mesmo obscuros, serviços públicos de fraca qualidade percebida e disponibilização de informação redundante, para além da redução efectiva dos custos de transacção associados às relações burocráticas com as administrações públicas.

O eGoverno tem um papel determinante na competitividade da Europa, facilitando o relacionamento entre cidadãos e empresas com o Estado: a tecnologia não tem, porém, a capacidade de transformar procedimentos ineficientes em procedimentos eficientes, capazes de promover a mudança, a transparência e a responsabilização. Deve, em primeira instância, servir os utilizadores, sejam estes os cidadãos, as empresas ou até os próprios funcionários.

O domínio dos contratos públicos pode ser um dos beneficiados pela utilização das tecnologias de informação e comunicação: “procedimentos tradicionais...complexos, morosos e exigentes em recursos” (UE, 2003:18), encontram nas TIC um impulso para a transformação em modelos aquisitivos colaborativos promotores de eficiência e facilitadores da relação com os fornecedores, proporcionando uma poupança de recursos públicos, ou seja, do dinheiro dos contribuintes. Uma das prioridades apresentadas pela Comissão para dinamizar o mercado interno comunitário passa precisamente por alargar as oportunidades da contratação pública representando mesmo um dos seus alicerces.

Na realidade, o resultado da avaliação do mercado dos contratos públicos na União Europeia é negativa. “Muitos adquirentes públicos, especialmente a nível das administrações locais, não têm um conhecimento exaustivo das regras. Devido à multiplicidade de regras e de procedimentos a nível nacional, muitos fornecedores evitam vender às administrações públicas, especialmente noutro Estado-Membro. Com algumas excepções, a contratação pública ainda depende inteiramente de uma vasta burocracia, ignorando os benefícios consideráveis da contratação por via electrónica” (UE, 2003:18). Esta situação resulta na perda de oportunidades empresariais e impossibilidade das administrações públicas, e conseqüentemente os contribuintes, beneficiarem das melhores condições de fornecimento.

Se dúvidas existiam em relação à importância atribuída pela Comissão à Contratação pública estas ficam inteiramente dissipadas com a seguinte afirmação: “a contratação pública é demasiado importante para a economia europeia para se permitir a continuação desta situação (...), os custos de uma contratação ineficiente são enormes” (UE, 2003:18). Em 2002 e 2003 verificou-se uma redução significativa do crescimento económico da UE (Anexo A), pressionando os orçamentos dos Estados, o que explica a insistência da Comissão em promover uma contratação pública mais eficiente, como maneira de obter o mesmo gastando menos.

Como havia feito anteriormente, e verificadas as dificuldades de implementação das recomendações nos mais diversos países, a par da simplificação das regras nacionais e da normalização dos procedimentos concursais por parte das entidades adjudicantes, a Comissão renovou a necessidade de “elevar o nível profissional dos funcionários responsáveis pela contratação” (UE, 2003:18). Os Estados-Membros deveriam assegurar que os seus funcionários tivessem acesso a formação que



lhes permitisse adquirir e desenvolver a competência profissional para acompanharem os mais recentes modelos de organização eficiente das unidades de Contratação Pública, bem como a utilização das tecnologias de informação e comunicação.

É clara a existência de uma relação directa entre a eficiência do sector público com o desempenho económico e a competitividade, daí que o Plano de Acção “Administração em linha”, apresentado no mesmo ano pela Comissão, considera precisamente que “uma melhor governação é um factor imperativo para a competitividade” (UE, 2006:3).

A disponibilização de serviços de elevado impacto para cidadãos e empresas é um dos grandes objectivos da “Administração em Linha”, e um dos serviços âncora diz respeito, precisamente, aos processos de contratação pública por via electrónica, que em conjunto com a facturação electrónica poderão representar uma poupança de “5% no custo total da contratação e uma redução de 10%, ou mais, no custo das transacções, originando assim uma poupança anual de dezenas de milhares de milhões de euros.” (UE, 2006:8): cerca de 70 mil milhões de euros de poupanças, segundo a Comissão Europeia (UE, 2003:19).

Parece evidente o envolvimento ao mais alto nível, tanto que, nas mais variadas comunicações, a Comissão Europeia afirma que é essencial as administrações públicas serem eficazes e inovadoras, para que a Europa seja competitiva e sustentável à escala mundial.

É também manifesto que o *e-procurement* exemplifica, da melhor maneira, o conceito de “Administração em linha” e torna os serviços eficientes, poupando tempo e dinheiro, e eficazes, mais úteis para os cidadãos, empresas e administrações. Se a aplicação das tecnologias de informação e comunicação no processo de contratação pública e a adaptação do quadro legislativo à nova realidade do mercado único são denominadores comuns à totalidade da documentação emanada pela Comissão, já factores como a qualificação dos recursos humanos, a reengenharia dos processos e a readaptação das organizações foram merecendo mais atenção à medida que as metas temporais iam sendo atingidas, sem resultados suficientemente interessantes. É evidente a preocupação da Comissão com a contratação pública: atribui, porém, menos destaque do que seria desejável, à necessidade de definir modelos colaborativos apoiados em estruturas multi-organizacionais, que promovam a partilha de informação e que centralizem um conjunto de iniciativas, no âmbito da contratação pública, bem como a desmaterialização mas sobretudo a eficiência processual, nomeadamente através de Centrais de Compras. Aliás, o tema das Centrais de Compras é enunciado de forma muito discreta na directiva comunitária 2004/18/CE, permitindo aos Estados Membros mas sobretudo às diversas entidades públicas, definirem os modelos mais adequados à realidade dos mercados e das organizações. Com a publicação das directivas 2004/18/CE e 2004/17/CE, foi dado o contributo legislativo, para que os Estados-membro caminhassem no mesmo sentido em matéria de contratação pública.

## 1.2 - Documentos estratégicos de referência em Portugal

Longe dos resultados prometidos pelo Programa Nacional de Compras Electrónicas, apresentado pela Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), em 2003, e dos valores enunciados por várias empresas de consultoria de referência, o estado actual de desenvolvimento dos agentes económicos e o elevado grau de fragmentação, info-exclusão e fragilidade financeira do tecido empresarial português, a par com a criticidade de estimular e desenvolver o sistema electrónico, determinam a necessidade dos organismos públicos, de forma concertada, assumirem a liderança na generalização do *e-procurement*.

Suficientemente difundido em várias empresas privadas com dimensão que justifica o planeamento e uma agregação das compras, o aprovisionamento centralizado apresenta-se como uma novidade na administração pública central no início do séc. XXI. Foram surgindo diversos conteúdos programáticos, carregados de boas intenções, sustentados por estudos pouco empíricos e demasiadamente conceptuais, que resultam em experiências pontuais ou mal sucedidas, como veremos adiante.

O XV Governo constitucional entendeu ser prioritário promover a adopção dos “procedimentos electrónicos no procedimento aquisitivo público e no tecido empresarial português tendo em consideração a importância da matéria e a nossa desvantagem face a outros Estados Membros” (UMIC, 2003:9). “Na Irlanda – país europeu com uma economia comparável à portuguesa – definiram uma estratégia de compras públicas electrónicas com um investimento associado de 43 milhões e previa gerar poupanças de 400 milhões entre 2002 e 2007 e, posteriormente, 170 milhões anualmente. Este montante representa um ganho/poupança de 2% da despesa total de compras de, 8,8 biliões.” (UMIC, 2003:9).

“Historicamente, o peso excessivo dos custos de contexto (...) provoca não só um efeito inibidor sobre a competitividade nacional, mas também uma menor eficiência da governação pública, seja na sua dimensão de concretização de políticas públicas e enquadramento regulamentar associado, seja na prestação de serviços públicos aos cidadãos e às empresas ou na gestão de grandes sistemas colectivos.” (Observatório QCAIII, 2007:121), É neste contexto que surge a prioridade de aumentar a eficiência da governação. No âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), 2007-2013, a modernização da Administração Pública apareceu como uma constante, através da promoção da designada Administração Electrónica, de modo a permitir uma redução significativa dos custos públicos de contexto para as empresas e facilitar a vida às pessoas. No entanto, o sucesso da iniciativa não está directamente relacionado com o investimento associado: “muitas vezes traduz-se na racionalização de estruturas e procedimentos, na eliminação de redundâncias, ou na pura eliminação de regulação.” (Observatório QCA III, 2007:121).

Apenas em 2003 foi apresentado o Programa Nacional de Compras Electrónicas (PNCE), parte integrante do Plano de Acção para o Governo Electrónico, como principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas públicas para o desenvolvimento das compras electrónicas em Portugal, com particular destaque para a “gestão eficiente das compras” (Quadro I).

A tecnologia de informação tornou-se num elemento determinante da reforma das organizações públicas e é pelo Governo Electrónico que passa o futuro da governação eficiente.

<b>Quadro I – Eixos de actuação do Plano de Acção para o Governo Electrónico (2003)</b>
- Serviços Públicos Orientados para o Cidadão
- Administração Pública Moderna e Eficiente
- Nova Capacidade Tecnológica
- Racionalização de Custos de Comunicações
<b>- Gestão Eficiente de Compras</b>
- Serviços Próximos dos Cidadãos
- Adesão aos Serviços Públicos Interactivos
Fonte: UMIC (2003:10)

O Programa Nacional de Compras Electrónicas definiu como principais objectivos a promoção da eficiência do processo aquisitivo público, gerando ganhos e poupanças estruturais, facilitando e alargando o acesso das empresas ao mercado de compras públicas e aumentando a transparência e a qualidade de serviço prestado, para além da criação de dinâmicas de modernização junto dos agentes económicos, promovendo a sua

competitividade e produtividade e induzindo a adopção de novas práticas de comércio electrónico a nível nacional, com o apoio das tecnologias de informação e comunicação.

Tratava-se de um programa plurianual, de 2005 a 2007, onde a mobilização e os resultados iriam crescendo ao longo do processo, na expectativa de que as poupanças resultantes das novas práticas de contratação pública centralizada e desmaterializada atingissem cerca de 500M€<sup>7</sup>, de 2005 a 2007, valor posteriormente actualizado, em 2007, para 522M€<sup>8</sup>, de 2007 a 2010.

Estas poupanças líquidas advêm das vantagens das compras centralizadas ou colaborativas, que são tipicamente: redução de preços, melhoria da qualidade, redução de custos de transacção, redução de volume de trabalho, redução de riscos e aprendizagem mútua, líquidos de algumas desvantagens como os custos

<b>Quadro II – Projecções de poupanças e realizações</b>					
Ano	Estimativa de Poupança			Poupanças Apuradas	
	<i>ATKearney</i>	<i>CapGemini</i>	ANCP	UMIC	ANCP
2004				2 M€	
2005	74 M€			2 M€	
2006	226 M€			4 M€	
2007	267 M€	58 M€			
2008		102 M€			76 M€
2009		172 M€	150 M€		
2010		185 M€			
Fonte: Oliveira (2008:18), UMIC (2007:75) e www.ancp.gov.pt					

de implementação e coordenação e a perda de flexibilidade e controlo, para além da eventual resistência dos fornecedores e potenciais estratégias anticoncorrenciais desenvolvidas por estes.

A poupança total registada pela UMIC, Agência para a Sociedade do Conhecimento<sup>9</sup>, primeira entidade responsável pela dinamização dos projectos de contratação pública electrónica, apurou de 2004 a 2006, 8M€ (UMIC, 2007:75). Esta poupança resulta maioritariamente de leilões efectuados

<sup>7</sup> Estudo *ATKearney*.

<sup>8</sup> Estudo da *CapGemini*.

<sup>9</sup> UMIC – Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento, posteriormente alterada para Agência para a Sociedade do Conhecimento.

dentro das categorias incluídas nos contratos entre uma entidade adjudicante e um ou mais fornecedores de bens ou prestadores de serviços.

### 1.3 - Agência Nacional de compras Públicas

Embora seja possível desconfiar destes números, dada a metodologia de cálculo adoptada, a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), primeira central de compras formalmente constituída, em 2007, para coordenar as aquisições da Administração Pública no respeito do exposto na Directiva 2004/18/CE, corrigiu em franca baixa o objectivo preliminar de poupanças de 2008 a 2010, para 150M€ (Quadro II).

Na verdade, contabilizar poupanças é um processo complicado de sustentar sem metodologias credíveis, sistemas de monitorização instalados e disciplina de registo. É lícito acreditar que tenha havido poupanças superiores às contabilizadas se considerarmos aspectos relacionados com a eficiência processual, o efeito da desmaterialização, a harmonização dos procedimentos, a uniformização das compras, entre outros. Por outro lado, há que contabilizar o facto da poupança também se verificar como resultado de restrições orçamentais, que na prática reduzem forçosamente as compras públicas. Neste contexto, há que registar uma redução da despesa em bens e serviços transversais de 163 M€ desde 2003 (7.997M€) até 2006 (7.834M€)<sup>10</sup>. A diferença significativa é que o primeiro processo é estrutural e resulta numa melhoria dos processos de compra e é portanto sustentável enquanto a segunda não tem qualquer impacto futuro.

Sem dúvida que os resultados medidos em euros são determinantes para a avaliação de projectos de implementação de Compras Públicas Electrónicas, no entanto, convém considerar outros aspectos relacionados com as componentes organizacionais e tecnológicas onde se verificam, igualmente, atrasos em relação ao definido. Planeada para 2003, a Agência Nacional de Compras Públicas apenas foi concebida em 2007, o mesmo se passou com o planeamento da componente tecnológica que apenas em 2009 viu serem implementadas soluções de contratação electrónica, gestão de catálogos electrónicos e portal informativo de compras, originalmente definido para 2003. Registe-se a aplicação, relativamente bem sucedida, da ferramenta de leilões electrónicos, que aliás é a única responsável pelas poupanças anteriormente apresentadas.

Podemos identificar várias razões para este atraso de vários anos na implementação do projecto estruturado de *e-procurement* público. Desde logo as transições governamentais: 5 Governos de 1999 a 2010, que atrasam o necessário entendimento e adesão a um projecto com elevada complexidade conceptual. Por outro lado a indefinição de documentos programáticos no contexto da Administração Pública como o Programa de Reforma da Administração Pública, o denominado PRACE, associado ao atraso significativo na transposição para a legislação nacional das Directivas Comunitárias 2004/17/CE e 2004/18/CE, e o já referido atraso na constituição da entidade central de Compras Públicas, a Agência Nacional de Compras Públicas.

Embora com considerável atraso face ao perspectivado nos documentos estratégicos, estamos na presença de uma mudança de paradigma, um processo de transformação em que o sucesso

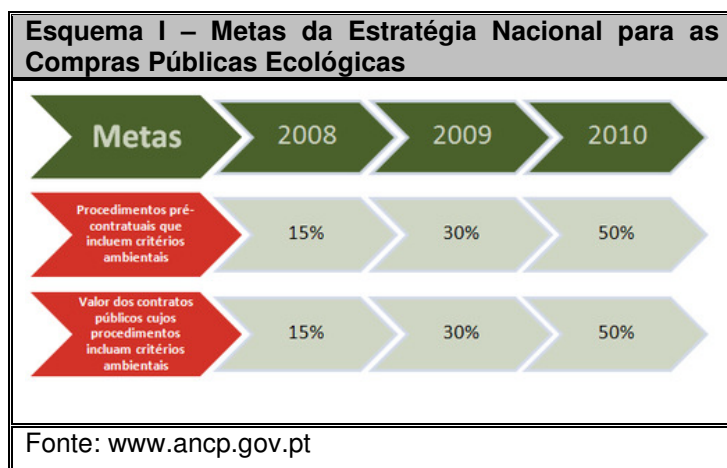
---

<sup>10</sup> Segundo Oliveira (2008:18).

depende do trabalho em rede, de um esforço sistémico que implica capacitar os Recursos Humanos para uma orientação para os resultados. Os recursos Humanos assumem, aliás, um papel absolutamente central no Plano Tecnológico Português, apresentado em 2005, como compromisso para desenvolver uma estratégia de crescimento e competitividade sustentada por três eixos fundamentais: *conhecimento, tecnologia e inovação*.

#### 1.4 - Principais Aspectos Legislativos e sua linha de evolução

Várias têm sido as portarias, resoluções ou Decretos-Lei, que nos últimos 30 anos (Anexo J), visaram disciplinar as despesas públicas com obras e aquisições de bens e serviços por organismos do Estado. Desde o Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho até ao Decreto-Lei nº18/2008, de 29 de Janeiro, foram tentando adaptar as necessidades do Estado enquanto comprador às exigências da opinião pública, e de várias entidades oficiais nacionais e comunitárias, para além de procurar acompanhar as mais recentes soluções tecnológicas de apoio à contratação. Foi precisamente impulsionado pela necessidade de transposição das Directivas comunitárias relativas à contratação pública<sup>11</sup>, que o legislador procurou concentrar num único diploma, o Código dos Contratos Públicos<sup>12</sup> (CCP), as regras relativas a esta matéria que se encontravam dispersas por vários diplomas. Mas o CCP pretende, para além da homogeneização dos diversos procedimentos pré-contratuais, representar um esforço de modernização dos procedimentos e da relação entre cidadãos, empresas e a administração, não esquecendo os novos desafios do *e-procurement* e as exigências em matéria de compras públicas ecológicas, inscritas na resolução do Conselho de Ministros nº 65/2007 e na Estratégia Nacional das Compras Públicas Ecológicas.



A aposta no recurso às novas tecnologias de informação e comunicação merece o nosso destaque como a grande evolução do presente Código, que visa facilitar a monitorização e a avaliação com vista a garantir a eficiência, a segurança jurídica mas, sobretudo, a igualdade entre os diversos agentes.

De acordo com o preâmbulo do CCP, a aposta nas novas tecnologias de

informação apresenta-se como determinante “num quadro em que o Governo luta pela desburocratização”, assegurando-se ainda por esta via “um importante encurtamento dos prazos procedimentais” (CCP, 2008:5). Assistimos a uma alteração do paradigma, ou seja, as comunicações entre a entidade adjudicante, os concorrentes e o adjudicatário, deixam de ter como suporte o “clássico papel” para passarem a ser feitas, sempre que possível por via electrónica. A introdução de

<sup>11</sup> Directivas 2004/18/CE e 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004.

<sup>12</sup> Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro.

novas tecnologias de informação na tramitação pré-contratual, é mesmo uma das principais novidades do CCP, ou seja, o recurso a comunicações em via electrónica, para: notificações e comunicações, submissão da proposta, prestação dos esclarecimentos, submissão ou consulta dos documentos de habilitação, elaboração do contrato, disponibilização das peças concursais e substituição do Acto Público pela publicitação de lista dos concorrentes.

Mas o CCP, apresenta um largo conjunto de inovações, face ao anterior diploma (Decreto-Lei nº197/99 de 8 de Junho), que merecem ser destacadas por representarem um significativo contributo para a simplificação e agilização procedimental.

- Uma das maiores inovações do Código é a eliminação da fase de qualificação dos candidatos nos concursos públicos. Os concorrentes deixam de ser obrigados a submeter a documentação exigida para efeito de avaliação das suas capacidades profissional, técnica, económica e financeira necessárias à execução do contrato. Com efeito, apenas o adjudicatário, após ser notificado da adjudicação, fica obrigado a proceder à junção dessa documentação, de forma desmaterializada e observável pelos restantes concorrentes.
- No que respeita aos ajustes directo<sup>13</sup>, a obrigação da publicitação da informação relevante relativa à adjudicação, num sitio na internet ([www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)), possibilita o controlo mais aproximado em relação aos gastos do estado que dispensam concurso público, conferindo maior transparência aos processos de contratação, conforme pretende o CCP.
- Outra inovação do Código é a da supressão da fase do acto público do concurso, fase que se destinava a proceder à abertura das propostas (e seus documentos de habilitação e de instrução) e a proceder à respectiva admissão formal. No modelo seguido pelo CCP, após a recepção das propostas (e respectivos documentos de instrução), o júri passa imediatamente à análise comparativa das mesmas, só sendo possível a pronúncia pelos concorrentes em sede de audiência prévia<sup>14</sup>.
- O CCP introduz um procedimento totalmente inovador, o diálogo concorrencial, que pode ser adoptado quando o contrato a celebrar seja particularmente complexo de descrever (CCP, 2007:125-130).
- O Código estabelece uma fase de leilão electrónico, conceito inovador, que embora utilizado anteriormente aproveitando a lacuna do anterior Decreto-Lei surge agora, objectivamente referenciado, e que a entidade adjudicante pode recorrer nos procedimentos de concurso, quando esteja em causa a formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de prestação de serviços (CCP, 2007:103-104).
- O Código acolhe ainda das directivas comunitárias a figura do acordo quadro a celebrar pelas entidades adjudicantes, isolada ou conjuntamente, com uma única entidade ou com várias entidades (CCP, 2007:143-147).
- Como último destaque, o CCP prevê a possibilidade de criação de centrais de compras, reguladas pelo Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de Outubro (Anexo K), destinadas a adjudicar

---

<sup>13</sup> Processo de adjudicação directa, sem necessidade de submissão à concorrência.

<sup>14</sup> Período no qual “os concorrentes têm acesso às actas das sessões de negociação com os demais concorrentes e às informações e comunicações escritas de qualquer natureza que estes tenham prestado, bem como às versões finais integrais das propostas apresentadas” (CCP, 2008:93).

propostas em procedimentos pré-contratuais em representação das entidades adjudicantes, a adquirir bens móveis ou serviços destinados a entidades adjudicantes ou a celebrar acordos-quadro que permitam a posterior formação de contratos por “ajuste directo”<sup>15</sup> (CCP, 2007:146-148).

Estas são, as principais novidades presentes no Código dos Contratos Públicos, que merecem no nosso destaque no âmbito do presente trabalho, estamos perante um processo de mudança que significa um desafio para todos os que convivem com estas matérias, sejam as entidades adjudicantes, os concorrentes, adjudicatários ou simplesmente interessados.

As iniciativas de Compras Públicas Electrónicas encontram, portanto, sustentação programática nos principais documentos estratégicos que definem as apostas políticas nos próximos anos, no âmbito da Administração Pública eficiente e eficaz, apresentando-se como uma operação inovadora de modernização administrativa, profundamente estruturante e orientada para a redução dos custos públicos de contexto no relacionamento entre Estado, cidadãos e empresas. Também o esforço de adaptar a legislação nacional relativa à Contratação Pública, às pretensões da reforma da Administração Pública reforçam a pertinência desta análise no sentido de encontrar modelos colaborativos mais eficientes e que melhor respondam às necessidades dos vários agentes económicos envolvidos.

---

<sup>15</sup> O procedimento de recurso aos acordos quadro traduz-se num processo atípico, sem denominação própria embora se rega pelos princípios do procedimento de ajuste directo, pelo que optamos pela sua utilização.

## Capítulo 2 – *e-Procurement* enquanto instrumento de políticas públicas

Conforme afirmámos na introdução deste trabalho, a contratação pública é uma das principais funções dos governos. Assim sendo, parece natural que, para além das entidades governamentais, decisores políticos e profissionais da contratação pública, também a academia e os investigadores, dediquem atenção à análise dos processos de contratação e que promovam reformas sustentadas e estudo empíricos.

Muito embora os trabalhos já desenvolvidos nesta área sejam ainda incipientes, segundo Thai (2001:11) a preocupação com os contratos públicos não é recente: remonta a 2400 e 2800 antes de Cristo, na Síria, as tabuletas de barro vermelho com as primeiras ordens de contratos para 50 frascos de óleo. Porém, nos últimos 20 anos, as evoluções tecnológicas, preocupações ambientais, económicas e sociais, não têm sido suficientemente acompanhadas pelas compras públicas, levando sucessivos Governos a falhar como compradores, com poucas excepções, conforme afirma Thomas, citado por Thai (2001:14)<sup>16</sup>. Os motivos são semelhantes aos verificados há cerca de 1 século atrás.

A contratação pública, se bem conduzida, pode ser tão mais complicada de executar quanto mais exigente e ambiciosa for: requer uma aprofundada articulação multidisciplinar, um conjunto de habilidades e conhecimentos sobre as mais variadas temáticas, como a economia, a ciência política, administração pública, contabilidade, marketing, direito e até engenharia e arquitectura, entre outras. Sendo impossível constituir estruturas dedicadas à contratação pública com tão variados *skills*, uma tarefa absolutamente crítica para os profissionais de contratação pública é a coordenação e comunicação eficaz com profissionais que dominam cada matéria em análise.

A tendência das melhores práticas internacionais passa por utilizar a contratação pública como instrumento para o desenvolvimento económico, ou seja, como verdadeiras políticas públicas. Conforme refere Garcia (2008:2), para além das legítimas preocupações económicas que passam pelo desenvolvimento da economia sustentável, promoção da competitividade e da concorrência, fomento da tecnologia, entre outros, também a responsabilidade social pode ser promovida pela contratação pública através do incentivo ao emprego, inclusão social, defesa ambiental, etc. Aliás, “o que diferencia a política pública da política empresarial é, justamente, a necessidade de implementação de direitos e garantias sociais amparadas pelo Estado de Direito” (Garcia, 2008:22). Este “novo” papel do estado nas sociedades democráticas capitalistas potenciado pelo contexto globalizante, exige um “profundo reordenamento institucional entre os domínios do estado, mercado e terceiro sector”, Martins (2002:1), estamos, portanto, perante um novo paradigma da gestão pública alinhada com as dinâmicas dos novos contextos que exigem “maior flexibilidade, ênfase nos resultados, foco no cliente-cidadão e *accountability*”<sup>17</sup>, (Martins, 2002:1), a que acrescentamos a transparência e a preocupação pela melhoria contínua, marcando uma profunda diferenciação com o modelo assente em burocracia que proliferou na generalidade dos Estados até à expansão das novas tecnologias de informação e comunicação no suporte às actividades públicas.

---

<sup>16</sup> Thomas, A.G. (1919). “Principles of Government Purchasing”, *D. Appleton and company*.

<sup>17</sup> Expressão inglesa: Responsabilidade/responsabilização.



Sem minimizar a importância dos outros factores, a transparência é mesmo o factor diferenciador das compras do sector privado e público, como veremos mais adiante: “é o princípio mais visceralmente relacionado ao carácter público dos recursos” (Martins, 2002:10), que passa, obrigatoriamente, pela necessidade de publicitação dos actos, para além do controlo legalmente exigido (poder executivo e parlamento) e que, mediante a utilização das tecnologias de informação e comunicação a um custo baixíssimo, permite um elevado controlo pelos interessados (*stakeholders*<sup>18</sup>). Enquanto uma empresa privada pode optar por um procedimento justo e transparente, o sector público tem o dever para com os cidadãos de assentar a sua prática de contratação em procedimentos absolutamente abertos, promotores da concorrência e escrutináveis pela opinião pública e pela justiça.

A ampliação dos propósitos das compras públicas valoriza consideravelmente o novo paradigma e a missão dos Estados em matéria de responsabilidade social e do desenvolvimento sustentável, para além da tradicional preocupação pela proposta mais barata. Ou seja, introduz-se o conceito da proposta com maior utilidade para a sociedade, analisadas diversas variáveis como o cidadão, o ambiente, a legislação, a sociedade, o tecido económico, etc., o verdadeiro serviço de interesse público.

Com estas recentes preocupações, os recursos públicos passam a ser o meio de promoção de bem-estar e “desenvolvimento humano sustentável e não apenas um ingrediente necessário à operação da máquina governamental” (Martins, 2002:2): as compras públicas são reconhecidas como um elemento central da boa governação, como veículo promotor de reformas sociais e económicas.

### **2.1 - Efeitos do *e-procurement***

As políticas públicas, através das compras do Estado, são frequentes nos EUA, onde representam “20% do PIB e as compras entre 2,5 mil e 100 mil dólares devem ser, necessariamente, realizadas junto dos pequenos negócios. Por isso, no mercado americano, os pequenos negócios representam ¼ do total das compras do governo” (Garcia, 2008:20). Acresce ainda, segundo Garcia, a existência de vários programas<sup>19</sup> que determinam restrições a compras realizadas no estrangeiro, designadamente produtos agrícolas e minerais, para além da compra de produtos manufacturados deverem possuir, pelo menos, 50% de conteúdo nacional nos componentes envolvidos. Também nos contratos de “maior valor, as empresas devem apresentar um programa de subcontratação junto das pequenas empresas” (Garcia, 2008:20), o que demonstra em toda a sua amplitude, uma preocupação sempre presente, da contratação pública, nas políticas públicas sejam estas distributivas, redistributivas ou de regulação.

Apesar da importância da modernização das compras públicas, o processo de transformação de um departamento público de aprovisionamento tradicional num departamento que suporte os processos aquisitivos em ferramentas electrónicas, o *e-procurement*, e nas melhores práticas de compras públicas requer um elevado esforço de mudança dos envolvidos, que como referimos no início, só uma liderança política forte poderá vencer as resistências naturais.

---

<sup>18</sup> *Stakeholders* – partes interessadas.

<sup>19</sup> Buy American Act 21, Balance of Payments e Small Business Act.

Longos hábitos de utilização de papel, de compras fraccionadas, *maverick buying*<sup>20</sup>, inexistência de planeamento, monitorização e controlo de entregas, etc., tornam os procedimentos complexos, lentos e propensos a erros.

Como alternativa, emergem as práticas de contratação electrónica, o *e-procurement*, que pretende integrar e agilizar todo o processo de “aquisição de bens e serviços necessários à “realização dos processos produtivos e de gestão” (Amaral, 2003:1), desde a especificação da necessidade até à recepção do bem ou serviço e correspondente pagamento e inventariação, sempre que possível, utilizando meios electrónicos, conforme se depreende da utilização do prefixo “e”. Estas práticas desmaterializadas de compras reduzem os custos e os tempos de ciclo, melhorando a eficiência dos processos de aquisição, para além de reduzir consideravelmente a burocracia, permitindo que os profissionais de compras modifiquem os seus comportamentos de compra e dediquem mais atenção aos aspectos estratégicos.

Segundo Mitchell (2000)<sup>21</sup>, no sector privado a poupança anual de custos com o *e-procurement* varia entre 25% e 50%, podendo no sector público atingir valores semelhantes. Como exemplos de sucesso, as cidades de Los Angeles County, que poupou 29 milhões de dólares em cinco anos e fechou um armazém central, e de Massachusetts, que reduziu as regras de compras públicas de 100 para 12 páginas.

As poupanças verificadas resultam essencialmente da agregação da procura, redução do *maverick buying* e redução dos custos de transacção. O relatório do *Aberdeen Group* avança com valores de 38% de redução para os primeiros (AberdeenGroup, 2004:4).

O Relatório Estratégico para o *e-procurement* na Administração Local<sup>22</sup> (IBM, 2003:2) identifica três benefícios directos para entidades, fornecedores e contribuintes, resultantes da implementação bem sucedida das práticas de *e-procurement*. Em primeiro lugar, as novas práticas de compra resultam numa economia para a autoridade local, que terá maior disponibilidade para reinvestir na quantidade e na qualidade dos serviços prestados. Em segundo lugar, a normalização e automatização dos processos de aquisição representa um enorme benefício para os fornecedores locais, no sentido em que torna menos caras e complexas as comunicações e os negócios com a administração local, especialmente os que lidam com vários organismos Públicos. Finalmente, os fornecedores que lidam com autoridades locais que desenvolvem o *e-procurement*, expandem as capacidades de relacionamento electrónico, permitindo-lhes competir de forma mais eficaz na economia moderna.

Mas podemos identificar um conjunto de outros benefícios que resultam dos projectos de *e-procurement*, como a possibilidade de integração de sistemas de compras com os ERP<sup>23</sup>, redução de ciclo de compra, auto facturação pelos clientes, envolvimento em tarefas estratégicas, reduções de níveis de stock, capacidade de *reporting* em tempo real, etc.

Num documento publicado pela IBM (IBM, 2001), citado por Amaral (2003:5), quantificou-se os ganhos resultantes do *e-procurement*, da seguinte forma: os custos médios de transacção passam de 107 para 30 dólares; o ciclo de compra de 7,3 para 2 dias; o custo médio por emissão de uma ordem

---

<sup>20</sup> Compras fora de contrato.

<sup>21</sup> [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_hb6642/is\\_1\\_16/ai\\_n28783786/](http://findarticles.com/p/articles/mi_hb6642/is_1_16/ai_n28783786/).

<sup>22</sup> 2003 - Cork County, Council, Cork City Council, Dublin City Council, Kerry County Council.

<sup>23</sup> Enterprise Resource Planning - Sistemas Integrados de Gestão Empresarial.

de compra reduz-se de 35 dólares para menos de um dólar; e o número de empregados colocados na função de compras passa de 29 para 2.

Outros estudos apresentam números igualmente generosos para o impacto do *e-procurement*. Segundo o relatório do *AberdeenGroup*, o ciclo da requisição passa de 20,4 para 3,8 dias e os custos passam de 56 dólares para metade. De considerar ainda no mesmo estudo o efeito das práticas desmaterializadas nos custos de gestão dos grupos de compras, com o efeito de 69%, consideravelmente acima dos 56% sem as práticas de *e-procurement*.

## 2.2 - Modelos de *e-procurement*

Temos falado de *e-procurement* de forma abstracta. No entanto, a literatura apresenta três modelos de referência que resultam da análise dos projectos em desenvolvimento. Apresentamos a proposta de organização de modelos de Amaral (2003:7-9), que nos parece ser suficientemente abrangente para permitir enquadrar todas as iniciativas. O modelo **centrado no fornecedor** “é seguido por empresas fornecedoras que colocam num portal seu o catálogo de produtos e oferecem aos seus clientes as possibilidades de consultar e pesquisar o catálogo, encomendar e aceder à sua conta-corrente, entre outras funcionalidades”. Este modelo, recorrentemente designado por B2B<sup>24</sup>, permite total controlo do sistema pelo fornecedor limita, porém, os benefícios resultantes do *e-procurement* para os compradores, sobretudo no que respeita à integração com *back-office*.

O modelo **centrado no comprador**, confere à entidade compradora o controlo dos catálogos, possibilitando, se assim o entender, a total integração com o seu ERP.

Finalmente, o *e-Marketplace*, “suporta vários clientes e vários fornecedores, na procura de uma relação de muitos para muitos, com soluções exploradas por uma terceira entidade, cujo modelo de negócio passa pela cobrança de um valor de subscrição e de taxas aplicadas às transacções”.

Porém, muito embora as experiências sejam vastas, várias organizações vão descobrindo que a adopção do *e-procurement* é mais difícil do que o esperado, algumas estão mesmo nas segundas e terceiras tentativas de implementação, tanto no sector privado como na administração pública, onde proliferaram “vários projectos de *e-procurement* falhados” (Steinberg, 2003:1). Outras entidades evitam a adopção do *e-procurement* devido ao risco que este processo de mudança incorpora: aliás, segundo Lopes (2006:443), um estudo realizado pela *Conference Board* em 2001, conclui que “as organizações verificam que a implementação é mais complexa, mais cara e mais demorada do que originalmente se tinha visionado” e que os consultores foram “amplamente criticados por exagerar o caso de negócio *e-procurement*”. Este estudo tem correspondência com outro, realizado em 2009 e publicado no *Jornal de Compras Públicas*, que abordaremos mais adiante. Da mesma forma, os mercados B2B, que pareciam afirmar-se nos anos 90, viram o seu desenvolvimento abalado, por não conseguirem adesões que “produzissem transacções suficientes para suportar o negócio” (Amaral, 2003:10), em grande parte justificado pela excessiva fragmentação, que originou fusões, como a verificada em 2007 entre o Fórum B2B e Mercado Electrónico, e pelo tratamento semelhante independentemente do bem ou serviço considerado.

---

<sup>24</sup> B2B – Business to Business.

Ao longo dos últimos anos, e analisadas algumas estratégias bem sucedidas e outras com resultados menos satisfatórios, como veremos mais adiante nas experiências internacionais, vários autores arriscaram conceber modelos de desenvolvimentos de iniciativas de *e-procurement* no sector público, elencando um conjunto de práticas, cuidados e estratégias a considerar na sua concepção. Steinberg (2003:2-6), por exemplo, considera que antes de lançar qualquer projecto de *e-procurement* os organismos públicos devem considerar oito práticas como pré-requisitos para o sucesso, que apresentamos de seguida.

- Conhecer a legislação de contratação pública é absolutamente fundamental para ajustar as ofertas de soluções desmaterializadas e de boas práticas no âmbito das compras públicas que se enquadre nas limitações e nas oportunidades do quadro legislativo que regula a contratação pública.
- Importante também, é ser honesto acerca do valor do *e-procurement*, nem sempre alinhado com as políticas públicas; por vezes, objectivos políticos contrariam as melhores práticas de compras.
- Antes de arrancar com uma iniciativa de compras públicas é necessário conhecer os gastos e os fornecedores, identificando exactamente qual a necessidade que carece de satisfação e qual a pertinência das práticas transaccionais desmaterializadas e a capacidade dos fornecedores se adaptarem.
- Entender a estratégia de *sourcing* estratégico<sup>25</sup> de forma a encontrar o melhor equilíbrio entre custos, qualidade, risco e inovação.
- Compreender o impacto das despesas administrativas no processo tradicional de forma a permitir o cálculo do impacto das novas práticas de compras públicas. Acrescentamos a necessidade de conhecer todo o processo em detalhe de forma a criar um quadro da realidade que permita planear uma fase de reengenharia de processos que procure eliminar ou reduzir os impedimentos e insuficiências.
- Entender o negócio no sentido de identificar qual o propósito fundamental da implementação das soluções desmaterializadas de suporte às compras. Urge identificar uma visão estratégica e definir um conjunto de objectivos que podem passar simplesmente pela automatização do processo de compras tornando-o transparente e responsável, como pode pretender reduzir custos ou aumentar o número de fornecedores.
- Garantir a responsabilização dos funcionários com cautela no sentido de promover a adopção de forma sustentada, mitigando o risco de rejeição pelos utilizadores. Este aspecto é particularmente sensível: estamos a falar dos utilizadores, das pessoas que passam a ter novas competências, eventualmente novas responsabilidades. O treino e a formação apresentam-se como fundamentais para a alteração das culturas de gestão de compras convencionais.
- Finalmente importa não esquecer o impacto na estrutura funcional, que no sector público enfrenta dificuldades adicionais face aos diversos níveis hierárquicos e correspondentes competências e autonomias.

---

<sup>25</sup> *Sourcing* estratégico – identificação de novas fontes de fornecimento e análise do funcionamento do mercado em determinada categoria de bens ou serviços.

Sendo certo que estas preocupações deverão estar presentes em qualquer processo de mudança, à particularidade do *e-procurement* acrescentamos a necessidade da escolha de uma solução electrónica de suporte à actividade, vulgarmente designada por plataforma tecnológica, que deverá representar a melhor solução custo-benefício, face à diversidade de ofertas e à real necessidade da entidade.

Garantidas estas preocupações, os organismos públicos estarão em condições para beneficiar das mais valias do *e-procurement*, garantindo seguramente resultados extremamente positivos no que respeita à redução dos custos transaccionais bem como ao aumento da transparência, entre outros.

## 2.3 - Experiências internacionais relevantes

### 2.3.1 - América do Norte

Generalizada a prática de *e-procurement* nos EUA, através da negociação electrónica, várias cidades conseguiram encontrar os preços de mercado ou de equilíbrio<sup>26</sup> para o fornecimento de bens e serviços e, conseqüentemente, alcançar vários milhões de dólares de poupanças. Num breve documento publicado, em 2009, pelo *Illinois Policy Institute* (IPI, 2009:1-3) encontramos vários exemplos de poupanças nas mais variadas negociações verificadas em diversos estados. Na Florida a negociação de autocarros escolares permitiu atingir poupanças de 50%, face ao orçamentado, e diferenças entre vencedor e vencido de apenas 0,05%; em Indiana foram anunciadas cerca de 5 milhões de dólares de poupanças; no Ohio a negociação electrónica da renovação do centro cirúrgico permitiu poupanças de 7,14% ao *Robinson Memorial Hospital*; no *Mississippi* 25 eventos negociais permitiram poupanças de 16%, cerca de 4 milhões de dólares. Estas iniciativas foram dinamizadas pela *BidBridge*, empresa que fornece soluções de negociação electrónica a 35 Estados e a cerca de 400 entidades públicas, tendo obtido “poupanças médias de 14%” (IPI, 2009:2).

O mesmo documento reporta ainda experiências desenvolvidas no Colorado com a negociação de equipamento de segurança, com poupanças de 27% e diferença de 1,79% entre as duas melhores propostas; e no Arizona, onde a negociação electrónica de coberturas de piscinas permitiu poupanças de 25%. Na cidade de Chicago a poupança atingiu cerca de 1 milhão de dólares com um leilão electrónico, após implementação bem sucedida de um sistema de compras electrónicas que substituiu o tradicional modelo de leilão em carta fechada. Em causa estava a negociação da remoção da neve do aeroporto de *O'Hare*, onde se verificaram diferenças entre o fornecedor seleccionado e o segundo classificado de apenas 0,5% no preço, o que demonstra uma enorme aproximação com o real preço de mercado, após 42 licitações, e permitiu economizar os recursos dos contribuintes.

---

<sup>26</sup> O mercado de um produto encontra-se em equilíbrio quando as quantidades oferecidas desse produto são iguais às quantidades procuradas. O preço para o qual as quantidades oferecidas vão ser iguais às quantidades procuradas é o preço de equilíbrio, [http://pt.wikipedia.org/wiki/Equil%C3%ADbrio\\_de\\_mercado](http://pt.wikipedia.org/wiki/Equil%C3%ADbrio_de_mercado)

### 2.3.2 - Ásia

Se na América do Norte se encontra suficientemente enraizada a prática do *e-procurement* como sinónimo de eficiência, transparência e boa governação, o profundo atraso asiático na adopção das práticas eficientes de contratação pública é apresentado por Jones (2007:3-28). O autor demonstra que, apesar do progresso económico da generalidade dos países asiáticos, estes apresentam deficiências graves na área dos concursos públicos, como a fragmentação do processo de aquisição, falta de experiência profissional em contratação pública, ausência de concursos públicos, corrupção e falta de transparência. Muito embora se tivessem registado alguns progressos nos últimos anos, as reformas têm sido insuficientes e não tiveram o impacto desejável para que o progresso económico sustentado da região encontrasse parceiro na criação de uma administração pública competente, responsável, menos permeável ao desperdício, à ineficiência e à corrupção.

Seguindo Jones (2007:4), para além das causas apresentadas, destaca-se outro grande obstáculo à obtenção de contratos públicos eficazes na maioria dos países do sudeste asiático, relacionado com o quadro legislativo que regula esta prática. Países como o Vietname, Laos, Cambodja, Indonésia, entre outros, apresentam uma variedade de circulares, decretos, ordenações, leis e regulamentos, de tal forma confusos, que tornam praticamente impossível a sua utilização eficiente; no caso da Indonésia, o Banco Mundial solicitou, com carácter de urgência, a criação de uma Estrutura Nacional de Compras com a missão de aligeirar o processo.

As honrosas excepções encontram-se em Singapura e na Malásia, onde o processo de contratação pública é “regulamentado há vários anos e, em geral, as leis e os regulamentos são cumpridos. Em Singapura um conjunto coerente e claro de regras tem orientado o processo...previstas no manual de instruções de Contratos e Compras Governamentais de 1997” (Jones, 2007:7), sendo o seu cumprimento controlado pelo Auditor Geral.

Os dois grandes desafios que enfrentam os governos do Sudeste Asiático são o combate à corrupção no processo de contratação e o garante da transparência. Também neste particular, Singapura se destaca como um “exemplo do que pode ser feito para eliminar a corrupção, e continua a ser um dos países menos corruptos do mundo”, (Jones, 2007:14), ultrapassando o problema endémico da corrupção nos restantes países da região. Um sistema de contratos transparente já existe há vários anos, através do portal *GeBiz*, destinado à publicitação de todos os contratos públicos, contribuindo para as posições cimeiras nos principais rankings mundiais de avaliação da corrupção<sup>27</sup> que Singapura ocupa (Anexos L, M e N).

A reforma da contratação pública na maioria dos países do Sudeste Asiático passa pela “criação de uma autoridade central, responsável pela elaboração da política de compras e regulamentação associada, supervisionando as actividades de aquisição” (Jones, 2007:26), que facilite a mudança gradual da cultura organizacional e da mentalidade burocrática e desalinhada dos padrões exigíveis de honestidade.

---

<sup>27</sup> *Transparency Internacional* – 3º classificado; *World Audit. Org* – 4º classificado.

### 2.3.3 - África

O Programa Nacional de Compras Públicas Electrónicas (PNCPE) Angolano, concebido em 2006 e a decorrer até 2010, com vista à modernização do aprovisionamento público integra uma fase piloto num conjunto de 10 Ministérios onde foram implementados projectos-piloto de negociação centralizada num conjunto restrito de categorias de bens e serviços. De entre as iniciativas já realizadas, destacamos a realização de um conjunto de negociações, que permitiram alcançar poupanças da ordem de 7,86 milhões de dólares, segundo o Jornal de Angola<sup>28</sup>. Segundo o mesmo jornal os benefícios deveram-se, essencialmente, à conjugação de dois efeitos: agregação de necessidades e confrontação dos potenciais fornecedores com um processo de concurso mais aberto, mais transparente e mais simplificado, que em conjunto reverteram numa considerável melhoria do poder negocial do Estado. Esses procedimentos têm sido realizados através do *e-marketplace* angolano “TradeJango”, uma plataforma que suporta os processos aquisitivos por via electrónica. O Programa Nacional de Compras Públicas Electrónicas reflecte a preocupação do Governo Angolano na eficácia da gestão dos recursos públicos e no aumento da transparência da sua utilização, pretende gerar ganhos em termos de poupanças e de aquisições públicas, aumentar a qualidade dos bens e serviços, primando pela transparência do aprovisionamento e fomentando a economia nacional.

### 2.3.4 - América do Sul

Antes de iniciarmos a análise do caso português, consideramos pertinente a referência ao trabalho publicado no Jornal de Compras Públicas (Singer, 2009:58-78), realizado na *Chilecompra*, agência de aprovisionamento do Chile, que pretendeu estimar a poupança efectiva resultante da centralização das tarefas administrativas e das diferenças de preço devidas a um maior número de fornecedores. O método consistiu em estimar os custos unitários dos procedimentos multiplicando pelo número de vezes que o Estado evita a sua repetição, encontrando a poupança processual, e utilizar o leilão electrónico para estimar o diferencial do preço devido à alteração do número de licitantes, a que acrescentamos a agregação em volume e a própria desmaterialização do relacionamento com o Estado, que tem impacto positivo nas estruturas de custos dos fornecedores.

Assim, acompanhando o raciocínio de Singer (2009:63-64), “para se avaliar se o *e-procurement*, por si só, pode levar a uma redução de preço de 20%”, os autores consideraram um conjunto de pressupostos. “As compras são cerca de 50% do custo variável de uma empresa” (citando Poirier<sup>29</sup>) e uma redução de 1% do custo variável traduz-se num aumento de 7,8% do lucro, com base no estudo de 2463 empresas de Marn e Rosiello<sup>30</sup>. Phillips (2006:33) verificou que o aumento dos lucros é de 5,1%. Se as relações forem lineares, uma empresa que implementa *e-procurement* poderia, então, reduzir os seus preços em 20%, aumentando os seus lucros em  $20\% \times 50\% \times 7,8 = 78\%$ , de acordo

---

<sup>28</sup>[http://jornaldeangola.sapo.ao/15/0/governo\\_angolano\\_multiplica\\_ganhos\\_com\\_as\\_compras\\_publicas\\_electronicas](http://jornaldeangola.sapo.ao/15/0/governo_angolano_multiplica_ganhos_com_as_compras_publicas_electronicas).

<sup>29</sup>Poirier, C.C. (2004). “Using Models to Improve the Supply Chain.” *Boca Raton, FL: St. Lucie Press*.

<sup>30</sup>Marn, M.V., & Rosiello, R.L. (1992). “Managing Price, Gaining Profit.” *The McKinsey Quarterly*, 4.

com Marn e Rosiello ou por  $20\% \times 50\% \times 5,1 = 51\%$ , de acordo com Phillips. No entanto, não há relatos de tais resultados espectaculares na literatura científica” (Singer, 2009:63).

Aliás, segundo Metty<sup>31</sup>, citado por Singer (2009:63-64), outro estudo, aparentemente mais realista, “descreve resultados das práticas de *e-procurement* na Motorola: entre 2002 e 2003, a empresa comprou 16 mil milhões de dólares, economizando perto de 600 milhões de dólares, cerca de 3,75%”. O organismo Chileno responsável pelos contratos públicos “assistiu 885 organismos públicos em compras de 4,5 mil milhões de dólares em produtos e serviços utilizando licitações electrónicas” (Singer, 2009:70), tendo obtido, após a soma das economias verificadas menos o orçamento da *Chilecompra*, reduções reais de preços de “2,93% em 2006 e 3,03%, em 2007” (Singer, 2009:74), valores bem mais próximos do pretendido e bem longe dos relatos propagandistas da literatura não científica.

Esta pesquisa “parcialmente apoiada pelo *Chilecompra*, para medir os seus benefícios para o Estado do Chile” (Singer, 2009:75), mostra que, apesar de mais modestos, os resultados não deixam de ser interessantes.

As conclusões deste estudo merecem, da nossa parte, por um lado o reconhecimento do seu mérito, por outro uma análise mais atenta em relação a alguns pressupostos, que podem mudar consideravelmente os resultados das iniciativas de *e-procurement* noutros contextos.

Desde logo, o estudo considera como base outros estudos que sustentaram as suas conclusões na análise do sector privado, que por definição, apresenta níveis de eficiência superiores à administração pública, reconhecidamente ineficiente. Este aspecto é particularmente relevante, visto que tendo as empresas públicas outras preocupações para além dos preços de compra, como sejam políticas sociais, económicas e ambientais, os preços podem reflectir, em alta, essas mesmas políticas públicas, o que alarga, aparentemente, a potencial margem de redução de preços.

Outros factores que podem justificar reduções drásticas de preços têm a ver com as compras colaborativas, através de Centrais de Compras, prática já instituída nas empresas privadas e que começa a generalizar-se no sector público, com resultados bastante interessantes, a motivação deste nosso trabalho.

Acrescem ainda factores como a garantia de pagamento, a segurança e a confiança que os fornecedores encontram na contratação com o sector público, e que lhes permite apresentarem preços mais competitivos que anteriormente.

Quando analisamos o Índice de Transparência Internacional<sup>32</sup> que procura medir a percepção da corrupção no sector publico, este classificou o Chile, em 2009, com 6,7 pontos (em 10 possíveis), situando-o em 25º lugar (22º em 2007), dos países com menor percepção de corrupção, numa lista que conta com 179 países, e o mais bem classificado em toda a América Latina. Este factor, aparentemente, mostra que o potencial de poupanças do Chile, resultante do combate à corrupção, deverá ser menor, do que noutros países da própria região, mas sobretudo quando comparados com a generalidade dos países africanos e asiáticos.

---

<sup>31</sup> Metty, T., Harlan, R., Samelson, Q., Moore, T., Morris, T., Sorensen, R., Schneur, A., Raskina, O., Schneur, R., Kanner, J., Potts, K., & Robbins, J. (2005). “Reinventing the supplier negotiation process at Motorola.” *Interfaces*.

<sup>32</sup> Transparency International - [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/).



Quando confrontamos os resultados do caso de estudo da *Chilecompra* com o potencial descrito em vários documentos, já referenciados, não podemos esquecer que o modelo de compras colaborativas, que culminou com a constituição de central de compras chilena, em 2003, já atingiu um processo de relativa maturidade, ou seja, os preços dos artigos renegociados encontravam-se muito próximos do valor de mercado. Esta realidade, elimina por si só, o potencial resultante do simples nivelamento de preços<sup>33</sup>, que pode atingir, nalguns casos, como veremos na realidade da Área Metropolitana de Lisboa, valores na ordem dos 10%, para os primeiros processos de centralização da compra. Dito de outro modo, a infância dos processos de *e-procurement* centralizado potencializa os resultados obtidos.

Seria também interessante conhecer as categorias de bens e serviços consideradas no estudo para melhor comparar com outras realidades, isto porque nem todos os bens e serviços têm o mesmo potencial de poupança resultante da sua negociação centralizada, sobretudo em todas as regiões.

Mereceriam, ainda, uma análise mais cuidada os critérios de valorização das poupanças administrativas, que podem eventualmente estar a ser subvalorizadas, ou até mesmo o orçamento da *Chilecompra*, que a ser despropositado terá um impacto negativo nos resultados finais.

De qualquer forma, este estudo obriga-nos a uma visão mais prudente relativamente ao impacto positivo dos projectos de compras colaborativas sustentadas em práticas de *e-procurement*.

### 2.3.5 - Europa

Se nos EUA e no Chile a negociação electrónica já se encontra bastante difundida, na Europa, são vários os casos de sucesso relativo documentado: “os êxitos e as potencialidades da Administração em linha são já claramente visíveis, estando diversos países da UE no grupo dos líderes mundiais. A facturação electrónica na Dinamarca faz poupar anualmente 150 000 000 € aos contribuintes e 50 000 000 € às empresas. Se for introduzida em toda a UE, pode originar uma poupança anual de 50 000 000 000 €” (UE, 2006:3).

No Reino Unido, em 2008/09, “os organismos públicos compraram 220 mil milhões de libras, o que representa  $\frac{1}{3}$  do total de gastos públicos, sendo somente 30% atribuído à administração pública central” (AC, 2010:4).

No entanto, apesar da tradição de compras colaborativas, no Reino Unido, um recente estudo realizado pelo *National Audit Office* destaca a excessiva fragmentação, coexistindo cerca de “50 organizações profissionais de compras” (AC, 2010:5), para além de diversas entidades públicas a desempenhar funções de compra, desenvolvendo, em muitos casos, acordos-quadro para bens e serviços semelhantes.

Conscientes do potencial dos modelos colaborativos, seja entre entidades compradoras ou entre centrais de compras, tem-se verificado movimentações no sentido da coordenação das suas

---

<sup>33</sup> Considerar o preço mais baixo a que uma entidade adquire um determinado bem ou serviço para todas as outras entidades, beneficiando estas da redução do preço até ao limite do preço mais baixo.

actividades, como o *PRO5 group*<sup>34</sup>, “consórcio de cinco das maiores autoridades locais” de compras (AC, 2010:5).

O mesmo estudo estima que de todos os concursos publicados pelo Reino Unido, no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE)<sup>35</sup>, mais de 2.500 seriam desnecessários se existisse maior coordenação entre organismos públicos no sentido da maximização do poder de compra. Acrescenta ainda a existência de variações significativas entre o preço mais baixo e o preço mais alto para diversos artigos: “116% para o mesmo tipo de papel, 169% para monitores LCD e 745% para *toners*” (AC, 2010:14). Mesmo no que respeita a acordos-quadro, verificam-se variações acentuadas, como a relatada para o papel, que atinge os 60%.

Esta competição de acordos-quadro representa um claro prejuízo para os princípios colaborativos, e aumenta os custos de relacionamento com os fornecedores, o que se traduz numa clara ineficiência na utilização dos recursos e torna difícil atingir a pretensão de “poupar 350 milhões de euros em três anos nas compras da administração central civil, através da implementação da sua estratégia de contratos públicos electrónicos” (UE, 2006:18). O *National Employment Panel*, em 2005, já havia destacado o insucesso do uso da contratação pública como alavanca que sistematicamente perde oportunidades no sector público.

Também na Irlanda o governo “espera poupar mais de 400 milhões de euros em cinco anos, ou seja, cerca de 2% das despesas em aquisições no sector público”, o que revela um compromisso forte com as práticas “modernas” de contratação pública colaborativas.

No sensível sector da saúde, as recentes dinâmicas justificam o intensificar da redução de custos e da optimização dos processos nos hospitais. A adopção de novas tecnologias de informação e comunicação é vista como uma oportunidade para melhorar não apenas a eficiência e a eficácia, mas também a qualidade dos serviços prestados. Porém, na Suíça, a adopção de contratos públicos nas farmácias hospitalares é muito modesta, contrariamente ao verificado na Alemanha, onde “38% dos hospitais já implementaram a compra electrónica e 35% a factura electrónica” (Mettler, 2009:24). Este autor destaca ainda a indústria da aviação, onde cerca de 85% das organizações usam activamente o *e-procurement* no seu quotidiano. Acrescenta que, “cerca de 35 a 40% dos custos de abastecimento dos hospitais estão relacionados com o processamento da ordem de compra em relação a outras indústrias onde é inferior a 10% (Mettler 2009:24), o que revela o potencial do *e-procurement* neste sector.

Vários “estudos de casos relatam reduções de 20% nos preços de bens e serviços no Brasil, 20% no México e 22% na Roménia. Infelizmente não há provas concretas de tais reduções dramáticas” (Singer, 2009:63). O autor deste estudo aponta como principais causas para a sobrevalorização dos resultados a tendência para que os estudos realizados, assentes em entrevistas, sejam realizados

---

<sup>34</sup> The Eastern Shires Purchasing Organisation, Central, Central Buying Consortium, West Mercia Supplies, North Eastern Purchasing Organisation and Yorkshire Purchasing Organisation.

<sup>35</sup> As entidades públicas obrigam-se a publicar no JOUE as anúncios dos procedimentos públicos bem como as adjudicações dos contratos

apenas às pessoas/entidades satisfeitas com o sistema, para além dos questionários serem tendenciosos, uma vez que ninguém gosta de declarar um fracasso.

Precisamente um fracasso é o que, segundo Bandiera<sup>36</sup>, citado por Singer (2009:63) se passa em Itália, onde “analisaram a compra de bens padronizados pelos organismos públicos italianos e verificaram que o governo central paga, em média, 22% mais que os organismos semi-autónomos como os centros de saúde. Embora o CONSIP, agência de aprovisionamento italiana, seja uma ferramenta para melhorar o desempenho, os autores explicam que o mesmo pode não se verificar devido à incompetência ou desonestidade.”

### 2.3.6 - Portugal

Como tivemos oportunidade de constatar no Capítulo I, o Governo Electrónico tem sido uma aposta do Estado Português, procurando adoptar práticas desmaterializadas nas tarefas de gestão e de interacção com os cidadãos e empresas, as “compras electrónicas ocupam, mesmo, um lugar de peso nas estratégias das empresa e do Estado, e há evidências que têm vindo a demonstrar essa importância. Citem-se os casos dos *e-marketplaces* que surgiram em Portugal nos últimos anos, dos portais privados de B2B, do crescimento das transacções pela Internet ou das recentes iniciativas sobre as compras electrónicas do estado.” (Amaral, 2003:1), como bons exemplos do uso das TIC no processo de compras públicas.

Aliás, no que refere à adopção e utilização de TIC's, a realidade nacional é extremamente animadora, ocupando a 33ª posição no ranking mundial da utilização das TIC<sup>37</sup>, em 2010, liderado pela Suécia e secundado por Singapura: posicionamentos com base em critérios como o grau de preparação no uso das TIC, por indivíduos, empresas e administração pública e as taxas de utilização e penetração de tecnologias da informação e comunicação. Os resultados dos inquéritos sobre as TIC na Administração Pública 2008, realizados pela Observatório da Sociedade da Informação e do Conhecimento (OSIC) publicados no site da UMIC<sup>38</sup>, demonstram igualmente que todos os organismos da Administração Pública Central e Local dispõem de ligações à internet, registando uma duplicação dos organismos que efectuaram encomendas de bens e serviços através da internet, face a 2005. Apesar de nas Câmaras Municipais, segundo o OSIC, a Internet ser fundamentalmente utilizada para actividades de pesquisa e de comunicação, a actividade que mais cresceu nas autarquias, mais de três vezes e meia superior a 2005, foram as compras electrónicas (50%). Destaque ainda para a Consulta de Catálogos de Aprovisionamento, que segundo os dados do Inquérito sobre a Sociedade da Informação em 2008, é utilizada por 84% dos organismos da Administração Central, apesar de “apenas” 52% terem concretizado encomendas.

Se na Administração Pública os indicadores de penetração das práticas desmaterializadas na contratação são entusiasmantes, a realidade do sector privado quanto à utilização de TIC pelas

---

<sup>36</sup> Bandiera, O., Prat, A. & Valletti, T. (2008). “Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment.” *Imperial College London and University of Rome*.

<sup>37</sup> The Global Information Technology Report 2009–2010 – World Economic Forum

<sup>38</sup> [http://www.unic.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3376&Itemid=163](http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=3376&Itemid=163) (dados actualizados em 31/08/2010)

pequenas, médias e grandes empresas (excluindo o sector financeiro) não é uniforme: cerca de 95% das empresas têm computadores, mas 100% das médias e grandes empresas; 93% das empresas têm acesso à Internet, sendo 99% das médias empresas e 100% para grandes empresas. Estes dados revelaram ritmos diferentes e preocupantes na adopção das TIC's pelas pequenas empresas, em comparação com as médias e grandes empresas, o que poderá dificultar o seu próprio relacionamento com as autarquias no que respeita ao *e-procurement*.

Não obstante a presença de duas velocidades na utilização das TIC's no tecido económico nacional, os dados do OSIC indicam que 77% das empresas utilizam a Internet para interagirem com o Estado, e coloca Portugal muito acima da média da UE27 (72%), sendo que 28% das empresas utilizam a Internet para efectuarem e/ou receberem encomendas e 17% das empresas apresentam propostas *online* em concursos de compras públicas. Também neste indicador o valor para as médias e grandes empresas que utilizam a Internet ou outras redes electrónicas para efectuarem e/ou receberem encomendas sobe para 35% e 58%, respectivamente, o que faz com que Portugal se apresente no 8º lugar da UE27 nas empresas que receberam encomendas online.

Conforme refere Amaral (2003:14), a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública é uma actividade de grande dimensão no contexto português, uma vez que se trata da maior entidade compradora nacional. “O seu peso na economia é muito elevado, excessivo para alguns, o que lhe confere o papel de motor da economia, mas também o papel de travão da mesma.” A dimensão do impacto que o Estado tem no tecido económico português é razão suficiente para que este tenha uma “visão estratégica adequada, nomeadamente não encarar o *e-procurement* como mais um projecto de tecnologia apenas”, mas antes como um alicerce fundamental para a construção da Sociedade de Informação. As tecnologias de informação e comunicação não geram eficiência por si mesmos, para serem bem sucedidas outros aspectos têm de ser considerados, como a formação, os processos, as pessoas, etc. “Por outras palavras, as boas práticas de compras dependem também de outras condições, tais como a estrutura de governança, autonomia e supervisão” (Singer, 2009:63).

Em Portugal as práticas de *e-procurement* colaborativo iniciaram-se em 1979 com a publicação do Decreto-Lei nº 507/79, de 24 de Dezembro, que estabeleceu a criação de uma entidade coordenadora do abastecimento estatal integrada na Direcção-Geral do Património (DGP), em 1993, com a missão de alimentar o Catálogo Telemático de Aprovisionamento Público (CTAP), uma base de dados de bens e serviços aprovacionados pela Direcção Geral Tesouro (DGT).

A resolução do Conselho de Ministros nº 36/2003, de 12 de Março, que aprova o Programa Nacional de Compras Electrónicas (PNCE), pretende precisamente, como vimos no Capítulo I, apoiar a implementação de projectos-piloto em nove ministérios, no sentido de criar as condições para a introdução de práticas eficientes no processo aquisitivo, que garantam poupanças e transparência, mas sobretudo, preparar esses ministérios, em particular as unidades de aprovisionamento, para a criação da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), em 2007, com a missão de “conceber, implementar e gerir o Sistema Nacional de Compras Públicas, bem como fazer a gestão centralizada do parque de veículos do estado, contribuindo para a eficiência e eficácia da Administração Pública” ([www.ancp.gov.pt](http://www.ancp.gov.pt)).

Aparentemente bem sucedidos, os projectos-piloto promovidos pela UMIC ficaram muito aquém dos objectivos propostos. Esta diferença entre objectivos e realizações revela a dificuldade em que consiste a implementação de iniciativas de *e-procurement* colaborativo, mas sobretudo ilustra a pouca fiabilidade dos dados fornecidos e da metodologia de cálculo adoptada.

De facto, o processo de contabilização das poupanças realizadas é extremamente difícil, o que justifica o desenvolvimento de sistemas de monitorização e uma enorme disciplina no seu registo, conforme tivemos oportunidade de referir no Capítulo I.

Independentemente da conclusão relativamente aos resultados mais ou menos positivos, Portugal conta hoje com uma agência de compras constituída, ainda com um enorme défice de confiança dos organismos públicos, que se traduz numa utilização aquém do desejável.

Remontam porém, a 2004 as primeiras experiências, conhecidas, de leilão electrónico conjunto, de carácter pontual, no âmbito do Viseu Digital, para o fornecimento de Papel branco A4 para 16 municípios, com poupanças de 37%<sup>39</sup>.

Em 2006, a “Região Digital do Litoral Alentejano (RDLA) organizou dois leilões electrónicos de compras agregadas com os cinco municípios do Alentejo Litoral (Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém, Sines e Odemira). Os preços propostos para a aquisição de papel de fotocópia e consumíveis de informática permitiram poupanças de 13% e 28%, respectivamente<sup>40</sup>.

Outras experiências pontuais foram-se sucedendo por todo o país tendo, em 2006, sido dados os primeiros passos no sentido da implementação de práticas de *e-procurement* colaborativo na Área Metropolitana de Lisboa, que viria a culminar, em 2008, com a criação da primeira central de compras multi-municipal em Portugal, a CCE-AML.

### **2.3.7 – Factores potenciadores e inibidores da cooperação municipal**

Desde 1974 que, em Portugal, se tem procurado combater a tendência centralizada da governação, mas em especial “durante a última década, temos assistido à expansão de novas formas de governança local, colocando um maior ênfase na cooperação regional (...). Esta nova tendência é indicada pelo aumento significativo dos acordos voluntários formais, entre governos locais, resultando na formação de associações municipais” (Tavares, 2007:2), sejam para determinados projectos definidos, como as cidades e regiões digitais ou estruturas mais formais como as Comunidades Urbanas ou as Áreas Metropolitanas.

O pressuposto que conduz aos diversos modelos de associação de municípios é essencialmente a eficiência económica resultante da cooperação intermunicipal, com externalidades positivas suficientes para compensar os custos económicos, eventualmente políticos e outros: estas estruturas podem “gerar enorme economia de custos, especialmente em projectos de capital intensivo” (Tavares, 2007:4).

---

<sup>39</sup> <http://www.agroportal.pt/x/agronoticias/2004/12/21.htm>

<sup>40</sup> [http://www.cidadesdigitais.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=322&Itemid=157](http://www.cidadesdigitais.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=322&Itemid=157)

Embora a liderança política seja fundamental para construir coligações vencedoras de municípios, outros factores são todavia necessários para que as partes envolvidas entendam como benéfico a partilha de determinadas competências.

A excessiva carga burocrática, “demasiado rígida para prestar serviços de forma eficaz” (Tavares, 2007:4), funciona como motivação primária para a atribuição de determinadas tarefas às autarquias, ou a agrupamentos de autarquias. No âmbito da contratação pública, a coexistência da ANCP e da CCE-AML é demonstrativo desta realidade, ou seja, foi entendido pela Área Metropolitana de Lisboa (AML) que o recurso individual aos contratos da ANCP tinha um peso burocrático considerável, suficiente para justificar a descentralização, embora regionalizada, da tarefa de contratação pública.

Conforme refere Tavares (2007:15), a proximidade geográfica e a heterogeneidade entre municípios, são factores determinantes para a redução dos custos de informação e coordenação e, conseqüentemente, facilitadoras da cooperação entre governos locais.

Também nesta matéria, a CCE-AML satisfaz os pressupostos enunciados, para além da confiança e da simplicidade dos termos do acordo de adesão à central de compras, que contribuíram, de forma absolutamente decisiva, para a promoção dos modelos colaborativos. A complexidade dos acordos é, muitas vezes, factor inibidor da formalização de cooperações, pelo que a CCE-AML adoptou um regulamento orgânico e de funcionamento ligeiro, com processo de adesão voluntário extremamente simples e rápido, sem encargos financeiros para as entidades aderentes e com a repartição total dos proveitos resultantes das poupanças verificadas pela centralização das competências aquisitivas. Por outro lado, as experiências anteriores de colaborações entre municípios da AML, nos mais diversos projectos, aumentou a confiança e as expectativas e reduziu consideravelmente os custos dos novos acordos formais.

Outros factores importantes, facilitadores dos agrupamentos de municípios, têm a ver com a partilha de conhecimentos específicos, recursos humanos, capacidade financeira: também estes se apresentaram como factor de sucesso para a acção colectiva da CCE-AML.

Muito embora “a cultura política nacional e a história sejam factores contextuais que contribuem para explicar a resistência a soluções descentralizadas” (Tavares, 2005:10-11), a formalização de Áreas Metropolitanas, Comunidades intermunicipais ou outro género de associação de municípios carece de iniciativas de valor acrescentado e enquadradas no contexto das políticas públicas locais, mas também nacionais e comunitárias; as Compras Públicas enquadram-se perfeitamente neste pressuposto.

Um interessante trabalho e de carácter pioneiro, realizado por Amaral (2003:18-32), pretendeu, através de um inquérito a vários sectores da sociedade, universidades, fornecedores de tecnologia, empresas de consultoria, organismos públicos e outros fornecedores, identificar as “questões chave mais importantes no que concerne ao *e-procurement* em Portugal”: a juventude do conceito justifica a “existência de poucos estudos académicos nesta área”. Embora os resultados possam apresentar-se com algum défice de actualidade, permitem-nos conhecer a percepção dos mais variados agentes relativamente à problemática do *e-procurement* à data, cruzar com os de outros trabalhos e experiências mais recentes e verificar que algumas das questões centrais identificadas, em 2003, ainda se mantêm como a mesma pertinência.

Seguindo a pesquisa de Amaral (2003:18-32), na hierarquia das questões consideradas mais pertinentes (Anexo O), no contexto do *e-procurement*, pelos inquiridos, destaca-se a “transparência nos processos de compras”, aspecto central da acção governativa e grande vantagem atribuída às actividades de *procurement* desmaterializadas.

No *top5* dos aspectos mais relevantes encontram-se ainda a “implementação de um modelo de reengenharia do processo de compra”, “conseguir uma harmonização dos procedimentos de compra”, “integrar sistema de *e-procurement* com sistemas de *back-office*” e “redesenhar o processo de negócio”. Este último aspecto tem, aliás, uma enorme relevância, porque revela a percepção relativamente à necessidade de efectuar alterações “a nível de estratégias e processos (...) que representam uma reestruturação de todo o processo” e não simples mudanças tecnológicas. Estes aspectos, a que acrescentamos outros - a “garantia do compromisso dos líderes chave da organização” (6º), “responsabilização de todos os níveis” (13º) e “certificar a existência de uma legislação de suporte ao *procurement* publico” (14º) - concentram em si, as questões essenciais a considerar antes de lançar qualquer projecto de *e-procurement* por organismos públicos apresentadas por Steinberg (2003:2-6), a que já fizemos referência.

Na análise dos temas, verificamos o predomínio de aspectos relacionados com a “eficiência interna”, o que demonstra uma orientação, acertada, para os aspectos funcionais, em detrimento dos tecnológicos.

Perante a dimensão dos gastos do sector público em compras de bens e serviços, parece-nos elementar admitir que se justifica um trabalho conjunto entre organismos públicos no sentido de se estabelecer um verdadeiro quadro orientador e coordenador da actividade de *procurement* na Administração Pública.

Quadro III: Análise por grupo de questões		
Assuntos	Frequência	%
Aplicação tecnológica	7	19,4
Eficiência Interna	12	33,3
Negócio	10	27,8
Inter-relação com entidades externas	7	19,4
Total	36	100,0

Fonte: Amaral (2003:28)

Conforme propõe o *National Audit Office*, os organismos responsáveis pela coordenação do *procurement* nacional deverão preocupar-se em definir categorias de tratamento nacional, regional ou local, identificar as organizações que deverão desenvolver as estratégias e as actividades, estabelecer modelos de

governança, disponibilizar informação de gestão relevante e procurar incluir objectivos de política pública.

Compete ao organismo centralizador desenvolver as iniciativas necessárias à promoção do envolvimento dos organismos públicos, bem com contribuir para a coordenação das diversas centrais de compras sectoriais, promovendo, desta forma, a convivência saudável entre uma entidade de competência coordenadora e um conjunto de Centrais de Compras com perfil mais versátil e adaptável à realidade em que operam.

Tal não significa que a entidade centralizadora não tenha competências no que respeita à celebração de contratos, antes pelo contrário. A partilha das condições encontradas por outras Centrais, ou a centralização da contratação de artigos facilmente standartizáveis ou definíveis (*commodities*) deverão ser o foco da actividade da entidade coordenadora em matéria de contratualização.



### Capítulo 3 – Modelos Colaborativos

#### 3.1 - Centrais de Compras

As **compras colaborativas** são a definição que preferimos e utilizamos ao longo do documento como sinónimo de Centrais de Compras, pelo facto do conceito “colaborativo” representar precisamente a essência das Centrais de Compras. Traduzem um processo de cooperação entre duas ou mais organizações num agrupamento de compras, em uma ou mais actividades ao longo do processo, através da partilha e da agregação dos volumes de compras, informação e recursos, ou com uma 3ª parte com o objectivo de combinar os requisitos individuais para a aquisição de bens e serviços.

Porém, encontramos um conjunto de terminologias sinónimas por todo o mundo que partilhamos: “Compra cooperativa (EUA, Canada, Alemanha), consórcio (Finlândia, Canada, RU), serviços partilhados (UK, África do Sul, ONU), serviços comuns (Canada), competição colaborativa (Austrália), cooperação para benefício mutuo (Austrália)”, cooperativas de compras, etc. (Knight, 2007:333).

Nos capítulos anteriores tivemos oportunidade de apresentar alguns aspectos que influem nas compras públicas como as TIC’s, os modelos colaborativos, a eficiência, as políticas públicas, etc. Referimos também a relação existente entre eles, mas como se podem conciliar todos estes conceitos numa única estrutura? Com que benefícios? Como se podem maximizar as vantagens resultantes do relacionamento entre todos estes conceitos?

Procuraremos responder a estas e outras questões neste capítulo, considerando que estão aceites as virtuosidades dos modelos colaborativos e das TIC’s e reconhecidos os seus contributos para a eficiência processual e para a prossecução das políticas públicas.

De facto, as inovações tecnológicas, mas também as organizacionais, facilitam a cooperação entre várias entidades que partilhem interesses e que decidam centralizar competências. Não surpreende, portanto, que a tendência para a centralização de competências tenha acompanhado de perto a revolução das TIC. No entanto, os benefícios da centralização de competências, em particular em matéria de compras, não estão necessariamente dependentes das TIC’s. Aliás alguns são mesmo independentes das infra-estruturas de informação e comunicação, como veremos mais adiante, que justificaram a constituição de Centrais de Compras por todo o mundo, como são os casos da Compranet (México), Comprasnet (Brasil), Chilecompras (Chile), OGC Buying Solutions (RU), UGAP e Opache (França), Consip (Itália), Hansel (Finlândia), SKI (Dinamarca), SatsKontorest (Suécia), BBG (Áustria), ANCP (Portugal) ou a GSA (EUA), “criada em 1949 para fornecer vários serviços ao governo federal, é indiscutivelmente uma das mais avançadas unidades de compras centralizadas do mundo” (Dimitri, 2006:49).

Embora muitas vezes, vejamos na mais diversa literatura, que o caminho da centralização é potenciado pelo *e-procurement*, porque permite às Centrais de Compras monitorizarem todo o processo aquisitivo, também a centralização “amplia os benefícios do *e-procurement*” (Dimitri, 2006:75), demonstrando o seu relacionamento íntimo.

Na verdade, os mais recentes movimentos de centralização de compras devem-se, essencialmente, aos benefícios oferecidos pelas TIC's. Porém, não é demais alertar para os riscos que pode representar a adaptação das estruturas à tecnologia e a novas práticas, sem considerar as necessárias adaptações como resultados das particularidades dos sectores, dos mercados, das pessoas, da cultura, etc.

### 3.2 - Centralização vs Descentralização

Quando referimos modelos centralizados de compras públicas, na maioria dos casos, utilizamos o conceito como forma simplificada, porém, pecamos por excesso. Não se encontram, na mais diversa literatura, casos em que as compras sejam totalmente centralizadas, onde todas as decisões sejam tomadas de forma centralizada numa estrutura pública. Assim, o mais comum é encontrarmos modelos mistos ou híbridos “onde unidades centrais desempenham um papel decisivo na definição de algumas estratégias e políticas comuns” (Dimitri, 2006:48), como são os casos dos Acordos-Quadro<sup>41</sup> desenvolvidos por centrais de compras em substituição dos organismos públicos aderentes. De facto, os mais diversos exemplos de Centrais de Compras aumentaram o grau de centralização, encontrando no modelo híbrido a solução mais apropriada a uma realidade que exige enorme flexibilidade.

Mas que aspectos condicionam a decisão relativamente ao grau de centralização?

Dimitri (2006:53-76) identifica um conjunto largo de aspectos principais a considerar na escolha entre centralização e descentralização de determinadas competências, que embora directamente relacionados merecem uma análise individualizada dos que consideramos mais pertinentes.

- A eficiência surge no centro da decisão, como factor fundamental para o controlo de custos e consequente obtenção de poupanças. É reconhecido que a centralização das competências aquisitivas (as compras colaborativas) potencia as sinergias, as economias de escala, a especialização e a partilha de conhecimento e recursos humanos e contribui para a desejada eficiência.
- As sinergias resultam de diversos factores, em que, destacamos a importância dos recursos humanos qualificados, muitas vezes inacessíveis a pequenos organismos, que contribuem para a redução dos custos de litigância, por três motivos essenciais apresentados por Dimitri (2006:56): primeiro, porque “devem melhorar a clareza, transparência e o acompanhamento dos procedimentos, mais genericamente a qualidade global dos documentos”, em segundo lugar, “porque a centralização reduz o número de contratos de aprovisionamento”; e finalmente, “porque é mais provável as litigâncias, em caso de controvérsia, serem diferentes se não for centralizado”.
- A standartização é outro aspecto que favorece a centralização, na medida em que “permite aos fornecedores explorarem as economias de escala, produzindo maiores quantidades do

---

<sup>41</sup> Acordo-Quadro - contrato celebrado entre uma ou várias entidades adjudicantes e uma ou mais entidades, com vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo, mediante a fixação antecipada dos respectivos termos. (DL 18/2008, de 29 de Janeiro)

mesmo produto”, bem como facilita a recolha e tratamento da informação pela estrutura centralizadora; no entanto, a excessiva standartização pode criar problemas adicionais às organizações, caso não correspondam às necessidades locais, o que aliás se verifica no caso da ANCP e dos ministérios, em que estes últimos se vêm obrigados a desenvolver procedimentos aquisitivos para satisfazer as necessidades não previstas, nas mesmas categorias de bens e serviços, nas negociações centralizadas pela ANCP.

- A estratégia de compras é outra dimensão importante quando se considera a opção centralização vs descentralização das compras; ou seja, a importância estratégica que os bens e/ou serviços têm para a instituição deverá determinar o grau de centralização. Se a compra envolver “artigos ou actividades com considerável impacto no negócio ou na política pública” (Dimitri, 2006:61), determinantes para a prossecução de determinados objectivos, sejam eles sociais, militares, saúde, ecológicos, etc., mais centralizado deverá ser o modelo aquisitivo.
- São de considerar igualmente as circunstâncias conjunturais, ou seja, se estamos, por exemplo, a experimentar uma emergência. Nesta situação, segundo Dimitri (2006:66), não é evidente qual o modelo mais vantajoso: a “descentralização funciona melhor com compras do quotidiano (...) reduz riscos de atraso ou de eventos imprevistos”; por sua vez, “quando a emergência são desastres naturais, a centralização é desejável, facilita o planeamento das actividades e a coordenação”.

Na verdade, a centralização e a descentralização dos procedimentos aquisitivos têm vantagens e desvantagens: se a primeira permite à Central de Compras controlar todas as decisões, embora com custos de recolha de informação elevados, a segunda permite a adaptação das necessidades locais à realidade, abdicando dos benefícios, entre outros, do volume. As TIC's, que como referimos atrás, revolucionaram o processo de compras, também no sector público, não tornam absolutamente claro qual o modelo mais vantajoso quando se analisa uma solução de forma abstracta. De facto, as “TIC's introduziram novas perspectivas na centralização e descentralização. Novos argumentos a favor da centralização surgem com a redução dos custos das comunicações e recolha de informação local (...); no entanto, ao mesmo tempo as TIC's podem favorecer a descentralização, uma vez que reduzem os custos de monitorização” (Dimitri, 2006:68).

- Outros aspectos deverão ser devidamente analisados, como sejam as diferenças entre os parceiros em matérias como: objectivos, repartição de poupanças, preocupação com o ambiente, aspectos culturais e políticos, modelos de compromisso, eventuais necessidades de equilíbrio de poder, categorias centralizadas, alocação de custos e sobretudo a confiança. A confiança mútua e objectivos semelhantes facilitam a cooperação, aumentando o valor da rede, sendo esta mais valiosa quanto maior for a sua dimensão. Segundo Knight (2007:332), “quando um membro acredita que os outros membros estão envolvidos na cooperação, esse membro será ele próprio mais comprometido”, tornando bem sucedidos os modelos

colaborativos que alcançam altos níveis de motivação entre parceiros. De facto, os organismos descentralizados compram frequentemente os mesmos bens e serviços a fornecedores diversos, perdendo a possibilidade de economias de escala. Porém, algumas motivações políticas podem contribuir para soluções, à partida, menos eficientes.

Muito embora seja extremamente difícil de identificar, a partir de determinado nível de centralização, o risco de litigância aumenta significativamente, visto que a quota de mercado que pode ser perdida por um fornecedor é substancialmente maior e pode representar perdas irreparáveis na sua facturação. Este aspecto mereceria uma análise mais cuidada, porém deverá estar presente nas decisões políticas aquando da definição dos graus de centralização, sob pena de tornar a estrutura ineficiente. Também a insatisfação dos potenciais fornecedores pode causar custos políticos importantes. Por exemplo, quando são submetidos a concurso público “poucos lotes de grande dimensão, aos quais os pequenos fornecedores sentem enormes dificuldades em aceder” (Dimitri, 2006:59). Esta situação deverá obrigar os decisores a identificar o impacto da estrutura centralizada no mercado e encontrar o equilíbrio entre a centralização e descentralização, no sentido do modelo híbrido e procurar modelos facilitadores do acesso das PME’s.

É elementar considerar que a procura agregada aumenta consideravelmente o poder de compras e conseqüentemente induz a redução dos custos unitários. No entanto, as entidades compradoras deverão prestar particular atenção à sua “posição dominante” (Dimitri, 2006:71), de forma a não favorecer os grandes fornecedores em detrimento das PME’s, sob pena de diminuir a concorrência no longo prazo.

Estamos então perante uma decisão difícil, que deverá ser ajustada caso a caso, tendo em conta, entre muitos outros factores, os enunciados anteriormente: procurando evitar que grandes fornecedores desvirtuem o efeito das Centrais de Compras de vinculo não obrigatório, como a CCE-AML, através da não participação em concursos públicos; e por outro lado, procurando coordenar a compra de forma a atrair novos fornecedores e deste modo aumentar a concorrência.

Embora a dimensão e as características do sector público, sugiram que o modelo híbrido de compras seja o preferível, como a melhor solução para permitir a “exploração da eficiência da centralização e a flexibilidade da descentralização” (Dimitri, 2006:75), também este modelo terá inúmeras configurações.

Como temos insistido ao longo do presente trabalho a literatura acerca das *compras colaborativas* não é vasta (Anexo P), porém alguma pesquisa foi sendo realizada, principalmente no sector privado, em “particular no automóvel e aeroespacial” (Knight, 2007:1).

Embora sejam muitas as semelhanças entre o processo aquisitivo no sector privado<sup>42</sup> e no sector público, uma vez que ambos querem satisfazer uma necessidade, aspectos como a exigência de transparência, preocupações políticas, restrições legais e sobretudo a necessidade de assegurar a

---

<sup>42</sup> Segundo Van Weel, citado por Knight (2007:149-158) são 6 as actividades do processo de compras: especificação, selecção, contratação, encomenda, expedição e avaliação. Van Weel, A.J. (2005), “Purchasing and Supply chain Management, Analysis, Planning and Practice, London”, *Thompson Learning*

satisfação de diversos interessados (*stakeholders*) com objectivos bem distintos (cidadãos, contribuintes, fornecedores, eleitores, eleitos, etc.) marcam a diferença do processo de compras no sector privado, que justifica uma atenção e um cuidado especiais quando procuramos transpor as conclusões de experiências semelhantes noutros países ou noutros sectores de actividade. Conforme refere Knight (2007:141-147), “de facto, a tradução de boa governação para as práticas de compras varia significativamente entre países. Não há uma abordagem homogénea e a implementação dos objectivos e das estratégias de compras está intimamente relacionada com as especificidades dos países (...), as abordagens variam entre países e sectores, de centralizado para descentralizado, de colaborativo para autónomo, mas claramente a história, a geografia, a cultura e o legado são aspectos chave”, embora a responsabilidade e a transparência se mantenham como objectivos comuns, independentemente do estágio de implementação.

Não obstante os cuidados a ter com a implementação das centrais de compras, a evidência demonstra que estas começam a ser populares no sector público (Consórcios verticais<sup>43</sup>), desde logo porque estão reunidas condições prévias que justificam a cooperação, como são: a semelhança das estruturas organizacionais, dos contactos, das necessidades, dos procedimentos e até a inexistência de competição, são factores que promovem a confiança entre entidades e motiva a redução dos custos de transacção, mais do que reduzir preços. Na verdade as compras colaborativas podem atingir níveis de redução de custos de transacção elevados de outras formas para além dos descontos de volume, como é a partilha de *experts* num processo de *procurement* mais profissional.

### 3.3 - Vantagens das Centrais de Compras

As Centrais de Compras podem oferecer vantagens económicas através da redução de preço/custos, para além da capacidade de atrair novos fornecedores, staff especializado e disponibilizar gestão dedicada com recursos próprios (Quadro IV). Não obstante as várias vantagens enunciadas, podemos identificar alguns problemas: os custos de coordenação, a incerteza, a standartização e observância, o *free-riding*, a governância e a redução de poupanças, são os mais recorrentemente enunciados.

Quadro IV: Vantagens e desvantagens das Centrais de Compras	
Vantagens	Desvantagens
- Redução de preços	- Focus no preço em detrimento de outros
- Redução de custos administrativos	componentes quando selecciona fornecedores
- Redução dos custos de transacção	- Custos de implementação
- Acesso facilitado ao conhecimento	- Custos de coordenação
- Aumento do poder negocial	- Resistência de fornecedores
- Comunicação entre membros acerca de	- Estratégias anti-concorrênciais

<sup>43</sup> Entidades da mesma indústria

problemas comuns	- Redução do nível de serviço disponibilizado
- Redução do volume de trabalho	- Custos de manutenção da coesão
- Redução dos Riscos	- Informação estratégica pode ser disponibilizada a concorrentes
- Aprendizagem mutua	- Perca de flexibilidade e controlo
	- Indefinição dos beneficiários pode aumentar a tensão entre os membros

### 3.4 - Factores críticos para a cooperação

No que respeita à definição de normas de cooperação e à classificação dos respectivos factores críticos, encontramos ao longo de toda a literatura a redução de preços e de custos, para além da partilha de informação e aprendizagem mútua e da confiança. Um estudo interessante promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU) teve como objectivo precisamente analisar as práticas de compras no âmbito da ONU e apresentar modelos colaborativos de compras, para uma grande variedade de organizações, como a Organização Mundial de Saúde (OMS) ou a *United Nations Children's Fund* (UNICEF), e para “um mercado de cerca de 5.084 bilhões de dólares”, (Schotanus, 2005:962). Apesar da diversidade das actividades e das dimensões das agências da ONU (Anexos Q e R), existem muitas necessidades comuns que justificam a definição de formas de cooperação.

Este conceito apresenta-se particularmente interessante para ambientes onde não haja praticamente concorrência, a envolvente externa seja semelhante, a confiança seja mútua, os interesses comuns, bem como os objectivos idênticos. Os organismos públicos, sejam ministérios, escolas, hospitais, municípios, ou outros, desenvolvem precisamente o ambiente atrás descrito: têm estruturas semelhantes, redes aproximadas e necessidades comuns. Estes factores representam um forte estímulo à cooperação. Em simultâneo, a maioria dos agrupamentos de compras no sector público não têm como objectivo o lucro, pelo que as poupanças são geradas com menos custos para os membros do grupo e a maioria das poupanças reverte para o grupo.

Embora na maioria dos casos as vantagens da constituição de modelos de compras colaborativas compensem os custos, na prática nem sempre é possível constituir estes agrupamentos cooperativos e nalguns casos assistimos a “mortes” prematuras. De facto, um grupo de compras só se torna viável quando os custos de transacção são inferiores para os membros do grupo quando trabalham em conjunto, no entanto, tal não é condição suficiente. Vining e Globerman<sup>44</sup>, citados por Schotanus (2010:52), distinguem os custos de transacção em 3 grupos: custos de produção, custos de *Sourcing* (pesquisa, negociação e relação com fornecedor) e custos de oportunismo pelos fornecedores.

No topo de factores críticos surge a correcta escolha de bens e serviços. Uma vez que nem todos os bens e serviços têm o mesmo potencial de agregação, torna-se absolutamente determinante a escolha dos itens certos, pelo que deverão ser satisfeitos alguns critérios como a facilidade de

<sup>44</sup> Vining, A., Globerman, S., (1999). “A conceptual framework for understanding the outsourcing decision”. *European Management Journal* 17

especificação, o interesse partilhado, o potencial de standartização, a facilidade de cálculo da poupança, ou factores mais específicos, como a disponibilidade do mercado ou a inexistência de preferência para fornecedores locais.

Na literatura, a confiança inter-organizacional é, provavelmente, um dos factores mais recorrentemente referidos como essenciais para o sucesso da cooperação inter-organizacional.

Os resultados de Schotanus confirmam que, para maximizar a cooperação entre os parceiros, uma relação baseada na confiança deve ser desenvolvida. De facto, se considerarmos que a confiança reduz os custos de transacção, uma vez que elimina a necessidade de monitorização, controlo e acordos de cooperação, o aumento da confiança está directamente relacionado com o sucesso dos grupos colaborativos de compras.

Porém, a confiança não é algo que se compra ou institui: é alimentada por um conjunto de regras e hábitos, para o que em muito contribui a uniformidade dos membros, a semelhança dos objectivos, a comunicação e o formalismo. Os custos transaccionais são presumivelmente inferiores se as organizações forem semelhantes; haverá menos incerteza e menos necessidade de comunicação e ajustamento. Da mesma forma, a existência de objectivos comuns entre os membros do grupo facilita a relação e contribui para a redução dos custos transaccionais.

Obviamente que o carácter mais formal a atribuir a um determinado agrupamento poderá contribuir para que os parceiros se sintam mais seguros e confiantes relativamente aos outros, reduzindo os custos relacionados com a incerteza e eventuais conflitos. Outra forma de incrementar a confiança inter-grupal passa por construir um processo de comunicação eficiente e efectiva, facilitando a percepção relativamente às vantagens de cooperar entre os membros do grupo.

Por vezes, a distribuição da influência entre os membros do grupo não é homogénea: alguns sentem ser mais influentes e acham-se no direito de ser reconhecidos de forma privilegiada na distribuição dos benefícios. Aliás, os benefícios, em formato de poupanças financeiras, são sempre o principal motivo para a colaboração.

Sobretudo nos modelos colaborativos voluntários, com ou sem 3ª entidade coordenadora, cada membro do grupo poderá ter de providenciar recursos, sejam eles financeiros, tecnológicos ou humanos: torna-se absolutamente essencial que o esforço para o grupo, de cada parceiro, seja similar, sob pena de surgirem conflitos de interesse.

Outros factores facilitadores das iniciativas de cooperação estão directamente relacionados com a dimensão das empresas que constituem o consórcio e do próprio agrupamento. Ou seja, a massa crítica assume uma importância enorme, funcionando como “bola de neve”, crescendo cada vez mais rápido à medida que a sua dimensão aumenta. Em qualquer projecto a credibilidade é crítica para o sucesso: porém, em casos como a colaboração voluntária na área das compras, o fazer o que se diz e cumprir o que se planeia é o oxigénio que mantém vivo o consórcio.

<b>Quadro V: Factores críticos para a gestão de iniciativas de cooperação</b>	
<b>Perspectiva da entidade coordenadora</b>	<b>Perspectiva das entidades</b>
1 – Escolha dos bens e serviços correctos	14 – Suporte organizacional
2 – Confiança mutua e relacionamento aberto	15 – Necessidade e vontade de cooperar
3 – Alcançar poupanças	16 – Organização de compras competente
4 – Comunicação actualizada	17 – Recursos suficientes
5 – Medição da performance	18 – Dedicção, compromisso, Liderança
6 – Participação voluntária	19 – Suporte da gestão de topo
7 – Organizações similares com filosofias semelhantes	
8 – Capacidade para lidar com a resistência dos fornecedores	
9 – Promoção de sucesso e <i>Quick-Wins</i>	
10 – Compromissos escritos	
11 – Mecanismos de alocação de ganhos e custos	
12 – Segurança para prever actividades anti-concorrenciais	
13 – Consórcio não demasiado grande ou pequeno	
Fonte: Schotanus (2005:968)	

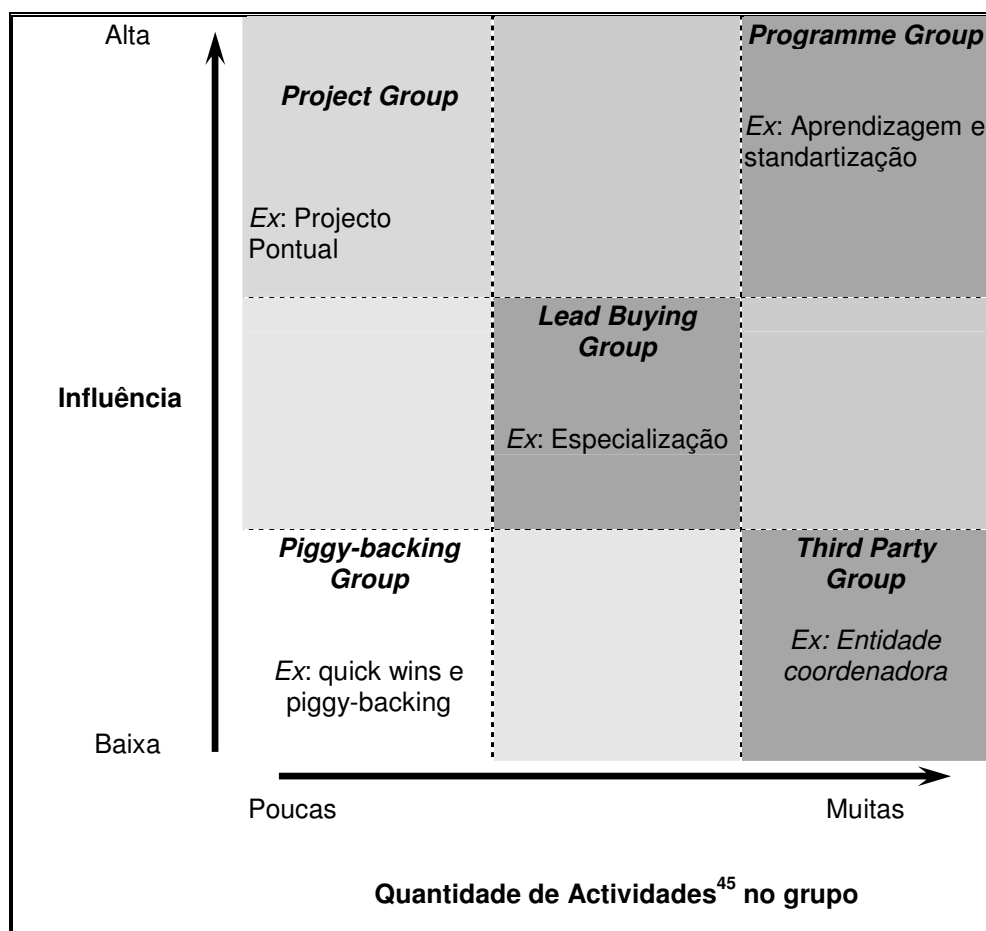
### 3.5 - Classificações da cooperação

Várias classificações dos tipos de cooperação consideram apenas um factor, seja ele o objectivo das entidades, a formalidade, a indústria, o sector, a estrutura, etc.

No entanto, encontramos outros factores que distinguem a classificação das cooperativas de compras, desenvolvido por Schotanus (2005:965-966), referência internacional no estudo de modelos colaborativos, e que faz uma interessante organização das formas de compras colaborativas (Gráfico I), avaliando a quantidade de actividades no grupo e a influência dos membros na actividade do grupo, com base num estudo realizado no sector público holandês.



Gráfico I: Matriz de classificação de formas de cooperação



Fonte: Schotanus (2005:965)

- Os *Project Groups* surgem tipicamente de forma isolada: um grupo de entidades reúne-se e desenvolve esforços de compra conjunta com o objectivo de reduzir custos de transacção para necessidades específicas e limitadas. Este modelo de colaboração apresenta um potencial problema designado de *free riding*: significa que algumas entidades beneficiam dos trabalhos desenvolvidos pelos outros membros, o que pode representar uma limitação na confiança do grupo.
- Os *Piggy-backing group* são grupos informais, que mantêm a cooperação o mais simples possível, por vezes passa apenas pela partilha de informação de compras ou contratos. Para as organizações *piggy-backing* pode ser muito interessante face a redução de preços; para a organização “mãe” não há incentivo directo para permitir que outros aproveitem os seus contratos, o que pode originar dificuldades de entendimento entre as partes. No longo prazo tem de haver compensação, as organizações *piggy-backing*, normalmente, não conseguem influenciar as especificações e a escolha do fornecedor. Nem sempre as organizações “mãe”

<sup>45</sup> Actividades: especificação, selecção, contratação, avaliação, partilha de informação e conhecimento, partilha de pessoal e outros recursos, partilha de políticas públicas, partilha de procedimentos, etc. (Schotanus, 2005:4)

permitem que outras organizações beneficiem das condições acordadas. Um exemplo prático é o grupo de municípios de *Groningen*, activo há mais de 2 décadas: *Groningen* recebe um *fee* dos fornecedores para cobrir as despesas relacionadas com o grupo, como o *helpdesk*.

- Os *Programme Groups*, forma intensiva de cooperação, envolvem os representantes dos membros em *steering committee* para discutir o projecto. Os membros partilham o trabalho administrativo, partilham informação e reduzem os custos de transacção. Por vezes têm estrutura semelhante com o *lead-buying group*, embora este tenha menos custos transaccionais. Vários procedimentos são standartizados e sincronizados para aumentar a eficiência. Por vezes existem contratos e as grandes dificuldades prendem-se com a comunicação e a distribuição de poupanças.
- Os *Lead Buying groups* envolvem *outsourcing* de actividades de compras a um dos membros do grupo. Cada item é comprado pela organização que mais se adequa com base nos seus conhecimentos, experiência e recursos. Permitem a especialização e os membros ficam dependentes do conhecimento dos outros membros.
- Os *Third-party- group* é uma organização com ou sem objectivos de lucro detida pelos membros. Responsabiliza-se pela agregação em escala e pela maioria das actividades do processo de compra. Os membros não necessitam comunicar entre eles. Estes formatos são populares no sector da saúde nos EUA. A realidade internacional revela que grupos grandes de compras geridas por uma terceira entidade é a melhor forma quando as organizações têm perfis de consumo semelhantes. Já um grupo mais pequeno é a melhor forma quando as organizações querem ter influência nas especificações e na escolha do fornecedor.

Para situações específicas a forma híbrida pode ser a ideal. Por exemplo, existem modelos entre a *lead buying group* e o *programme group* ou o *third party group* e o *lead buying group*.

Várias combinações são possíveis, mas *Project*, *lead buying* e *programme groups* permitem frequentemente o *piggy backing*.

Para os contratos de cooperação de um item comum, como a electricidade, normalmente temos formas menos intensas de cooperação. Já bens e serviços específicos como o emprego temporário, geralmente têm formas mais intensas de cooperação.

Normalmente o número de organizações que participam em modelos colaborativos tende a diminuir quanto mais activa for a intensidade da colaboração, isto porque há uma relação directa entre a intensidade da colaboração e os custos transaccionais e de coordenação.

<b>Quadro VI: Razões para colaborar e para não colaborar</b>	
<b>Razões para cooperar nas compras</b>	<b>Razões para não cooperar nas compras</b>
Economias de Escala	Custos de altas expectativas ou falta de recursos
1 - Preços mais baixos	1 – Satisfação com actuais fornecedores
2 – Redução dos preços de transacção	2 – Expectativa de aumento de custos
3 – Aumento da posição negocial	3 – Falta de recursos
4 – Redução do volume de trabalho	4 – Custos elevados de mudança de fornecedores
5 – Diversificação e redução dos riscos	5 – Considerar-se de dimensão reduzida
6 – Cortes orçamentais	Perca de flexibilidade e controlo
Partilha de Informação e conhecimento	6 – Redução da flexibilidade
7 – Partilha de preços e informação relacionada	7 – Perca de controlo
8 – Partilha de experiência com fornecedores	8 – Falta de compromisso com a organização
Melhoria dos processos internos ou partilha de recursos	9 – Falta de suporte cultural
9 – Aprendizagem com outras entidades	10 – Falta de confiança na competência dos outros
10 – Melhorar o relacionamento colectivo	11 – Falta de apoio da gestão
11 – Facilitar o acesso a profissionais especializados	12 – Divulgação de informações sensíveis
12 – Especialização em determinados artigos	13 – Práticas anti-concorrenciais dos fornecedores (legais)
13 – Alargamento da cooperação para outras áreas	14 – Receio de “parasitas”
14 – Cooperação como forma de reorganização	15 – Resistência dos fornecedores
15 – Falta de conhecimento específico próprio	Desconhecimento do conceito de compras colaborativas
	16 – Não teve oportunidade
	17 – Não discutiu o conceito
	18 – O conceito não é prioritário
Fonte: Schotanus (2005:967)	

Embora este trabalho não tenha a pretensão de ser um manual para a constituição de modelos colaborativos de compras, as designadas Centrais de Compras, procurámos dar algum contributo aos interessados, sistematizando conceitos e preocupações, bem como transmitindo informações recolhidas de outros contextos e de vários investigadores que podem contribuir para que o processo de implementação seja mais fácil e eficiente. Vários foram os exemplos de sucesso apresentados, em diferentes fases, com diferentes modelos de funcionamento e até com objectivos marcadamente distintos. Muito embora as condições e as motivações coincidam na grande maioria dos casos

anunciados, a diversidade de soluções colaborativas demonstra o carácter único de cada Central de Compras. São precisamente as experiências internacionais de sucesso, a par do desenvolvimento do *e-procurement*, e da preocupação relativamente às actividades de contratação que motivam os decisores políticos a apoiar as iniciativas de cooperação em compras.

Porém, só um modelo colaborativo adequado às realidades económicas, políticas, sociais, humanas, etc., consegue extrair benefícios líquidos, ou seja, estamos perante um vasto leque de requisitos a verificar por forma a que os benefícios ultrapassem as desvantagens de centralização de competências aquisitivas. Aspectos como a formalidade, a estrutura, a autonomia, as regras de funcionamento, as penalizações, os modelos de comunicação condicionadas pela alocação de custos, distribuição de ganhos, limitações jurídicas, resistência de fornecedores, disponibilidade de TIC's, etc., deverão estar sempre presentes na fase de concepção mas também de operação. Abordaremos, precisamente, de forma mais detalhada no capítulo IV, os principais aspectos relacionados com a implementação e operação de uma Central de Compras, utilizando como exemplo a CCE-AML.

## Capítulo 4 - Central de Compras Electrónicas da Área Metropolitana de Lisboa (CCE-AML)

### 4.1 – Unidade de Compras Electrónica – A génese

Sensível aos temas da simplificação dos processos, optimização de estruturas, desenvolvimento de competências, gestão da mudança, eficiência na aplicação de recursos e adopção de tecnologia de vanguarda, a Área Metropolitana de Lisboa (AML) iniciou, em Julho de 2005, as diligências necessárias à constituição de uma Unidade Metropolitana de Compras Electrónicas, que viria a desenvolver todas as iniciativas necessárias à mobilização dos municípios, promoção e adopção de novas práticas de comércio electrónico, criando as condições para que o acesso ao mercado das compras públicas fosse facilitado e transparente.

Quadro VII - Adesão dos Municípios da AML à CCE-AML					
Municípios	2006	2007	2008	2009	2010
Alcochete					√
Almada	√				
Amadora					√
Barreiro	√				
Cascais	√				
Lisboa				√	
Loures	√				
Mafra	√				
Moita		√			
Montijo					
Odivelas	√				
Oeiras				√	
Palmela	√				
Seixal		√			
Sesimbra	√				
Setúbal	√				
Sintra			√		
V. F. Xira	√				
Fonte: CCE-AML					

Nesse sentido, a AML definiu um planeamento suportado em quatro fases. Uma *primeira fase*, de **estudo preliminar**, pretendeu caracterizar e analisar os processos de compra e negociação, caracterizar a despesa em diversas categorias, bem como indicar possíveis estratégias a aprofundar numa fase mais avançada ao nível dos processos, organização e negociação estratégica. As principais conclusões resultantes do diagnóstico e análise reflectiram de forma geral um estágio embrionário da actividade de compras nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa: compras conduzidas por estruturas pouco especializadas, que se materializavam na inexistência de processos simples e robustos; grande desadequação dos

sistemas de informação. O processo de gestão estratégica de compras<sup>46</sup> ocupava menos de 15% do tempo disponível dos profissionais de compras, comparativamente aos cerca de 85% ocupados na gestão operacional<sup>47</sup>, ou seja, a maioria do tempo era ocupado em tarefas que não acrescentavam valor ao processo.

Numa *segunda fase* de **definição do modelo de “projecto-piloto”**, competiu à AML, em particular à Unidade de Compras Electrónicas (UCE), como pólo dinamizador e responsável estratégico da função Compras, definir o modelo “piloto” a implementar nos dez municípios envolvidos neste exigente processo de mudança, orientando as suas competências nos capítulos da: liderança,

<sup>46</sup> Análise de fornecedores, negociação, gestão de fornecedores, etc.

<sup>47</sup> Requisições, compras, reclamações, etc.

mobilização, sensibilização e promoção do processo de compras electrónicas. À UCE coube, ainda, a identificação das categorias-piloto que viriam a ser alvo de agregação e negociação centralizada. A escolha assentou na combinação de factores que facilitassem a obtenção de resultados imediatos, os *quick-wins*: o potencial de poupança e a facilidade de standartização e caracterização resultaram nas categorias de Economato, papel e consumíveis de impressão.

<b>Quadro VIII – Conclusões do diagnóstico referente aos municípios da AML (2005)</b>	
<b>Estratégia</b>	<b>Organização</b>
- Compras públicas reconhecidas como função administrativa e de suporte	- Os departamentos de aprovisionamento não eram os únicos responsáveis pela função de compras
- Generalidade dos colaboradores com baixos níveis de escolaridade e especialização	- Os colaboradores executavam várias actividades, para além de compras
- Inexistência de indicadores de gestão orientados para as compras	- Existência de grandes armazéns para stock de material
- Controlo efectuado via cabimentação orçamental	- Falta de competência específica em compras
- Inexistência de qualquer tipo de medida de performance operacional	
<b>Processos</b>	<b>Tecnologia de Suporte</b>
- Inexistência de uma gestão formal de categorias de compras	- Sistemas de suporte às compras assentes em ERP's (AIRC e Medidata)
- Processos aquisitivos longos - Processos geridos em papel - Pouca coordenação entre as várias unidades intervenientes no processo de compra	- Inexistência de integração dos sistemas de informação de suporte no processo de compra e nos sistemas financeiros
- Processos hierarquizados e burocráticos - Inexistência de normalização e uniformização de necessidades	- Indisponibilidade de relatórios periódicos sobre as aquisições que permitam uma análise da despesa
- Inexistência de agregação de poder negocial entre Municípios e limitada entre direcções	
Fonte: CCE-AML	

Em paralelo com a *terceira fase*, **implementação e desenvolvimento do projecto-piloto**, foi desenvolvido todo um conjunto de iniciativas estruturantes, através de comunicação e formação, que facilitaram a adopção dos novos processos e práticas de compras, por parte dos utilizadores, com vista à evolução sustentada e à optimização dos potenciais benefícios resultantes da aquisição electrónica.

Com a implementação e desenvolvimento do projecto-piloto de Compras Electrónicas na AML, foram atingidos integralmente os objectivos propostos.

<b>Quadro IX - Objectivos do Projecto-Piloto</b>
- Gerar poupanças
- Aumentar a eficiência no processo aquisitivo
- Aprofundar o conhecimento da estrutura de custos e dos processos aquisitivos existentes nos Municípios
- Desenvolver competências internas nos Municípios no âmbito das compras electrónicas
- Avaliar o grau de adesão da Administração Local ao processo electrónico de compras, sensibilizando os responsáveis para a necessidade de alinhamento com o projecto
- Minimizar as barreiras à adopção das compras electrónicas aquando do processo de generalização
- Avaliar a capacidade dos fornecedores se relacionarem electronicamente
- Avaliar os benefícios económicos potenciados pela racionalização da estrutura de custos e pela agregação de compras
- Elaborar recomendações ao nível dos processos e procedimentos de aquisição
Fonte: CCE-AML

Se dúvidas existiam relativamente aos resultados a obter com esta iniciativa, a redução de mais de 1000 procedimentos aquisitivos, em 2005, na sua grande maioria em formato de ajuste directo e sem qualquer planeamento, para 18, em 2007, garantindo a satisfação das mesmas necessidades, é por si só merecedor de enorme destaque, a que acrescentamos uma redução média de 10% nos preços dos artigos negociados.

Durante esta fase as atenções da UCE estiveram voltadas para os resultados e para as compras, mas também para os processos e sobretudo para as pessoas: foram desenvolvidas diversas acções de formação subordinadas ao tema “compras electrónicas”, para além de muitas horas de formação “*on job*” e da criação de um *site* dedicado, exclusivamente, à iniciativa, que assumiu um papel determinante como ferramenta de comunicação, mas sobretudo como plataforma colaborativa e repositório de documentação útil aos parceiros de projecto.

O sucesso da fase-piloto estabeleceu as condições necessárias para que cada Município viesse a desenvolver, *na 4ª fase*, de **generalização e autonomia orgânica**, as próprias Unidades de Aprovisionamento Municipal, responsáveis por toda a gestão transaccional do processo de compra, sendo o modelo organizacional e a gestão estratégica definidas pela entidade centralizadora.

Esta nova metodologia de compra, baseada numa Negociação Estratégica assente em três alavancas (agregação de volume, uniformidade de *pricing* e normalização da procura), pretendeu reduzir o custo total de aquisição de bens e serviços, mantendo os níveis de qualidade e serviço, sustentado num maior poder negocial, standardização de processos e diminuição dos preços de aquisição e armazenamento.

<b>Quadro X - Principais indicadores de actividade do projecto-piloto</b>
- 18 Procedimentos agregados
- 78 Propostas analisadas
- 141 Licitações em leilão electrónico
- 65.000 Resmas de papel negociadas
- 10.000 Consumíveis de impressão
- 560.000 Artigos de economato
- 284.000 Artigos de higiene e limpeza
Fonte: CCE-AML

Estava, portanto, encontrado o modelo estratégico de funcionamento ajustado às expectativas e aos objectivos propostos, construído numa parceria forte, base da confiança mútua, e que facilitou o compromisso e a adaptação do mercado à nova forma de comprar dos municípios da AML. Interessava, desenvolver uma estrutura capaz de operacionalizar o modelo de competências repartidas.

## **4.2 - Central de Compras Electrónicas da Área Metropolitana de Lisboa (CCE-AML)**

### **4.2.1 – Um modelo de funcionamento flexível**

A Central de Compras Electrónicas da Área Metropolitana de Lisboa (CCE-AML), constituída em Novembro de 2008, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 200/2008 de 9 de Outubro<sup>48</sup> (Anexo K), tem desenvolvido várias actividades no âmbito do *e-procurement* colaborativo.

Com uma estrutura funcional extremamente “leve”, a CCE-AML é suportada por uma Direcção de Projecto da Área Metropolitana de Lisboa, com a responsabilidade de definir a estratégia operacional da Central de Compras e monitorizar o desempenho da CCE-AML de acordo com os objectivos definidos. É ainda composta por duas unidades operacionais - a *gestão de categorias* e a *gestão de processos e sistemas* - com responsabilidades primárias de proceder à categorização e standardização dos bens e serviços e assegurar a agregação das necessidades de compra das entidades adjudicantes abrangidas, bem como assegurar o redesenho dos processos de compras e a sua adaptação à utilização de ferramentas electrónicas que permitam a sua total desmaterialização.

Esta estrutura simples e dinâmica é apoiada por dois órgãos com carácter consultivo, a *comissão de acompanhamento* e a *comissão técnica*.

- Composta por um representante de cada entidade aderente, compete à primeira, acompanhar com base em reuniões periódicas, a execução do plano de compras electrónicas da CCE-AML.
- Com a responsabilidade de apoiar tecnicamente a CCE-AML, a *comissão técnica* é composta por vários especialistas que reúnem em função das especificidades das categorias de bens e serviços em análise. Compete a esta comissão, transmitir à direcção de projecto toda a informação técnica relevante para a especificação e normalização dos artigos. Face à inexistência de recursos técnicos na CCE-AML, com capacidade para especificar a

<sup>48</sup> Estabelece o regime jurídico aplicável à constituição, à estrutura orgânica e ao funcionamento das centrais de compras



generalidade dos artigos sujeitos a agregação, a *comissão técnica* assume um papel absolutamente crítico no sucesso deste modelo colaborativo sustentado na co-responsabilização dos membros.

Ao nível dos processos, podemos distinguir 3 camadas: *negócio*, *nucleares* e *de suporte*.

- A camada *negócio*, de responsabilidade partilhada entre a direcção de projecto e a comissão de acompanhamento, inclui as actividades necessárias à definição da estratégia de compras a adoptar pela CCE-AML.
- A camada *nuclear*, divide-se em 3 macroprocessos: *Sourcing*, Negociação e Gestão Transaccional de Compras. O macroprocesso de *Sourcing* consiste no conjunto de actividades, desde a análise das categorias que passarão a ser negociadas centralmente até à actividade de registo de fornecedores, incluindo as actividades de definição de estratégias de compras por categoria e selecção de fornecedores. O macroprocesso de negociação agrega as actividades que vão desde a identificação das necessidades até à disponibilização de um catálogo ou de preços conjuntos para os Municípios aderentes. Se os dois macroprocessos anteriores são de responsabilidade partilhada, o macroprocesso de Gestão Transaccional de Compras é da exclusiva responsabilidade dos municípios, e agrega actividades desde a detecção das necessidades até à recepção da encomenda, registo e conferência da factura.
- Na camada de *suporte* encontramos dois macroprocessos de responsabilidade exclusiva da CCE-AML: gestão e monitorização de contratos e gestão da infra-estrutura electrónica. O primeiro comporta as actividades de definição dos indicadores e métricas de monitorização, avaliação de desempenho de colaboradores, fornecedores e processual e, finalmente, identificação de oportunidades de melhoria; o segundo engloba toda a optimização das ferramentas electrónicas utilizadas (contratação pública, negociação electrónica, agregação e compras/catálogos), de forma a adaptar-se às necessidades da CCE-AML e dos municípios aderentes.

Este modelo ajustável aos projectos desenvolvidos, de características únicas, leva-nos a classificar a central de compras da AML, com base na matriz de classificação de formas de cooperação desenvolvida por *Schotanus* e apresentada no capítulo III, como um modelo híbrido tendencialmente *third-party group*. Podemos, com facilidade, identificar iniciativas dinamizadas por esta central com características marcadamente de *Programme Group* e *Lead Buying groups*. É esta flexibilidade de combinações que permite que uma estrutura exígua como a da CCE-AML consiga uma considerável velocidade de resposta às necessidades dos municípios. No entanto, a aparente indefinição poderá originar uma crise de identidade com consequências nefastas para a sua sustentabilidade, como veremos mais adiante na abordagem às dificuldades que a CCE-AML enfrenta.

#### 4.2.2 - Princípios orientadores da actividade

A CCE-AML orienta-se por um conjunto de princípios que visam:

- a adopção de práticas aquisitivas por via electrónica, com vista à redução de custos;
- a utilização de ferramentas de compras electrónicas com funcionalidades de catálogos electrónicos e de encomenda automatizada;
- a preferência pela aquisição dos bens e serviços que promovam a protecção do ambiente e de outros interesses constitucionalmente protegidos;
- a promoção da concorrência;
- e a garantia de plena autonomia dos municípios que integram a Área Metropolitana de Lisboa.

Estamos portanto, perante princípios que pretendem a racionalização da despesa através da celebração de acordos-quadro e da normalização de bens e serviços transversais; pretendem ainda gerar poupanças e promover a eficiência operacional através de um forte contributo para a simplificação dos processos aquisitivos, racionalizados e suportados por tecnologia, e da negociação em volume; e finalmente, pretendem promover a competitividade através da selecção de fornecedores em função de critérios económicos, financeiros, técnicos e ambientais.

A CCE-AML posiciona-se, portanto, como uma **central de negociação de condições contratuais**, visto que apenas promove a concorrência no momento de apresentação de propostas pelos potenciais fornecedores, **não lhe cabendo qualquer responsabilidade ao nível da compra dos artigos** após a obtenção das condições aquisição, como acontece noutros géneros de centrais de compras que adquirem para posterior distribuição pelos seus membros. Ou seja, após a identificação do preço de venda os bens e serviços, compete exclusivamente às entidades que integram a CCE-AML proceder à sua aquisição e conseqüente pagamento.

Acrescentamos um outro principio, não inscrito no regulamento da CCE-AML, que está relacionado com a geração de informação de gestão de suporte à actividade, tanto dos municípios como da própria central de compras, e que permite, também, conceber as necessárias métricas de desempenho.

<b>Quadro XI - Indicadores de Actividade da CCE-AML</b>	
<b>Indicadores</b>	<b>2009/2010</b>
Acordos Quadro Nacionais	14
Acordos Quadro Internacionais	5
Despesa Anual Abrangida	8 M€
Aquisições ao abrigo dos Acordos Quadro	1,6 M€
Poupanças (Agregação e Leilão)	822 m€
Poupanças Processuais	1,9 M€
Propostas analisadas	296
Artigos Negociados	5075
Licitações	242
Fornecedores habilitados	28
Fonte: CCE-AML	

Perante esta estrutura simples e processos com co-responsabilização somos capazes de identificar um conjunto de factores críticos de sucesso para a Central de Compras da Área Metropolitana de Lisboa. Serão necessariamente factores que visem a promoção da confiança e da lealdade para com o grupo, como são: o envolvimento profundo dos municípios envolvidos, o empenho da AML, a eficiente metodologia colaborativa entre as partes, o modelo eficaz de partilha de conhecimento, os resultados obtidos e finalmente, a massa critica.

Os dois últimos aspectos encontram-se relacionados, ou seja, os resultados positivos atraem outras entidades ao grupo, o que o torna mais forte, com maior dimensão e capaz de proporcionar resultados ainda mais expressivos. Aliás, como se pode verificar da análise do quadro VI, foram aderindo à CCE-AML vários municípios da AML ao longo dos cinco anos de actividade, sem que para tal tenha existido uma postura “comercial” no sentido de promover a sua integração. Concluimos portanto, que o impulso para a adesão se deveu essencialmente aos resultados positivos apresentados.

#### 4.2.3 – Resistência a dificuldades

Apesar dos resultados interessantes apresentados nos primeiros anos de actividade, a CCE-AML enfrenta um conjunto de dificuldades e até falhas estruturantes que podem, se não fazer ruir, pelo menos “abandar” significativamente o modelo de compras colaborativas implementado na Área Metropolitana de Lisboa. O alargamento das competências da CCE-AML, que a coloca num estágio avançado de competências colaborativas, provavelmente o sexto estágio segundo Veeke<sup>49</sup>, citado por Knight (2007:21-22), demonstra a importância de uma estrutura deste género no contexto metropolitano. No entanto, e muito provavelmente devido à sua rápida evolução e crescimento, encontramos diversas limitações e “problemas” que tipicamente ocorrem nos estágios mais baixos, ou seja, nas fases iniciais de desenvolvimento de estratégias de compras colaborativas.

<b>Quadro XII – Estágios de competências colaborativas</b>	
<b>Estágio</b>	<b>Descrição</b>
<b>1º Estágio</b>	<i>Sourcing</i> e distribuição de bens e serviços
<b>2º Estágio</b>	Cumprimento da regulamentação e legislação
<b>3º Estágio</b>	Uso eficiente dos dinheiros públicos
<b>4º Estágio</b>	Responsabilização
<b>5º Estágio</b>	Valor do dinheiro
<b>6º Estágio</b>	Apoiar objectivos mais vastos da política do governo
<b>7º Estágio</b>	Libertador de objectivos mais amplos do governo

Fonte: Knight (2007:21-22)

<sup>49</sup> Veeke, R.A.F. (1992), “Inkoop: ieder voor zich of één voor ons allen”, *Tijdschrift voor Inkoop en Logistiek*, No. 10, pp. 14-17, and No. 11, pp. 58-64.

- Ao nível do *primeiro estágio*, verificamos algumas dificuldades de uniformização dos bens e serviços a adquirir, face à disparidade de consumos para a satisfação da mesma necessidade, o que torna, muitas vezes, difícil abdicar de determinados hábitos de consumo. Esta situação, para além de tornar a gestão do contrato e a constituição dos lotes de artigos mais complexa, reduz o efeito agregação, diminuindo o potencial de poupanças.
- No *segundo estágio* de colaboração encontramos um sistema legislativo excessivamente burocrático mas sobretudo pouco ágil, o que contraria as dinâmicas económicas actuais e coloca, desde logo, o sector público em clara desvantagem face ao privado, relativamente ao aproveitamento das melhores oportunidades para aquisição de bens e serviços. Utilizemos como exemplo as declarações, em Agosto de 2010, do secretário de Estado da Protecção Civil relativamente à burocracia que atrasa, desde 2008, a aquisição de veículos de combate aos incêndios para os bombeiros<sup>50</sup>. Acresce ainda um conjunto de procedimentos internos, bem diferenciados entre os municípios aderentes, também eles burocráticos, que contribuem para o acumular de tempo na recolha de informação ou no recurso a determinados expedientes.
- No *terceiro estágio* identificamos um conjunto de dificuldades que inviabilizam o compromisso com o gasto eficiente dos dinheiros públicos: a inexistência de monitorização e o deficiente planeamento nos municípios e até na CCE-AML, não possibilitam o encontro dos momentos certos para a conclusão dos acordos-quadro. De facto, verificamos vários concursos municipais para satisfação das mesmas necessidades previstas por esses Acordos, diminuindo o impacto dos mesmos, para além de conferir ao mercado uma mensagem de alguma descoordenação.
- O sistema legislativo português, em particular o Código dos Contratos Públicos, obriga as entidades públicas a cumprir, na sua essência, o *quarto estágio*: a obrigação de publicação dos procedimentos pré-contratuais em plataforma electrónica de acesso público, no Diário da Republica *on-line*, Jornal Oficial da União Europeia e conseqüentemente no Base.gov assegura a transparência nos procedimentos concursivos desenvolvidos pelas centrais de compras.
- Relativamente ao quinto e sexto estágios, verificamos que a CCE-AML se encontra a dar os primeiros passos, reorientando as suas estratégias de compras para a centralização de categorias que representem um peso significativo nos orçamentos municipais ou que se enquadrem numa estratégia de política pública de destaque e que seja vantajosa a sua negociação conjunta. Porém, continua longe de considerar o sector das obras públicas, com um peso significativo nos orçamentos, e que merece a maior preocupação do poder político. De facto, tipicamente, os sistemas de compras colaborativas iniciam a sua actividade com poucas categorias de bens e serviços e com poucas entidades aderentes: só após a

---

<sup>50</sup> [http://jn.sapo.pt/PaginalInicial/Sociedade/Interior.aspx?content\\_id=1643049](http://jn.sapo.pt/PaginalInicial/Sociedade/Interior.aspx?content_id=1643049)

experiência positiva tendem a crescer em membros mas também na quantidade de categorias consideradas e sobretudo na importância dessas categorias de bens e serviços no orçamento do grupo.

Encontramos, igualmente, outro conjunto de limitações, transversais a todos os estágios, e que merecem destaque pelo efeito adverso que trazem para o funcionamento eficiente de uma estrutura de compras colaborativas, como é a CCE-AML.

- O orçamento reduzido que limita a evolução, ao nível dos recursos tecnológicos mas sobretudo no apetrechamento humano da estrutura, e a incapacidade de reunir recursos humanos com experiência e competência relevantes em matéria de contratação pública, são dois “problemas” estruturais que podem, a médio prazo, abalar a confiança nas potencialidades do modelo de funcionamento.
- Aspectos como a inexistência de comunicação automática entre os ERP’s dos municípios e as ferramentas electrónicas disponibilizadas pelas CCE-AML, que criam uma pesada redundância tecnológica, reduziram a sua utilização e limitaram a capacidade de monitorização.
- Algum défice de envolvimento dos parceiros, que se reflecte na limitada adesão aos Acordos Quadro, a dificuldade de desenvolver um modelo sólido de cálculo de poupanças, a pouca autonomia administrativa da direcção de projecto no âmbito da Área Metropolitana de Lisboa, que torna a tomada de decisão extremamente lenta e a dificuldade de reorientação dos benefícios para uma lógica de eficiência processual, em detrimento da redução de preços, apresentam-se como mais algumas dificuldades que a CCE-AML enfrentará num futuro próximo.
- Os significativos atrasos nos pagamentos dos bens e serviços pelos municípios representa uma enorme limitação ao normal funcionamento do modelo de confiança que se deverá estabelecer entre os próprios municípios e entre a CCE-AML e o mercado. Se na óptica do fornecedor os atrasos nos pagamentos podem não ser compatíveis com preços competitivos também para os municípios com prazos de pagamento “aceitáveis”, até 60 dias, os atrasos dos outros parceiros significa um agravamento do prémio de risco que inflaciona os preços dos bens e serviços oferecidos pelos fornecedores.
- A existência de leilões municipais, em detrimento dos leilões metropolitanos, significa que encontraremos preços diferentes para os mesmos bens e serviços no final de cada leilão. Naturalmente que os municípios de maior dimensão ou com prazos e pagamento mais reduzidos obterão preços mais baixos que os restantes. Esta situação elimina o espírito cooperativo e inviabiliza a existência de um catálogo de bens e serviços único para todos os municípios.
- Outra limitação está relacionada com o insuficiente envolvimento do poder político que demonstre, de forma inequívoca, um compromisso incondicional com as iniciativas de compras colaborativas. Neste processo a CCE-AML tem um papel determinante no sentido de promover o referido envolvimento, que passa invariavelmente por considerar categorias com maior expressão no total dos orçamentos municipais, só possível com categorias como os

combustíveis, telecomunicações ou prestação de serviços de higiene e Limpeza (Quadro XIV).

O aspecto do cálculo da poupança, que mereceu a nossa referência em capítulos anteriores, representa a preocupação primária em iniciativas deste género, sobretudo por parte dos líderes políticos mais sensíveis a resultados imediatos traduzíveis de números sólidos. Merece, portanto, uma apreciação atenta da CCE-AML, no sentido de continuar a alimentar esta expectativa enquanto não consegue impor a referida reorientação dos objectivos, e nesse particular, embora os indicadores apresentados sejam bastante positivos até o momento, avizinham-se dificuldades num futuro próximo.

<b>Quadro XIII: Resumo dos principais Concursos Públicos desenvolvidos pela CCE-AML</b>						
<b>Ano</b>	<b>Categorias</b>	<b>Poupança alisamento</b>	<b>Leilão</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Licitações</b>
2007	Papel	8.000,00 €	2.150,00 €	10.150,00 €	1 %	4
	Consumíveis Impressão	45.500,00 €	41.000,00 €	86.500,00 €	14 %	43
	Economato	42.000,00 €	17.000,00 €	59.000,00 €	9 %	43
2008	Papel		37.000,00 €	37.000,00 €	3 %	10
	Consumíveis Impressão	9.000,00 €	6.000,00 €	15.000,00 €	4 %	127
	Economato		8.700,00 €	8.700,00 €	4 %	62
	Higiene & Limpeza	25.000,00 €	53.500,00 €	78.500,00 €	13 %	107
	Pneus	12.700,00 €	13.200,00 €	25.900,00 €	9 %	11
2009	Papel		30.000,00 €	30.000,00 €	6 %	7
	Consumíveis Impressão		16.000,00 €	16.000,00 €	8 %	29
	Economato		18.000,00 €	18.000,00 €	10 %	109
	Higiene & Limpeza		24.000,00 €	24.000,00 €	11 %	62
<b>Total</b>		142.200,00 €	266.550,00 €	408.750,00 €		614

Fonte: CCE-AML

Da análise do quadro XIII, facilmente verificamos que as poupanças resultantes do processo de “alisamento”, ou seja considerar o preço de aquisição do artigo o mais baixo identificado no conjunto dos município compradores, tende, obviamente, a reduzir e desaparecer à medida que as mesmas categorias de produtos voltam a ser negociadas. Para contrariar esta tendência, apenas a introdução de novos produtos e novas entidades permitem alimentar essa rubrica: daí que verifiquemos valores, em 2008, resultantes do alisamento para as mesmas categorias de 2007. Também as poupanças resultantes dos leilões tendem a diminuir em valor absoluto, visto que com o passados anos, os

preços caminham para o referido “preço de mercado”. Acresce que o próprio modelo de qualificação de fornecedores para o acordo-quadro é particularmente exigente, obrigando a uma competição considerável prévia ao leilão, o que lhe retira importância.

Estamos portanto a atingir o limite dos efeitos de poupança nos preços resultante da agregação quando comparados com o ano anterior, pelo que cabe à CCE-AML encontrar novas metodologias de cálculo de poupanças assentes na eficiência processual, sem no entanto esquecer o efeito nos preços, que passa inevitavelmente pelo alargamento a novas categorias ainda não agregadas e por encontrar sistemas de identificação do efeito da agregação nos preços.

Do quadro XIII podemos, também, verificar que as poupanças se enquadram nos valores “mais realistas” abordados nos capítulos anteriores, entre os 3% no caso do papel e os 14% no dos consumíveis de impressão. Embora estes valores sejam bastante interessantes, identificamos um conjunto de categorias de produtos onde não se verificaram quaisquer poupanças, pelos mais diversos motivos, desde deficiência na concepção à fraca adesão dos agentes económicos: madeiras, artigos de canalização, inertes e areias foram mesmo descontinuados pela CCE-AML, em 2009, face à incapacidade de gerar poupanças.

Ainda da análise do quadro XIII, identificamos as categorias de produtos onde o mercado apresenta uma postura menos agressiva, ou seja, um menor número de licitações, como acontece com a categoria de Papel, que normalmente coincide com os sectores onde existe menos concorrência. Este aspecto é particularmente relevante no momento da concepção dos concursos públicos: uma análise superficial do comportamento do sector pode significar o insucesso do acordo-quadro, à semelhança do sucedido na CCE-AML, em 2008.

#### **4.2.4 – Os grandes desafios**

A CCE-AML enfrenta desafios consideráveis para garantir a sua sobrevivência: para além de ultrapassar as limitações anunciadas anteriormente, afigura-se como sua ambição o desenvolvimento do relacionamento com a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) por forma a evitar duplicação de acordos-quadro.

Nesse contexto a CCE-AML tem, essencialmente, duas missões: a primeira, de agregar necessidades e proceder à negociação centralizada de bens e serviços de categorias contratadas pela ANCP, em virtude da sua adesão voluntária ao Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP); a segunda, de proceder à contratação de acordos-quadro para categorias de bens e serviços não satisfeitas pela ANCP ou quando a especificidade dos municípios justifica a realização dos mesmos, que são precisamente uma inovação do recente Código de Contratação Pública, como referimos anteriormente.

Embora a CCE-AML seja um bom exemplo de acordo informal e voluntário de cooperação entre governos locais com o objectivo de tornar mais eficientes as operações para todos os seus membros, “de tal forma que não necessita de obrigar a cooperar” (Schotanus, 2007:54), característica típica das pequenas centrais de compras, geridas pelos próprios membros, normalmente sem regras formais,

sem penalizações por incumprimento e sem quantidade mínima de compra para cada membro, apresenta uma dimensão e uma presença no contexto nacional que justificam maior formalismo e uma troca eficiente de informação.

É, portanto, necessário dotar a CCE-AML de modelo e infra-estrutura de comunicações que facilite a gestão e coordenação do grupo, para além de a dotar de gestores de compras com maior autonomia: só assim se pode, mais que reduzir preços, reduzir custos de transacção e alcançar níveis elevados de eficiência com a introdução de processos comuns automatizados.

Compete à CCE-AML definir os níveis de formalidade e autonomia, bem como todas as regras de funcionamento entre as partes, que podendo continuar a assentar num modelo inovador de co-responsabilização, operacionalizado por uma “comissão de acompanhamento” composta por um representante de cada entidade aderente, deverá dotar a direcção de projecto de maior capacidade de decisão e conseqüentemente, maior agilidade.

Outro grande desafio que a CCE-AML enfrenta está relacionado com a adaptação do mercado às novas práticas desmaterializadas de contratação. Se por um lado, conceptualmente, deverá promover a concorrência, por outro, a evidência mostra existirem significativas assimetrias de desenvolvimento tecnológico, o que diminui a competitividade na generalidade do tecido empresarial, pelo que se torna crítica a criação de mecanismos de inclusão. Mas o funcionamento do mercado apresenta outros desafios: os grandes fornecedores poderão estar interessados em concorrer ao fornecimento de grandes volumes, que resultam da compra agregada, deixando de mostrar interesse em fornecer pequenas estruturas, mesmo as centrais de compras de menor dimensão.

<b>Quadro XIV – Despesa agregada de bens de consumo (AML) - 2009</b>		
<b>Categorias</b>	<b>Peso %</b>	<b>Valor Absoluto</b>
Matérias-primas e subsidiárias	5%	5.586.474,46 €
Combustíveis e lubrificantes	16%	18.383.877,31 €
Limpeza e Higiene	2%	1.754.928,40 €
Alimentação – Refeições	7%	7.617.821,92 €
Alimentação – Géneros	1%	1.638.503,51 €
Vestuário e artigos pessoais	3%	2.992.316,11 €
Material de Escritório	4%	5.106.480,24 €
Outros bens	11%	13.043.066,56 €
Limpeza e higiene (serviço)	18%	20.334.971,59 €
Comunicações	15%	17.449.054,39 €
Seguros	4%	4.130.301,41 €
Vigilância e segurança	15%	17.308.035,89 €
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>115.345.831,79 €</b>
Fonte: CCE-AML		

O alargamento das categorias centralizadas, mas sobretudo do peso dessas categorias de produtos no total do orçamento metropolitano, actualmente em pouco mais de 10%, é outro desafio considerável, face à insuficiência de recursos: compete, portanto, à CCE-AML a identificação das rubricas de despesa com maior impacto no orçamento, com maior potencial de efeito de agregação e, em simultâneo, com maior facilidade de concepção.

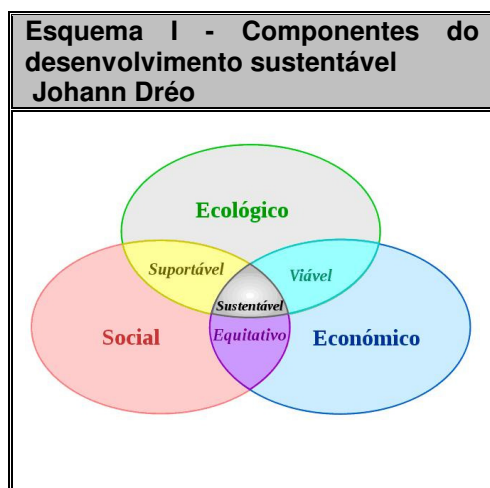
Como referimos anteriormente os atrasos nos pagamentos dos bens e serviços adquiridos pelos municípios representa uma significativa fragilidade do modelo adoptado pela CCE-AML, pelo que deverá procurar incutir nas estruturas municipais, através dos seus líderes, a necessidade de garantir, em primeira instância, os pagamentos das aquisições ao abrigo dos Acordos Quadro.



Sem pretender priorizar os desafios, terminamos com o que diz respeito às “compras públicas sustentáveis”: a dimensão de consumo público das autarquias da Área Metropolitana de Lisboa é justificação suficiente para o suporte de mercados com produtos sustentáveis.

O termo “sustentável” é frequentemente utilizado para, de um modo redutor, referir as práticas que mais se associam a um ambiente saudável. No entanto, o seu verdadeiro alcance remete-nos para uma maior abrangência, para um princípio orientador das sociedades modernas, com efeitos transversais e condicionantes das actividades empresariais e individuais. Este conceito foi difundido sobretudo depois de 1987, quando o Relatório *Brundtland*<sup>51</sup> definiu “desenvolvimento sustentável” como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades da geração actual sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazerem as suas próprias necessidades. Desenvolvimento Sustentável é, assim, um conceito sistémico que resulta num modelo de desenvolvimento interdisciplinar e que manifesta preocupação com aspectos relacionados com o ambiente, mas também com o desenvolvimento económico, social e cultural. “Desenvolvimento Sustentável” não é, portanto, confundível com “ambientalismo”: corresponde antes a um processo de equilíbrio capaz de dirigir uma empresa, um país ou uma comunidade com meios que a valorizem e recuperem todas as formas de capital seja ele humano, natural, financeiro, cultural ou político.

Neste enquadramento, uma actividade é tanto mais sustentável quanto mais vantagens comparativas apresentar no contexto dos mercados internacionais, ou seja, que utilize de forma mais eficiente os recursos disponíveis, contribuindo para a criação de riqueza, mas que em simultâneo apresente externalidades positivas e que contribua para a valorização ambiental, social e cultural do meio onde se desenvolve.



As organizações públicas podem e devem exercer uma importante influência nos seus fornecedores, no sentido de estimular a produção de bens e serviços sustentáveis. Exemplos disso são os edifícios escolares e a iluminação urbana energeticamente eficientes, as cantinas e o *catering* com produtos orgânicos, bem como os transportes públicos menos poluentes. Ao enviar sinais destas novas exigências aos mercados, as organizações públicas conseguirão estimular as tecnologias ambientais, contribuindo para o fortalecimento e competitividade da indústria nacional e europeia.

Aquisições ambientalmente orientadas são, na verdade, aquisições inteligentes. A integração de aspectos ambientais nas compras públicas representa por um lado, uma oportunidade de redução da degradação do ambiente, e por outro de melhorar a eficiência financeira das aquisições.

<sup>51</sup> Documento intitulado *Nosso Futuro Comum (Our Common Future)*, publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. [http://en.wikipedia.org/wiki/Our\\_Common\\_Future](http://en.wikipedia.org/wiki/Our_Common_Future)

No caso da CCE-AML, não estamos na presença do que poderemos considerar compras sustentáveis. Se é certo que a preocupação económica e ecológica estão presentes no modelo que se propõe, para serem sustentáveis as compras deverão ter igualmente preocupações sociais. Tal implica conhecer todo um conjunto de informação relevante ao longo do seu “ciclo de vida”, desde o processo de extracção, produção, distribuição, pós venda, etc. que envolva a participação de pessoas, garantindo que também estas fazem parte de uma política integrada de Compras Responsáveis.

A centralização das compras é, de facto, uma via possível para impulsionar as compras sustentáveis. Mas se promover mercados para produtos sustentáveis através do consumo de bens e serviços com impacto reduzido no ambiente ao longo do seu ciclo de vida pelas autoridades públicas parece ser um objectivo óbvio das políticas de compras sustentáveis, esta alteração dos hábitos de consumo dos municípios implica a criação de novos catálogos de bens e serviços que requerem um conjunto de requisitos que exigem um esforço que entretanto ultrapassa a vontade da CCE-AML.

A Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas define como objectivos para 2010 que metade dos procedimentos pré-contratuais públicos, em quantidade e volume de despesa, incluam critérios ambientais, no pressuposto de que a introdução dos ditos critérios contribua para a mudança da Administração Pública ao nível da escolha dos bens e serviços com vista à protecção do ambiente. Mas que critérios são esses? Parece ser suficiente, por exemplo, a substituição do consumo de papel branco por papel reciclado, uso de tinteiros reciclados ou iluminações LED, para cumprir o objectivo. Sabem as entidades públicas como são produzidos, embalados e transportados estes artigos? Serão essas fases do “ciclo de vida” do produto igualmente amigas do ambiente? A inexistência de respostas obrigará as entidades europeias, porque estamos em pleno Mercado Único, a um esforço coordenado para a definição de critérios ambientais a incluir nos procedimentos pré-contratuais que permitam considerar o bem ou serviço como “amigo” do ambiente ao longo de todo o seu “ciclo de vida”.

Estão, portanto, encontrados os desafios que a CCE-AML terá de enfrentar para se afirmar como líder do processo de crescimento e desenvolvimento do modelo electrónico de aquisições.

## Capítulo 5 - Conclusão: Linhas chave para constituição de uma Central de Compras

O desafio que nos propusemos com a realização deste documento está praticamente concluído. Começámos por enquadrar o conceito do *e-procurement* no contexto da Sociedade de Informação e das políticas públicas de desmaterialização servindo de ponto de partida para a introdução dos modelos de compras colaborativas que visam, para além da utilização da tecnologia no processo aquisitivo, beneficiar das sinergias resultantes da centralização e partilha de competências.

Poucos são os documentos publicados de cariz académico e metodológico, pelo que, não existem documentos de apoio à constituição de modelos colaborativos de compras, que permitam, através de passos seguros, investigados e consolidados, dinamizar agrupamentos de entidades com dimensão e capacidade para potenciar os benefícios resultantes do *e-procurement*.

Concluimos com facilidade que é ambição da Comissão Europeia e dos sucessivos Governos em Portugal criar os mecanismos necessários e incentivar a criação de modelos colaborativos, que promovam a eficiência do processo aquisitivo, apresentando-se como caminho *único* numa Europa mais solidária mas também mais competitiva no contexto global, onde as compras públicas representam mais de 20% do PIB comunitário.

Demonstrámos que o *e-procurement* representa, de forma paradigmática, o conceito de política pública na medida em que introduz o conceito da proposta com maior utilidade para a sociedade, ou seja, o verdadeiro serviço de interesse público.

Descrevemos um conjunto de exemplos, espalhados pelo mundo, que representam precisamente a atenção dedicada pelos mais variados Estados à contratação pública como mecanismo de promoção das mais diversas políticas públicas.

Foi igualmente interessante verificar que o estágio de desenvolvimento económico nem sempre corresponde com o do desenvolvimento das compras. Na realidade, nos países menos desenvolvidos a necessidade de utilizar as compras públicas como política é mais profunda e os potenciais benefícios são proporcionalmente maiores dos que nos países mais desenvolvidos, onde o sector publico é menos importante economicamente do que nos anteriores.

Porque entendemos que o tema tem particular relevância no actual contexto de crise, optámos por identificar um conjunto de exemplos de práticas de compras colaborativas em vários países de quatro continentes, com características significativamente distintas, e que permite concluir que estamos na presença de uma prática com resultados interessantes, mas o seu sucesso depende de um conjunto de variáveis, o que impossibilita a simples transposição de modelos de sucesso adoptados em diferentes contextos.

Foi precisamente este aspecto que mereceu o nosso enfoque no capítulo III, onde apresentámos um conjunto de modelos de compras colaborativas, variáveis consoante o grau de centralização, a par de um conjunto de factores críticos a observar na definição dos modelos a adoptar. Torna-se portanto impossível definir um modelo ideal, nem era essa a nossa pretensão: no entanto, conseguimos

estabelecer um conjunto de regras básicas e apresentar um quadro conceptual e metodológico útil para os processos de implementação de iniciativas semelhantes. Estamos certos de que mais aspectos deverão ser estudados, sobretudo os relacionados com a fase de operação, designadamente as categorias a desenvolver nas diferentes fases, as expectativas a criar, as ferramentas de comunicação a utilizar, etc., que justificam um trabalho de pesquisa mais aprofundado, porém necessário para o sucesso das unidades centralizadoras.

Partilhámos, também, os aspectos centrais da concepção e actividade da Central de Compras Electrónicas da Área Metropolitana de Lisboa que permite ao interessados relacionarem os aspectos conceptuais apresentados nos capítulos anteriores com um caso pioneiro de colaboração multi-municipal no âmbito da contratação pública, e que apesar de apresentar um conjunto interessante de resultados enfrenta várias dificuldades, resultantes de um conjunto de indefinições e insuficiências, que deverão ser devidamente acauteladas por entidades congéneres.

Apresentámos os sete estágios de desenvolvimento dos modelos colaborativos desenvolvido por Knight, que permite enquadrar as estruturas existentes nos diferentes níveis: mais do que uma progressão linear ao longo dos estágios (quanto mais alto melhor), apercebemo-nos que, para uma mais apropriada operacionalização dos 7 níveis, há várias acções a serem tomadas ao longo das diferentes prioridades. O desafio é, portanto, perceber a abordagem correcta, como se enquadra nas prioridades locais ou nacionais, e identificar as áreas onde é apropriado migrar de uma estágio para outro.

Assim, e na impossibilidade de apresentar um modelo único, de sucesso, para uma estrutura colaborativa de compras no sector público, apresentámos um conjunto de preocupações a considerar ao longo da sua constituição e operação.

- Destacamos o compromisso político e da chefia intermédia com os projectos de compras centralizadas como um dos factores críticos prioritários de garantir; representa aliás a grande falha identificada na incapacidade da CCE-AML em se estabilizar e desenvolver.
- Elaboração de um diagnóstico assertivo, no sentido de perceber a legislação enquadrante, a característica da despesa agregada e as necessidades das entidades, de conhecer a capacidade de adaptação do tecido económico e, sobretudo, identificar o efeito nas despesas administrativas das novas práticas centralizadas e a capacidade de pagamento das entidades aderentes.
- Definição de modelos de operação, desenho de estratégias de implementação com uma forte componente de mobilização dos recursos humanos, e estruturação de um modelo de comunicação intra-grupal eficiente, são elementos-chave para o sucesso da iniciativa.

Estes três aspectos gerais são absolutamente determinantes para a sustentabilidade de uma unidade centralizadora de competências aquisitivas, sendo que, em particular o último, apresenta-se com particularmente divergente quando analisamos as mais variadas “centrais de compras”, sejam elas exclusivamente negociadoras, como a CCE-AML, ou com funções de compra e redistribuição como acontece com o Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH). Estas distinguem-se profundamente através de aspectos como a quantidade de parceiros, as suas características, os

objectivos, o modelo de distribuição das poupanças, a partilha dos custos, os aspectos políticos, os vínculos, as categorias negociadas, etc. Ou seja, estamos na presença de um conjunto largo de variáveis que podem fazer variar uma unidade centralizadora ao longo de uma linha onde os extremos coincidem com a centralização e a descentralização, ou apresentar-se com modelos de características híbridas, em que dificilmente se identifica uma tendência marcante em relação à classificação das formas de cooperação apresentadas por *Schotanus*.

A dificuldade de definir um modelo óptimo para um determinado contexto deve-nos deixar satisfeitos. Não existem soluções fáceis com resultados garantidos: aliás, tivemos a preocupação de, ao longo do documento, desmistificar a ideia de que as Centrais de Compras representariam um compromisso entre a simplicidade de concepção e as grandes poupanças financeiras. Estamos, antes perante uma iniciativa complexa, sem pesquisas suficientes a nível nacional e internacional e que carece de maturação e ambição. Porém, para se evitar reinventar, a roda devemos procurar perceber o que foi aprendido noutros países e como esse conhecimento pode ou não ser transferido para outros contextos.

**Terminamos, procurando, de forma telegráfica e com suporte nos resultados do conteúdo apresentado ao longo do presente documento, responder às questões que motivaram este exercício.**

**A principal conclusão é a de que há um significativo potencial de utilização das compras públicas, para além do simples valor do dinheiro e das poupanças, como ferramenta de reforma do sector público, que merece maior exploração. O papel das compras públicas está, de facto, a mudar para um modelo mais estratégico na obtenção dos objectivos políticos, e mais complexo, as centrais de compras podem, de facto, representar uma solução capaz de conferir eficiência às práticas de aprovisionamento público. No entanto, não é possível apresentar um modelo óptimo, as particularidades da envolvente determinam a solução a adoptar e os resultados dependem da escolha acertada.**

## Referências Bibliográficas

- Aberdeen Group (2004), "*The e-Procurement Benchmark Report*", AberdeenGroup, Inc.
- Amaral, Luís; Teixeira, Cláudia; Oliveira, João (2003), "*e-Procurement uma reflexão sobre a situação actual em Portugal*", Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI).
- Audit Commission 2010 (2010), "*A review of collaborative procurement across the public sector*", National Audit Office.
- Boyer, Robert; Castells, Manuel; Lindley, Robert; Saete, Luc; Rodrigues, M.J. e outros (2000), "*Para Uma Europa da Inovação e do Conhecimento*", Oeiras: Celta Editora;
- Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro (2008), "*Código dos Contratos Públicos*", Ministério das obras públicas, Transportes e Comunicações.
- Dimitri, Nicola; Dini, Federico; Piga, Gustavo (2006) "*Handbook of Procurement*", Cambridge University Press.
- Garcia, Valdinei (2008), "*Políticas Públicas Nas Compras Governamentais*", BuscaLegis.ccj.ufsc.Br.
- IBM Global Services (2003), "*Local Government e- Procurement Strategy Report – Management Summary*", County & City Manager's Association.
- Illinois Policy Institute (2009), "*This Bid's for you! How online reverse auctions saves taxpayers millions*", Illinois Policy Institute.
- Jones, David (2007), "*Public procurement in southeast Asia: challenge and reform*", Journal of Public Procurement, PrAcademics Press.
- Knight, Louise; Harland, Christine; Telgen, Jan; Thai, Khi V.; Callender, Guy e Mcken, Katy (2007), "*Public Procurement – International cases and commentary*", Londres, Routledge.
- Lopes, António Calado (2007), "*A Estratégia de Lisboa e a Modernização da Economia Europeia*", Cadernos INA
- Lopes, Ercília; Santos, Leonel (2006), "*Estratégias de e-procurement na Administração Pública: Uma revisão de literatura*", Actas da 1ª Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação.

- Martins, Humberto (2002), *“Gestão De Recursos Públicos: Orientação Para Resultados e Accountability”*.
- Mettler, Tobias e Ronher, Peter (2009), *“E-Procurement in Hospital Pharmacies: An Exploratory Multi-Case Study from Switzerland”*, Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research, Universidad de Talca – Chile.
- Mitchel, Kenneth (2000), *“Instituting E-Procurement in the Public Sector”*, Government Finance Review.
- Nollet, Jean; Beaulieu, Martin (2005), *“Should an organisation join a purchasing group?”*, Supply Chain Management: An International Journal, Emerald Group Publishing Limited.
- Observatório QCAIII (2007), *“Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013”*, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
- Oliveira, Carlos (2008), *“A Experiência e os Ensinos para o Futuro”*, Conferência Ponto de Situação das Compras Públicas no Contexto da Sociedade de Informação, Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade de Informação, 21 de Maio de 2008, Lisboa.
- Phillips, Robert; Rohde, Frank (2006), *“Pricing and Revenue Optimization”*, The RMA Journal.
- Rodrigues, Maria João (2004), *“A Agenda Económica e Social da União Europeia”*, Lisboa, Dom Quixote.
- Rodrigues, M. J. (org.) (2002), *“The New Knowledge Economy in Europe – A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion”*, com a colaboração de R. Boyer, M. Castells, G. Esping-Andersen, R. Lindley, B.Å. Lundvall, L. Soete, M. Telò e M. Tomlinson, Londres, Edward Elgar (edição portuguesa, Celta Editora, 2000).
- Schotanus, Fredo; Telgen, Jan; De boer, Luitzen (2010), *“Critical success factors for managing purchasing groups”*, Journal of Purchasing & Supply Management 16, Elsevier.
- Schotanus, Fredo; Telgen, Jan; De boer, Luitzen (2007), *“Developing a typology of organizational forms of cooperative purchasing”*, Journal of Purchasing & Supply Management 13, Elsevier.
- Schotanus, Fredo (2005) *“Cooperative Purchasing Within UN”*, 14<sup>th</sup> IPSERA 2005 Conference, Archamps (France).

- Schotanus, Fredo; Telgen, Jan (2005) "*Implications of classification of forms of cooperative purchasing*", University of Twente.
- Singer, Marcos; Konstantinidis, Garo; Roubik, Eduardo e Beffermann, Eduardo (2009), "*Does E-Procurement Save The State Money?*", Journal of Public Procurement, PrAcademics Press.
- Steinberg, R., (2003). "*Strategies for successful government e-procurement.*", Gartner, Inc.
- Tavares, António; Camões, Pedro (2007), "*Understanding Intergovernmental Cooperation in a Context of Devolution: An Empirical Study of Collaboration among Portuguese Municipalities*", Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.
- Thai, Kim (2001), "*Public Procurement Re-Examined*", Journal of Public Procurement, PrAcademics Press.
- UE (Comissão da União Europeia) (2006), "*Plano de acção "Administração em linha i2010": Acelerar a Administração em linha na Europa para benefício de todos*", Bruxelas.
- UE (Comissão da União Europeia) (2003), "*Estratégia do Mercado Interno, Prioridades 2003-2006*", Bruxelas.
- UE (Comissão da União Europeia) (2003), "*Papel da Administração em linha (eGoverno) no futuro da Europa*", Bruxelas.
- UE (Comissão da União Europeia) (2000), "*Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa*", Bruxelas.
- UMIC (2003), "*Plano Nacional de Compras Electrónicas*", Presidência do Conselho de Ministros.
- UMIC (2003), "*Plano de Acção para o Governo Electrónico – Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos*", Presidência do Conselho de Ministros.
- UMIC (2007), "*Relatório de Actividades*", Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

#### **Referências não publicadas retiradas da internet**

[http://findarticles.com/p/articles/mi\\_hb6642/is\\_1\\_16/ai\\_n28783786/](http://findarticles.com/p/articles/mi_hb6642/is_1_16/ai_n28783786/)

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Equil%C3%ADbrio\\_de\\_mercado](http://pt.wikipedia.org/wiki/Equil%C3%ADbrio_de_mercado)



[http://jornaldeangola.sapo.ao/15/0/governo\\_angolano\\_multiplica\\_ganhos\\_com\\_as\\_compras\\_publicas\\_electronicas](http://jornaldeangola.sapo.ao/15/0/governo_angolano_multiplica_ganhos_com_as_compras_publicas_electronicas)

<http://www.agroportal.pt/x/agronoticias/2004/12/21.htm>

[http://www.cidadesdigitais.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=322&Itemid=157](http://www.cidadesdigitais.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=322&Itemid=157)

[http://en.wikipedia.org/wiki/Our\\_Common\\_Future](http://en.wikipedia.org/wiki/Our_Common_Future)

[http://jn.sapo.pt/PaginalInicial/Sociedade/Interior.aspx?content\\_id=1643049](http://jn.sapo.pt/PaginalInicial/Sociedade/Interior.aspx?content_id=1643049)

### **Sites institucionais visitados**

- <http://oecd.org>
- <http://ec.europa.eu>
- <http://www.weforum.org>
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.apcadec.org.pt>
- <http://www.postcarbon.org>
- <http://www.unic.pt>
- <http://www.worldaudit.org>
- <http://web.worldbank.org>
- <http://www.cidadesdigitais.pt>
- <http://www.transparency.org>
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- <http://ancp.gov.pt>

ANEXOS

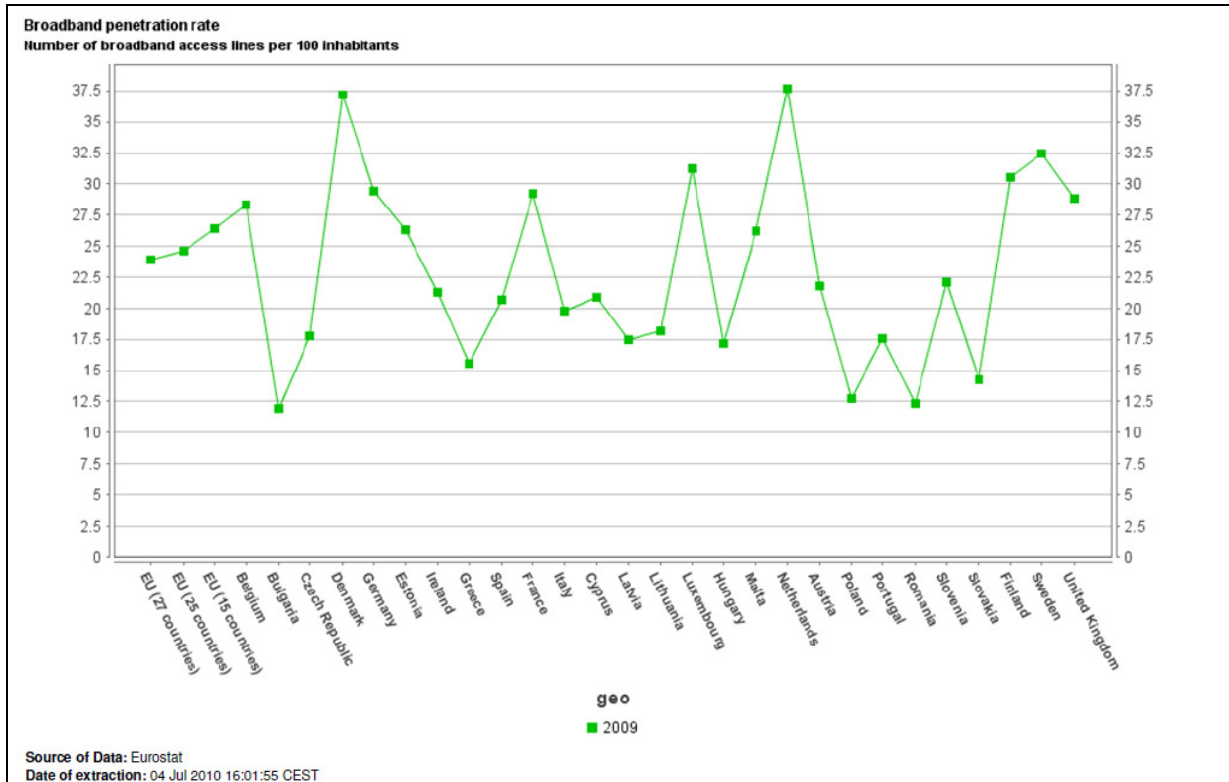
Anexo A - Taxa de Crescimento do PIB

Real GDP growth rate - [tsieb020]													
Growth rate of GDP volume - percentage change on previous year													
geo	time	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU (27 countries)		3.9	2.0	1.3	1.4	2.5	2.0	3.2	2.9	0.7	-4.2	1.0 (f)	1.7 (f)
EU (25 countries)		3.9	2.0	1.2	1.3	2.5	1.9	3.1	2.9	0.6	-4.2	1.0 (f)	1.7 (f)
EU (15 countries)		3.9	1.9	1.2	1.2	2.3	1.8	3.0	2.7	0.5	-4.3	0.9 (f)	1.6 (f)
Euro area (16 countries)		3.9	1.9	0.9	0.8	2.2	1.7	3.0	2.8	0.6	-4.1	0.9 (f)	1.5 (f)
Euro area (15 countries)		3.9	1.9	0.9	0.8	2.2	1.7	3.0	2.7	0.5	-4.1	0.8 (f)	1.4 (f)
Belgium		3.7	0.8	1.4	0.8	3.2	1.8	2.8	2.9	1.0	-3.0	1.3 (f)	1.6 (f)
Bulgaria		5.4	4.1	4.5	5.0	6.6	6.2	6.3	6.2	6.0	-5.0	0.0 (f)	2.7 (f)
Czech Republic		3.6	2.5	1.9	3.6	4.5	6.3	6.8	6.1	2.5	-4.1	1.6 (f)	2.4 (f)
Denmark		3.5	0.7	0.5	0.4	2.3	2.4	3.4	1.7	-0.9	-4.9	1.6 (f)	1.8 (f)
Germany		3.2	1.2	0.0	-0.2	1.2	0.8	3.2	2.5	1.3	-4.9	1.2 (f)	1.6 (f)
Estonia		10.0	7.5	7.9	7.6	7.2	9.4	10.0	7.2	-3.6	-14.1	0.9 (f)	3.8 (f)
Ireland		9.4	5.7	6.5	4.4	4.6	6.2	5.4	6.0	-3.0	-7.1	-0.9 (f)	3.0 (f)
Greece		4.5	4.2	3.4	5.9	4.6 (p)	2.2 (p)	4.5 (p)	4.5 (p)	2.0 (p)	-2.0 (p)	-3.0 (f)	-0.5 (f)
Spain		5.0	3.6	2.7	3.1	3.3	3.6	4.0	3.6	0.9	-3.6	-0.4 (f)	0.8 (f)
France		3.9	1.9	1.0	1.1	2.5	1.9	2.2	2.4	0.2	-2.6	1.3 (f)	1.5 (f)
Italy		3.7	1.8	0.5	0.0	1.5	0.7	2.0	1.5	-1.3	-5.0	0.8 (f)	1.4 (f)
Cyprus		5.0	4.0	2.1	1.9	4.2	3.9	4.1	5.1	3.6	-1.7	-0.4 (f)	1.3 (f)
Latvia		6.9	8.0	6.5	7.2	8.7	10.6	12.2	10.0	-4.2	-18.0	-3.5 (f)	3.3 (f)
Lithuania		3.3	6.7	6.9	10.2	7.4	7.8	7.8	9.8	2.8	-14.8	-0.6 (f)	3.2 (f)
Luxembourg		8.4	2.5	4.1	1.5	4.4	5.4	5.6	6.5	0.0	-3.4	2.0 (f)	2.4 (f)
Hungary		4.9	4.1	4.4	4.3	4.9	3.5	4.0	1.0	0.6	-6.3	0.0 (f)	2.8 (f)
Malta		:	-1.6	2.6	-0.3	0.7	3.9	3.6	3.8	1.7	-1.5	1.1 (f)	1.7 (f)
Netherlands		3.9	1.9	0.1	0.3	2.2	2.0	3.4	3.6	2.0	-4.0	1.3 (f)	1.8 (f)
Austria		3.7	0.5	1.6	0.8	2.5	2.5	3.5	3.5	2.0	-3.5	1.3 (f)	1.6 (f)
Poland		4.3	1.2	1.4	3.9	5.3	3.6	6.2	6.8	5.0	1.7	2.7 (f)	3.3 (f)
Portugal		3.9	2.0	0.7	-0.9	1.6	0.8	1.4	2.4	0.0	-2.6	0.5 (f)	0.7 (f)
Romania		2.4	5.7	5.1	5.2	8.5	4.2	7.9	6.3	7.3	-7.1	0.8 (f)	3.5 (f)
Slovenia		4.4	2.8	4.0	2.8	4.3	4.5	5.8	6.8	3.5	-7.8	1.1 (f)	1.8 (f)
Slovakia		1.4	3.5	4.6	4.8	5.0	6.7	8.5	10.6	6.2	-4.7	2.7 (f)	3.6 (f)
Finland		5.3	2.3	1.8	2.0	4.1	2.9	4.4	4.9	1.2	-7.8	1.4 (f)	2.1 (f)
Sweden		4.5	1.3	2.5	2.3	4.2	3.2	4.3	3.3	-0.4	-5.1	1.8 (f)	2.5 (f)
United Kingdom		3.9	2.5	2.1	2.8	3.0	2.2	2.9	2.6	0.5	-4.9	1.2 (f)	2.1 (f)
Croatia		3.0	3.8	5.4	5.0	4.2	4.2	4.7	5.5	2.4	-5.8	-0.5 (f)	2.0 (f)
Iceland		4.3	3.9	0.1	2.4	7.7	7.5	4.6	6.0	1.0	-6.5	-1.1 (f)	1.9 (f)
Former Yugoslav Republic of Macedonia, the		4.5	-4.5	0.9	2.8	4.1	4.1	4.0	5.9	4.9 (f)	-0.7 (f)	1.3 (f)	2.0 (f)
Turkey		6.8	-5.7	6.2	5.3	9.4	8.4	6.9	4.7	0.9	-4.7 (f)	4.7 (f)	4.5 (f)
Liechtenstein		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Norway		3.3	2.0	1.5	1.0	3.9	2.7	2.3	2.7	1.8	-1.6	1.6 (f)	2.1 (f)
Switzerland		3.6	1.2	0.4	-0.2	2.5	2.6	3.6	3.6	1.9	-1.6	1.6 (f)	2.2 (f)
United States		4.1	1.1	1.8	2.5	3.6	3.1	2.7	2.1	0.4	-2.4	2.8 (f)	2.5 (f)
Japan		2.9	0.2	0.3	1.4	2.7	1.9	2.0	2.4	-1.2	-5.2	2.1 (f)	1.5 (f)

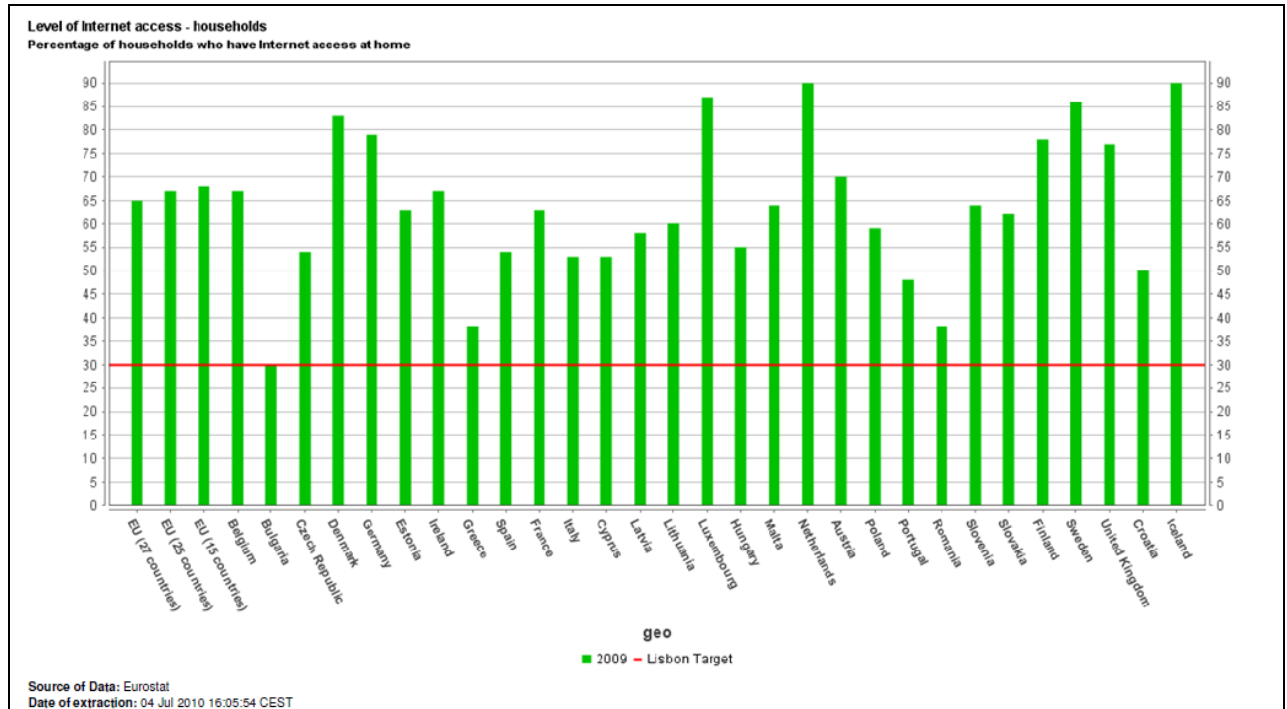
:=Not available f=Forecast p=Provisional value

Source of Data: Eurostat  
Last update: 03.07.2010

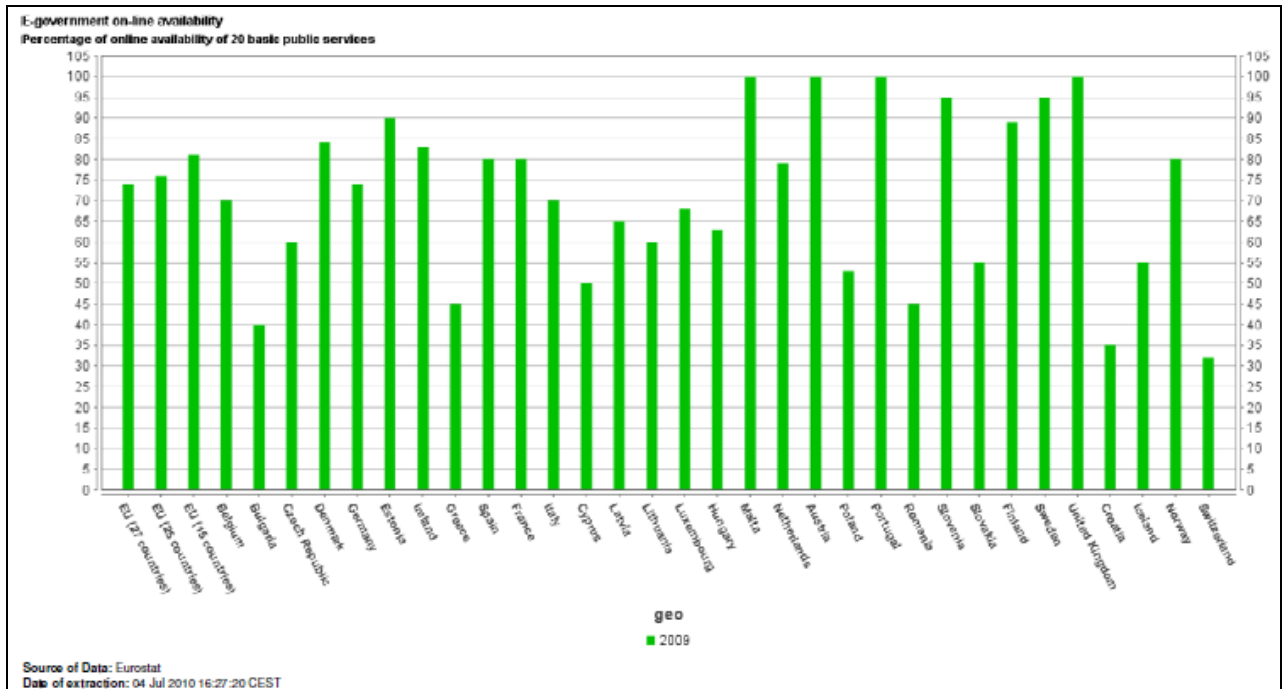
Anexo B - Taxa de Penetração da Banda Larga



Anexo C - Nível de acesso à internet por domicílio



**Anexo D - Disponibilidade de serviços públicos online (e-Government)**



Anexo E - Índice de disponibilidade de rede (internet)

**The Networked Readiness Index 2009–2010**

Country/ Economy	Rank	Score	Rank within income group*		Country/ Economy	Rank	Score	Rank within income group*	
Sweden	1	5.65	HI	1	Egypt	70	3.67	LM	8
Singapore	2	5.64	HI	2	Bulgaria	71	3.66	UM	18
Denmark	3	5.54	HI	3	Sri Lanka	72	3.65	LM	9
Switzerland	4	5.48	HI	4	Macedonia, FYR	73	3.64	UM	19
United States	5	5.46	HI	5	Dominican Republic	74	3.64	UM	20
Finland	6	5.44	HI	6	Senegal	75	3.63	LO	2
Canada	7	5.36	HI	7	Kuwait	76	3.62	HI	45
Hong Kong SAR	8	5.33	HI	8	Gambia, The	77	3.61	LO	3
Netherlands	9	5.32	HI	9	Mexico	78	3.61	UM	21
Norway	10	5.22	HI	10	Trinidad and Tobago	79	3.60	HI	46
Taiwan, China	11	5.20	HI	11	Russian Federation	80	3.58	UM	22
Iceland	12	5.20	HI	12	El Salvador	81	3.55	LM	10
United Kingdom	13	5.17	HI	13	Ukraine	82	3.53	LM	11
Germany	14	5.16	HI	14	Guatemala	83	3.53	LM	12
Korea, Rep.	15	5.14	HI	15	Serbia	84	3.51	UM	23
Australia	16	5.06	HI	16	Philippines	85	3.51	LM	13
Luxembourg	17	5.02	HI	17	Botswana	86	3.47	UM	24
France	18	4.99	HI	18	Pakistan	87	3.44	LM	14
New Zealand	19	4.94	HI	19	Morocco	88	3.43	LM	15
Austria	20	4.94	HI	20	Namibia	89	3.40	UM	25
Japan	21	4.89	HI	21	Kenya	90	3.40	LO	4
Belgium	22	4.86	HI	22	Argentina	91	3.38	UM	26
United Arab Emirates	23	4.85	HI	23	Peru	92	3.38	UM	27
Ireland	24	4.82	HI	24	Georgia	93	3.38	LM	16
Estonia	25	4.81	HI	25	Mongolia	94	3.36	LM	17
Malta	26	4.75	HI	26	Albania	95	3.27	LM	18
<b>Malaysia</b>	<b>27</b>	<b>4.65</b>	<b>UM</b>	<b>1</b>	Mali	96	3.27	LO	5
Israel	28	4.58	HI	27	Zambia	97	3.26	LO	6
Bahrain	29	4.58	HI	28	Ghana	98	3.25	LO	7
Qatar	30	4.53	HI	29	Nigeria	99	3.25	LM	19
Slovenia	31	4.51	HI	30	Guyana	100	3.22	LM	20
Cyprus	32	4.48	HI	31	Armenia	101	3.20	LM	21
Portugal	33	4.41	HI	32	Mauritania	102	3.19	LO	8
Spain	34	4.37	HI	33	Libya	103	3.16	UM	28
Barbados	35	4.36	HI	34	Côte d'Ivoire	104	3.16	LM	22
Czech Republic	36	4.35	HI	35	Syria	105	3.13	LM	23
<b>China</b>	<b>37</b>	<b>4.31</b>	<b>LM</b>	<b>1</b>	Honduras	106	3.13	LM	24
Saudi Arabia	38	4.30	HI	36	Lesotho	107	3.12	LM	25
Tunisia	39	4.22	LM	2	Burkina Faso	108	3.10	LO	9
Chile	40	4.13	UM	2	Tajikistan	109	3.09	LO	10
Lithuania	41	4.12	UM	3	Bosnia and Herzegovina	110	3.07	UM	29
Montenegro	42	4.10	UM	4	Benin	111	3.06	LO	11
India	43	4.09	LM	3	Venezuela	112	3.06	UM	30
Jordan	44	4.09	LM	4	Algeria	113	3.05	UM	31
Puerto Rico	45	4.07	HI	37	Ecuador	114	3.04	LM	26
Hungary	46	3.98	HI	38	Uganda	115	3.03	LO	12
Thailand	47	3.97	LM	5	Mozambique	116	3.03	LO	13
Italy	48	3.97	HI	39	Cambodia	117	3.03	LO	14
Costa Rica	49	3.95	UM	5	Bangladesh	118	3.01	LO	15
Oman	50	3.91	HI	40	Malawi	119	3.01	LO	16
Croatia	51	3.91	HI	41	Tanzania	120	3.01	LO	17
Latvia	52	3.90	UM	6	Madagascar	121	3.00	LO	18
Mauritius	53	3.89	UM	7	Ethiopia	122	2.98	LO	19
<b>Vietnam</b>	<b>54</b>	<b>3.87</b>	<b>LO</b>	<b>1</b>	Kyrgyz Republic	123	2.97	LO	20
Slovak Republic	55	3.86	HI	42	Nepal	124	2.95	LO	21
Greece	56	3.82	HI	43	Nicaragua	125	2.95	LM	27
Uruguay	57	3.81	UM	8	Suriname	126	2.92	UM	32
Panama	58	3.81	UM	9	Paraguay	127	2.88	LM	28
Romania	59	3.80	UM	10	Cameroon	128	2.86	LM	29
Colombia	60	3.80	UM	11	Burundi	129	2.80	LO	22
Brazil	61	3.80	UM	12	Timor-Leste	130	2.69	LM	30
South Africa	62	3.78	UM	13	Bolivia	131	2.68	LM	31
Brunei Darussalam	63	3.77	HI	44	Zimbabwe	132	2.67	LO	23
Azerbaijan	64	3.75	LM	6	Chad	133	2.57	LO	24
Poland	65	3.74	UM	14					
Jamaica	66	3.73	UM	15					
Indonesia	67	3.72	LM	7					
Kazakhstan	68	3.68	UM	16					
Turkey	69	3.68	UM	17					

(Cont'd.)

\* Income groups: HI = high income; UM = upper-middle income; LM = lower-middle income; LO = low income. The highest-ranked economy of each income group appears in bold typeface. Country classification by income group is from the World Bank (situation as of December 2009).

The Global Information Technology Report 2009–2010 © 2010 World Economic Forum

The Networked Readiness Index Rankings

## Anexo F - Índice de Competitividade Global

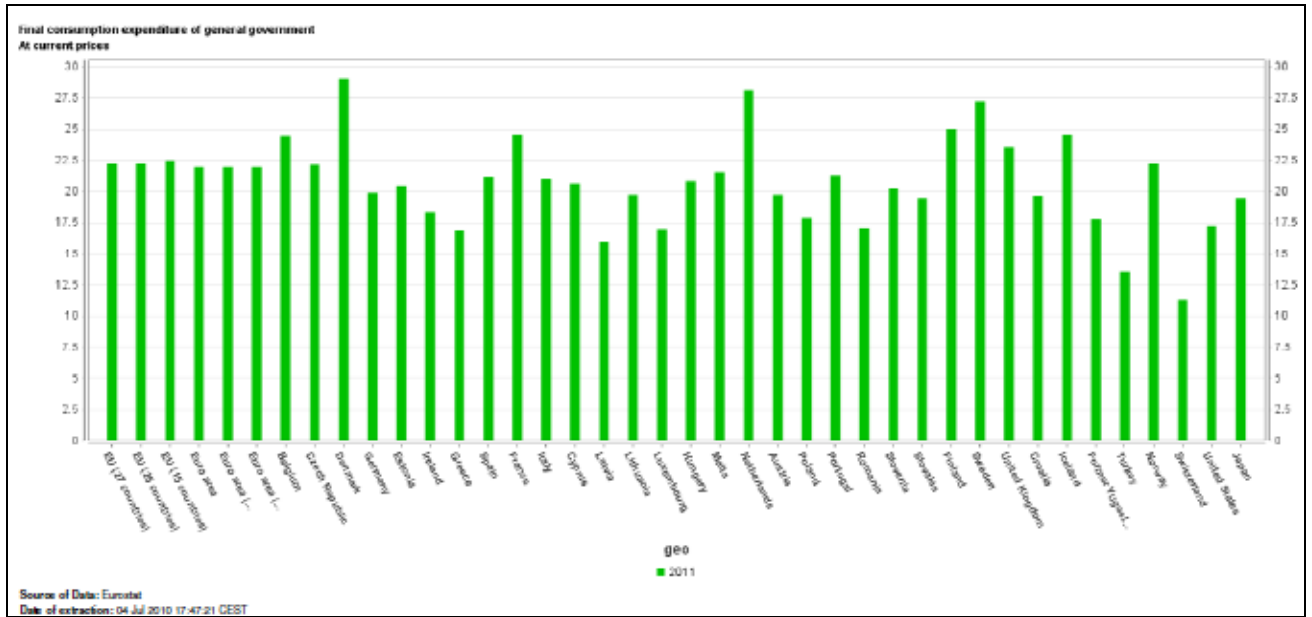
Table 4: The Global Competitiveness Index 2009–2010 rankings and 2008–2009 comparisons

Country/Economy	GCI 2009–2010		GCI 2008–2009 Rank*	Country/Economy	GCI 2009–2010		GCI 2008–2009 Rank*
	Rank	Score			Rank	Score	
Switzerland	1	5.60	2	Colombia	69	4.05	74
United States	2	5.59	1	Egypt	70	4.04	81
Singapore	3	5.55	5	Greece	71	4.04	67
Sweden	4	5.51	4	Croatia	72	4.03	61
Denmark	5	5.46	3	Morocco	73	4.03	73
Finland	6	5.43	6	Namibia	74	4.03	80
Germany	7	5.37	7	Vietnam	75	4.03	70
Japan	8	5.37	9	Bulgaria	76	4.02	76
Canada	9	5.33	10	El Salvador	77	4.02	79
Netherlands	10	5.32	8	Peru	78	4.01	83
Hong Kong SAR	11	5.22	11	Sri Lanka	79	4.01	77
Taiwan, China	12	5.20	17	Guatemala	80	3.96	84
United Kingdom	13	5.19	12	Gambia, The	81	3.96	87
Norway	14	5.17	15	Ukraine	82	3.95	72
Australia	15	5.15	18	Algeria	83	3.95	99
France	16	5.13	16	Macedonia, FYR	84	3.95	89
Austria	17	5.13	14	Argentina	85	3.91	88
Belgium	18	5.09	19	Trinidad and Tobago	86	3.91	92
Korea, Rep.	19	5.00	13	Philippines	87	3.90	71
New Zealand	20	4.98	24	Libya	88	3.90	91
Luxembourg	21	4.96	25	Honduras	89	3.86	82
Qatar	22	4.95	26	Georgia	90	3.81	90
United Arab Emirates	23	4.92	31	Jamaica	91	3.81	86
Malaysia	24	4.87	21	Senegal	92	3.78	96
Ireland	25	4.84	22	Serbia	93	3.77	85
Iceland	26	4.80	20	Syria	94	3.76	78
Israel	27	4.80	23	Dominican Republic	95	3.75	98
Saudi Arabia	28	4.75	27	Albania	96	3.72	108
China	29	4.74	30	Armenia	97	3.71	97
Chile	30	4.70	28	Kenya	98	3.67	93
Czech Republic	31	4.67	33	Nigeria	99	3.65	94
Brunei Darussalam	32	4.64	39	Tanzania	100	3.59	113
Spain	33	4.59	29	Pakistan	101	3.58	101
Cyprus	34	4.57	40	Suriname	102	3.57	103
Estonia	35	4.56	32	Benin	103	3.56	106
Thailand	36	4.56	34	Guyana	104	3.56	115
Slovenia	37	4.55	42	Ecuador	105	3.56	104
Bahrain	38	4.54	37	Bangladesh	106	3.55	111
Kuwait	39	4.53	35	Lesotho	107	3.54	123
Tunisia	40	4.50	36	Uganda	108	3.53	128
Oman	41	4.49	38	Bosnia and Herzegovina	109	3.53	107
Puerto Rico	42	4.48	41	Cambodia	110	3.51	109
Portugal	43	4.40	43	Cameroon	111	3.50	114
Barbados	44	4.35	47	Zambia	112	3.50	112
South Africa	45	4.34	45	Venezuela	113	3.48	105
Poland	46	4.33	53	Ghana	114	3.45	102
Slovak Republic	47	4.31	46	Nicaragua	115	3.44	120
Italy	48	4.31	49	Côte d'Ivoire	116	3.43	110
India	49	4.30	50	Mongolia	117	3.43	100
Jordan	50	4.30	48	Ethiopia	118	3.43	121
Azerbaijan	51	4.30	69	Malawi	119	3.42	119
Malta	52	4.30	52	Bolivia	120	3.42	118
Lithuania	53	4.30	44	Madagascar	121	3.42	125
Indonesia	54	4.26	55	Tajikistan	122	3.38	116
Costa Rica	55	4.25	59	Kyrgyz Republic	123	3.36	122
Brazil	56	4.23	64	Paraguay	124	3.35	124
Mauritius	57	4.22	57	Nepal	125	3.34	126
Hungary	58	4.22	62	Timor-Leste	126	3.26	129
Panama	59	4.21	58	Mauritania	127	3.25	131
Mexico	60	4.19	60	Burkina Faso	128	3.23	127
Turkey	61	4.16	63	Mozambique	129	3.22	130
Montenegro	62	4.16	65	Mali	130	3.22	117
Russian Federation	63	4.15	51	Chad	131	2.87	134
Romania	64	4.11	68	Zimbabwe	132	2.77	133
Uruguay	65	4.10	75	Burundi	133	2.58	132
Botswana	66	4.08	56				
Kazakhstan	67	4.08	66				
Latvia	68	4.06	54				

(Cont'd.)

\*The 2008–2009 rank is out of 134 countries. One country covered last year, Moldova, had to be excluded this year for lack of Survey data.

**Anexo G - Consumo Público (preços correntes)**





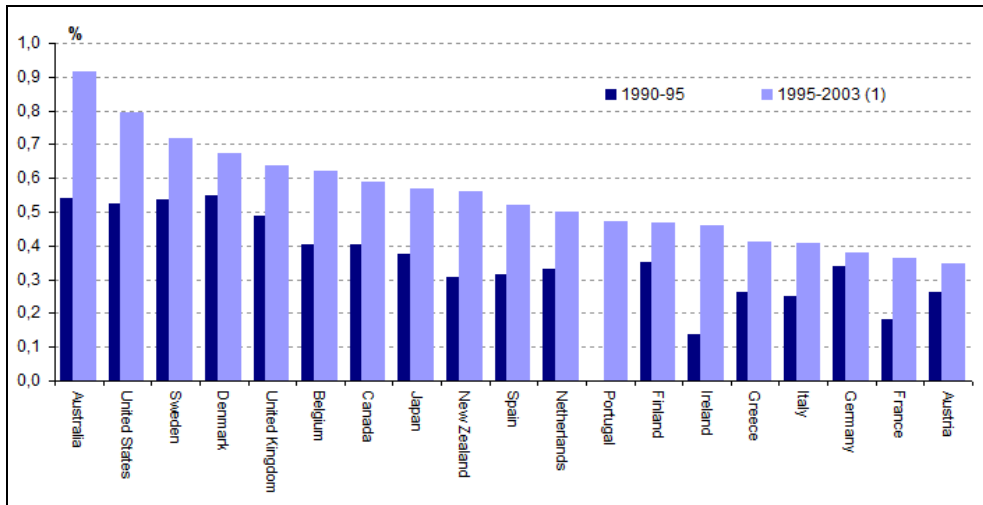
Anexo H - Consumo Público

Final consumption expenditure of general government - [tec00010]; Millions of euro (from 1.1.1999)/Millions of ECU (up to 31.12.1998)													
At current prices													
geo	time	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU (27 countries)		1822228.3	1911485.8	2028577.8	2099084.0	2195855.4	2300992.7	2415341.1	2518021.9	2599524.5	2641474.1	2713266.4 (f)	2755909.3 (f)
EU (25 countries)		1812679.1	1901477.0	2018251.7	2085572.2	2182250.7	2283196.7	2394865.5	2493392.9	2570438.4	2615042.0	2686497.7 (f)	2727813.4 (f)
EU (15 countries)		1739777.9	1818197.5	1927724.3	1993427.1	2086195.9	2172893.3	2272940.7	2359589.4	2413934.0	2470599.4	2538281.8 (f)	2575684.8 (f)
Euro area		1303700.4	1392548.1	1469249.6	1531001.6	1586634.5	1648688.9	1715265.1	1789781.4	1881307.3	1979555.5	2021470.8 (f)	2050408.6 (f)
Euro area (16 countries)		1339128.7	1404526.6	1482134.6	1545154.8	1601429.9	1664598.4	1733254.6	1803088.1	1892626.7	1979555.5	2021470.8 (f)	2050408.6 (f)
Euro area (15 countries)		1334688.4	1399662.0	1476866.5	1539134.8	1594968.7	1657546.0	1724832.2	1793597.9	1881307.3	1967143.4	2008429.5 (f)	2036746.3 (f)
Belgium		53699.0	56394.0	60306.0	63179.0	65941.0	69024.0	71496.0	74659.0	79798.0	83052.0	85073.9 (f)	87766.2 (f)
Bulgaria		2451.5	2657.1	3005.3	3371.2	3661.1	3941.5	4191.9	4667.2	5551.9	5467.5	5562.9 (f)	:
Czech Republic		12947.9	14578.7	17838.4	18940.4	19491.0	22109.3	24239.1	25866.0	30194.6	30280.8	31691.5 (f)	32746.7 (f)
Denmark		43615.2	46062.6	48477.5	49959.8	52289.4	54015.0	56656.2	58938.7	62206.7	66089.8	67535.2 (f)	68710.5 (f)
Germany		391910.0	400230.0	411800.0	416850.0	415860.0	419560.0	426250.0	435570.0	451770.0	473540.0	487631.5 (f)	495788.9 (f)
Estonia		1216.7	1310.8	1432.3	1596.2	1709.0	1923.0	2164.4	2634.9	3118.9	3043.9	2915.8 (f)	2965.0 (f)
Ireland		14298.0	16903.8	19366.1	20938.7	22740.5	24540.7	27202.8	30340.6	32188.7	31420.1	29440.6 (f)	30299.7 (f)
Greece		24564.9	25429.5	28656.3	29429.5	31896.8 (p)	33224.6 (p)	34316.7 (p)	38507.3 (p)	40308.4 (p)	45167.1 (p)	41633.5 (f)	40262.2 (f)
Spain		108360.0	116190.0	125397.0	135919.0	149756.0	163740.0	177536.0	193474.0	211095.0	222329.0	226672.6 (f)	225275.2 (f)
France		330077.0	341214.0	362175.0	378397.0	393772.0	408609.0	422237.0	436400.0	451432.0	469755.5	482048.0 (f)	490746.6 (f)
Italy		219728.0	236857.0	248783.0	262942.0	276238.0	290818.0	299260.0	304181.0	317281.0	327814.0	331811.1 (f)	335613.3 (f)
Cyprus		1614.6	1848.4	2031.5	2327.2	2268.5	2462.6	2726.8	2777.1	3091.9	3364.4	3526.7 (f)	3684.7 (f)
Latvia		1766.7	1907.4	2078.5	2140.1	2181.6	2270.6	2664.7	3677.9	4511.0	3458.6	2917.3 (f)	2717.7 (f)
Lithuania		2818.0	2910.1	3149.1	3275.3	3521.2	3910.7	4624.1	5108.4	6217.8	5795.7	5341.2 (f)	5327.9 (f)
Luxembourg		3322.9	3633.6	3956.9	4241.5	4650.8	5001.8	5224.2	5560.6	5940.4	6343.4	6712.1 (f)	7055.6 (f)
Hungary		10897.1	12616.5	15644.6	17303.6	18424.9	19988.4	20522.1	21447.2	22834.6	19991.9	20771.7 (f)	21101.1 (f)
Malta		782.5	863.5	896.3	908.7	936.7	940.5	1014.5	1039.4	1219.6	1246.2	1288.2 (f)	1315.8 (f)
Netherlands		91871.0	101385.0	110246.0	116793.0	118942.0	121685.0	135442.0	143988.0	151775.0	161031.0	166435.8 (f)	169603.8 (f)
Austria		39690.8	40118.3	40761.7	42106.9	43357.6	45135.6	47431.7	49447.1	52560.0	54987.8	56337.7 (f)	57498.5 (f)
Poland		32391.3	37977.5	37499.6	34736.3	35931.8	44192.1	49720.7	55772.7	67271.1	56619.8	64215.2 (f)	65315.9 (f)
Portugal		23828.8	25770.6	27238.6	28272.9	29840.1	32079.4	32421.5	32999.1	33875.7	35404.0	36395.3 (f)	36894.4 (f)
Romania		7097.7	7351.6	7320.8	10140.6	9943.6	13854.5	16283.7	19961.8	23658.3	20985.6	21649.4 (f)	22635.3 (f)
Slovenia		4026.0	4402.0	4689.0	4897.3	5129.0	5454.0	5825.8	5989.6	6735.4	7054.7	7217.5 (f)	7376.5 (f)
Slovakia		4440.3	4864.6	5268.1	6020.1	6461.1	7052.3	8422.4	9490.2	11266.5	12412.1	13040.5 (f)	13660.5 (f)
Finland		27120.0	28757.0	30658.0	32076.0	33733.0	35376.0	36736.0	38614.0	41568.0	42887.0	44338.5 (f)	45699.3 (f)
Sweden		69328.1	66685.4	71945.5	76017.2	77257.5	78133.2	82691.2	86206.0	87051.1	81333.7	92009.7 (f)	95405.3 (f)
United Kingdom		298569.3	312901.4	338051.6	336448.5	370014.4	392056.2	418328.4	430652.9	393783.6	367551.1	401060.0 (f)	411146.4 (f)
Croatia		5022.4	4927.0	5310.5	5544.5	6091.8	6564.7	7073.0	7752.1	8589.5	8738.6	9050.5 (f)	9380.8 (f)
Iceland		2206.6	2079.9	2403.0	2528.9	2673.4	3229.2	3251.7	3615.5	2553.8	2267.7	2397.1 (f)	2491.1 (f)
Former Yugoslav Republic of Macedonia, the		708.5	951.9	895.7	848.5	866.3	880.8	948.2	1021.4	1220.5	1214.8 (f)	1260.1 (f)	1316.4 (f)
Turkey		33998.7	27012.2	30989.7	32736.6	37591.5	45613.6	51700.0	60350.4	63827.7	64804.4	73720.1 (f)	81753.4 (f)
Norway		35265.3	39383.2	45198.7	44818.4	44600.8	48342.7	51316.9	55703.5	59804.7	61082.2	70541.2 (f)	74284.8 (f)
Switzerland		30046.9	32926.0	34696.6	34349.0	34348.0	35005.0	35109.1	34321.0	36945.3	40040.8	42635.3 (f)	44669.4 (f)
United States		1544608.1	1702099.2	1734242.8	1553041.0	1495618.6	1589824.0	1667171.1	1616125.5	1622858.3	1732793.2	1932435.4 (f)	2057134.9 (f)
Japan		853942.9	801641.5	747972.2	675747.1	665486.5	662051.9	621170.4	571892.1	612493.3	718209.3	790168.8 (f)	820971.5 (f)

:=Not available f=Forecast p=Provisional value

Source of Data: Eurostat  
 Last update: 01.07.2010  
 Date of extraction: 04 Jul 2010 17:52:34 CEST

**Anexo I - Contributo das TIC para o crescimento do PIB em percentagem**



1. 1995-2002 for Australia, France, Japan, New Zealand and Spain.

Source: OECD Productivity Database, September 2005, [[www.oecd.org/statistics/productivity](http://www.oecd.org/statistics/productivity)]

**Anexo J** - Registo da Evolução histórica da legislação mais relevante de compras públicas



Fonte: [www.ancp.gov.pt](http://www.ancp.gov.pt)

**Anexo K - Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de Outubro**

*Diário da República, 1.ª série—N.º 196—9 de Outubro de 2008*

**7183**

**ANEXO**

**Mapa de pessoal da Representação Permanente**

1 — Representante permanente — um funcionário do quadro do pessoal do serviço diplomático com a categoria de embaixador.

2 — Representante permanente-adjunto — um funcionário do quadro do pessoal do serviço diplomático com a categoria de ministro plenipotenciário de 1.ª ou 2.ª classe.

3 — Representante permanente no Comité Político e de Segurança — um funcionário do quadro do pessoal do serviço diplomático com a categoria de ministro plenipotenciário de 1.ª ou 2.ª classe.

4 — Pessoal diplomático — 11 funcionários do quadro do serviço diplomático de qualquer categoria.

5 — Pessoal especializado:

36 funcionários do quadro do pessoal especializado com a categoria de conselheiro técnico principal, conselheiro técnico ou adido técnico;

Dois funcionários do quadro do pessoal especializado com a categoria de conselheiro regional;

Dois oficiais de ligação nomeados nos termos do Decreto-Lei n.º 139/94, de 23 de Maio;

Um conselheiro técnico principal e um conselheiro técnico afectos à unidade EUROJUST, nos termos do Decreto-Lei n.º 29/2004, de 6 de Fevereiro;

Dois funcionários do quadro do pessoal especializado com a categoria de conselheiro ou de adido de imprensa;

Dois conselheiros militares;

Um adido informático.

6 — Pessoal não diplomático — dois funcionários.

7 — Pessoal dos Serviços Externos — máximo de 44 funcionários a afectar por despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros, nos termos da legislação aplicável, sendo três lugares a extinguir quando vagarem.

**MINISTÉRIO DAS FINANÇAS  
E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Decreto-Lei n.º 200/2008**

de 9 de Outubro

As Directivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, relativas à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento, dos contratos públicos de serviços e dos contratos de empreitada de obras públicas, foram transpostas para a ordem jurídica portuguesa pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP).

Nos termos dos artigos 260.º e seguintes do CCP, as entidades adjudicantes podem constituir centrais de compras para centralizar a contratação de empreitadas de obras públicas, de locação e de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços.

As principais actividades das centrais de compras residem na adjudicação de propostas, a pedido e em representação das entidades adjudicantes, na locação ou aquisição de bens e serviços destinados a entidades adjudicantes, bem como na celebração de acordos quadro.

O presente decreto-lei estabelece, assim, o regime da constituição, da estrutura orgânica e do funcionamento das centrais de compras, em cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 260.º do CCP.

O presente decreto-lei define, em primeiro lugar, as centrais de compras enquanto sistemas de negociação e aquisição centralizados em benefício de entidades adjudicantes, podendo tais sistemas ser geridos por quaisquer entidades, públicas ou privadas, ou serviços públicos ainda que desprovidos de personalidade jurídica.

No que respeita à centralização de compras do Estado, está já implementado o sistema nacional de compras públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, o qual assenta em dois principais núcleos orgânicos: a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E., e as unidades ministeriais de compras.

Por conseguinte, no que toca ao Estado em especial, estabelece-se que as respectivas centrais de compras são as plasmadas no mencionado diploma, apenas podendo ser criadas outras em casos excepcionais, no âmbito de um sector específico e mediante autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças e do membro do Governo responsável pelo respectivo sector.

A criação das centrais de compras do Estado fica ainda dependente da respectiva viabilidade e racionalidade económico-financeira.

O presente decreto-lei estabelece ainda o conteúdo dos actos constitutivos das centrais de compras e, na esteira do previsto para o sistema nacional de compras públicas, os seus princípios orientadores, tais como a segregação das funções de contratação, de compras e de pagamentos, a utilização de ferramentas de compras electrónicas, a promoção da concorrência e a preferência pela aquisição de bens e serviços que promovam a protecção do ambiente.

Por outro lado, é prevista a possibilidade de as entidades gestoras das centrais de compras cometerem a gestão de algumas das suas actividades a terceiros, desde que estes ofereçam garantias de idoneidade, qualificação técnica e capacidade financeira.

Deste modo, estabelece-se a base organizacional que permitirá uma gestão centralizada e racional das compras públicas, não só através da reiteração do modelo previsto no Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, em relação ao Estado, mas também através da definição das orientações necessárias à criação de centrais de compras no âmbito das Regiões Autónomas e das autarquias locais.

Foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Foi promovida a audição à Associação Nacional de Freguesias.

Assim:

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

**CAPÍTULO I**

**Disposições gerais**

**Artigo 1.º**

**Objecto**

1 — O presente decreto-lei estabelece o regime jurídico aplicável à constituição, estrutura orgânica e funcionamento das centrais de compras, nos termos do n.º 3 do



artigo 260.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

2 — As entidades adjudicantes referidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, podem constituir centrais de compras, nos termos previstos no presente decreto-lei.

#### Artigo 2.º

##### Natureza das centrais de compras

1 — Para efeitos do disposto no presente decreto-lei, consideram-se centrais de compras os sistemas de negociação e contratação centralizados, destinados à aquisição de um conjunto padronizado de bens e serviços ou à execução de empreitadas de obras públicas, em benefício das entidades adjudicantes a que se refere o artigo anterior.

2 — Podem assumir a função das centrais de compras quaisquer entidades, públicas ou privadas, ou serviços públicos ainda que desprovidos de personalidade jurídica.

3 — Para os efeitos previstos no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, as centrais de compras têm a natureza de entidade adjudicante.

#### Artigo 3.º

##### Princípios orientadores

No exercício das suas actividades, além do respeito pelas regras da contratação pública, as centrais de compras devem orientar-se pelos seguintes princípios:

- a) Segregação das funções de contratação, de compras e de pagamentos;
- b) Utilização de ferramentas de compras electrónicas com funcionalidades de catálogos electrónicos e de encomenda automatizada;
- c) Adopção de práticas aquisitivas por via electrónica baseadas na acção de negociadores e especialistas de elevada qualificação técnica, com vista à redução de custos;
- d) Preferência pela aquisição dos bens e serviços que promovam a protecção do ambiente e outros interesses constitucionalmente protegidos;
- e) Promoção da concorrência.

#### Artigo 4.º

##### Actos constitutivos

1 — Os actos constitutivos das centrais de compras devem regular, nomeadamente, as seguintes matérias:

- a) Âmbito objectivo, designadamente as actividades a desenvolver, o tipo ou tipos de contratos abrangidos e, se for o caso, identificação do sector de actividade a que se destina;
- b) Âmbito subjectivo, designadamente as entidades abrangidas;
- c) Natureza obrigatória ou facultativa do recurso à central de compras por parte das entidades abrangidas.

2 — Os actos constitutivos das centrais de compras podem ainda prever critérios de remuneração dos serviços prestados, designadamente nas relações contratuais com terceiros que não sejam entidades adjudicantes, tendo em conta indicadores de desempenho adequado, como o volume de compras ou a poupança gerada.

#### Artigo 5.º

##### Forma e publicidade

O acto constitutivo das centrais de compras deve respeitar a forma e a publicidade exigidas pela lei aplicável e adequadas à natureza jurídica da respectiva entidade gestora.

#### Artigo 6.º

##### Gestão de actividades das centrais de compras por terceiros

1 — As entidades gestoras das centrais de compras podem cometer a gestão de algumas das suas actividades a um terceiro, independentemente da sua natureza pública ou privada, desde que tal se encontre expressamente previsto nos respectivos actos constitutivos.

2 — O terceiro referido no número anterior deve oferecer garantias de idoneidade, qualificação técnica e capacidade financeira adequadas à gestão das actividades da central de compras em causa.

3 — O contrato de gestão celebrado para os efeitos previstos no presente artigo deve ser reduzido a escrito e regular, designadamente as seguintes matérias:

- a) Prestações especificamente abrangidas pelo objecto do contrato de gestão;
- b) Garantia de continuidade e qualidade na execução das prestações por parte do terceiro;
- c) Definição das actividades acessórias que o terceiro pode prosseguir e respectivos termos;
- d) Critérios de remuneração do terceiro e modo de pagamento;
- e) Duração do contrato.

4 — O disposto no presente artigo não prejudica a aplicabilidade das normas que regem a contratação pública à selecção do terceiro.

## CAPÍTULO II

### Centrais de compras do Estado

#### Artigo 7.º

##### Criação

1 — As centrais de compras do Estado, incluindo institutos públicos, são as definidas no Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, sem prejuízo do disposto no número seguinte e do disposto no artigo 10.º

2 — Em casos excepcionais, pode o Estado criar outras centrais de compras para além das mencionadas no número anterior, destinadas a um sector de actividade específico e vocacionadas para satisfazer necessidades especiais e diferenciadas, dependendo a sua criação de autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças e do membro do Governo responsável pelo respectivo sector, sob proposta da comissão interministerial de compras.

#### Artigo 8.º

##### Viabilidade e racionalidade económico-financeira

A criação de centrais de compras é sempre precedida de um estudo que deve incidir sobre a necessidade, viabilidade económico-financeira e vantagens, designadamente na perspectiva dos ganhos de qualidade

e eficiência, da criação da central de compras, bem como sobre a sua conformidade com o regime legal aplicável.

### CAPÍTULO III

#### Disposições finais e transitórias

##### Artigo 9.º

###### Articulação com o sistema nacional de compras públicas

O disposto no presente decreto-lei não prejudica nem derroga o regime consagrado no Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, nem o disposto nos diplomas que o regulamentam.

##### Artigo 10.º

###### Centrais de compras do sistema de saúde

1 — Para efeitos do presente decreto-lei, a unidade ministerial de compras assegurada pela Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. (ACSS), criada pelo Decreto-Lei n.º 219/2007, de 29 de Maio, e o agrupamento complementar de empresas Somos Compras, A. C. E., autorizado por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, são consideradas centrais de compras.

2 — Sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, as aquisições a efectuar ao abrigo dos contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela ACSS podem ser tomadas obrigatórias, por despacho do membro do Governo responsável pela área da saúde, para todos os serviços e estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde.

3 — A articulação entre as actividades das centrais de compras a que se refere o n.º 1 cabe à ACSS, mediante a celebração de protocolo.

##### Artigo 11.º

###### Norma transitória

1 — O presente decreto-lei aplica-se às centrais de compras criadas após a data da sua entrada em vigor.

2 — As centrais de compras já existentes devem, no prazo de seis meses a contar da data da entrada em vigor do presente decreto-lei, adaptar os respectivos actos constitutivos.

##### Artigo 12.º

###### Entrada em vigor

O presente decreto-lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 14 de Agosto de 2008. — *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa* — *Fernando Teixeira dos Santos* — *Mário Lino Soares Correia* — *Ana Maria Teodoro Jorge*.

Promulgado em 30 de Setembro de 2008.

Publique-se.

O Presidente da República, ANIBAL CAVACO SILVA.

Referendado em 2 de Outubro de 2008.

O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa*.

## MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### Decreto-Lei n.º 201/2008

de 9 de Outubro

Criados a partir de 1976, com consagração legal conferida pelo Decreto-Lei n.º 58/79, de 29 de Março, os gabinetes de apoio técnico (GAT) constituíram estruturas de grande utilidade na fase de instituição e consolidação do poder local democrático, como serviços de apoio técnico aos municípios, particularmente na área da elaboração de projectos de infra-estruturas e equipamentos municipais.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 58/79, de 29 de Março, os GAT estavam dependentes do Ministro da Administração Interna, embora estivesse previsto que tal se manteria apenas enquanto não fosse possível formalizar outro modo de integração de carácter descentralizado. Cabia às então denominadas comissões regionais de planeamento (actuais comissões de coordenação e desenvolvimento regional, adiante designadas por CCDR) a coordenação regional de apoio técnico a fornecer aos municípios, de acordo com as normas emanadas dos serviços adequados da administração central.

Competia, ainda, ao Ministério da Administração Interna suportar os custos com a instalação e as despesas correntes com o pessoal dos GAT, devendo os municípios que por aqueles eram apoiados compartilhar nas despesas do seu funcionamento.

Este diploma determinava a sua própria revisão até final de 1980, considerando que as razões conjunturais e estruturais que impunham aquela solução pudessem vir a ser ultrapassadas aconselhando uma nova forma de integração dos GAT, numa perspectiva da sua absorção pela administração municipal.

A Lei n.º 10/80, de 19 de Junho, procedeu à alteração do Decreto-Lei n.º 58/79 e sublinhou a dependência transitória dos GAT do Ministro da Administração Interna, enquanto não fosse possível formalizar outro modo de integração de carácter descentralizado, nomeadamente a sua inserção em associações ou federações de municípios.

Através do Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de Dezembro, que aprova a Lei Orgânica do X Governo Constitucional, os GAT foram integrados no então criado Ministério do Plano e da Administração do Território, cuja Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho, determinou a sua dependência das comissões de coordenação regional, compreendidas no mesmo Ministério.

Actualmente, os GAT dependem organicamente do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, através das CCDR, e, por outro lado, dos municípios, que definem e aprovam o programa anual de actividades de cada GAT.

Reconhecida a utilidade dos GAT como estruturas importantes para o desenvolvimento local e regional, através da assessoria técnica e de gestão aos municípios, vieram a perder relevância progressivamente e o apoio prestado a tornar-se cada vez menos necessário, à medida que as câmaras municipais se apetrecharam com meios técnicos próprios, complementares e alternativos aos dos gabinetes de apoio técnico, na sequência da consolidação da autonomia do poder local.

Em conformidade, o Decreto-Lei n.º 66/94, de 28 de Fevereiro, veio permitir não só o redimensionamento das áreas de actuação dos GAT, mas também a extinção de

**Anexo L - Ranking de Percepção de Corrupção**  
 World Audit.org  
<http://www.worldaudit.org/corruption.htm>

<b>Country</b>	<b>Corruption Rank 2009</b>	<b>Democracy Rank 2009</b>
New Zealand	1	3
Denmark	2	1
Sweden	3	2
Singapore	3	71
Switzerland	5	5
Finland	6	4
Netherlands	6	6
Canada	8	8
Australia	8	9
Norway	10	6
Germany	11	11
Ireland	11	9
Austria	13	13
United Kingdom	14	13
Japan	14	29
United States	16	15
Belgium	17	12
France	18	17
Chile	19	21
Uruguay	19	20
Slovenia	21	18
Estonia	21	16
United Arab Emirates	23	73
Israel	24	30
Spain	24	22
Portugal	26	18
Taiwan	27	37
Botswana	27	39
Korea, South	29	32
Oman	29	79
Mauritius	31	31
Costa Rica	32	23
Hungary	33	26

O Contributo das Centrais de Compras para a Gestão Eficiente dos Recursos Públicos

Bhutan	34	76
Poland	34	27
Jordan	34	77
Czech Republic	37	24
Lithuania	37	24
South Africa	39	40
Malaysia	40	82
Slovakia	40	28
Latvia	40	38
Namibia	40	41
Cuba	44	123
Turkey	44	51
Italy	46	34
Saudi Arabia	46	108
Tunisia	48	111
Kuwait	49	77
Croatia	49	44
Georgia	49	81
Ghana	52	33
Greece	53	35
Bulgaria	53	45
Romania	53	51
Macedonia	53	55
Colombia	57	86
Brazil	57	50
Peru	57	53
Trinidad & Tobago	60	43
Burkina Faso	60	74
China	60	121
Serbia	63	49
El Salvador	64	54
India	64	47
Thailand	64	87
Panama	64	36
Guatemala	64	90
Mexico	69	63
Morocco	69	93
Lesotho	69	58



O Contributo das Centrais de Compras para a Gestão Eficiente dos Recursos Públicos

Moldova	69	99
Rwanda	69	126
Malawi	69	87
Albania	75	61
Sri Lanka	76	108
Liberia	76	95
Senegal	78	65
Bosnia	78	80
Madagascar	78	84
Jamaica	78	41
Dominican Republic	78	56
Zambia	78	103
Gabon	84	111
Argentina	84	62
Benin	84	47
Niger	84	103
The Gambia	84	123
Algeria	89	99
Egypt	89	95
Mali	89	45
Indonesia	89	66
Togo	89	118
Armenia	94	113
Mongolia	94	57
Vietnam	94	131
Bolivia	94	58
Ethiopia	94	121
Kazakhstan	94	125
Tanzania	100	89
Syria	100	132
Eritrea	100	145
Mozambique	103	60
Honduras	103	67
Nicaragua	103	82
Uganda	103	91
Nigeria	103	92
Lebanon	103	93
Mauritania	103	97

O Contributo das Centrais de Compras para a Gestão Eficiente dos Recursos Públicos

Libya	103	146
Philippines	111	84
Pakistan	111	106
Belarus	111	143
Bangladesh	111	108
Nepal	115	99
Azerbaijan	115	130
Ukraine	117	68
Cameroon	117	117
Russia	117	134
Zimbabwe	117	141
Ecuador	117	63
Kenya	117	106
Sierra Leone	117	69
Yemen	124	134
Paraguay	124	70
Cote d'Ivoire	124	119
Papua New Guinea	124	74
Tajikistan	128	134
Central African Republic	128	113
Cambodia	128	113
Laos	128	141
Angola	132	116
Guinea-Bissau	132	97
Congo, Republic of	132	99
Kyrgyzstan	132	128
Congo	132	139
Venezuela	132	129
Turkmenistan	138	149
Iran	138	143
Burundi	138	132
Haiti	138	103
Guinea	138	120
Uzbekistan	143	148
Chad	144	137
Suda	145	140
Iraq	145	126
Myanmar	147	150

O Contributo das Centrais de Compras para a Gestão Eficiente dos Recursos Públicos

Afghanistan	148	138
Somalia	149	147

**Anexo M - Transparência Internacional**

[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table)

Rank	Country/Territory	CPI 2009 Score	Surveys Used	Confidence Range
1	New Zealand	9.4	6	9.1 - 9.5
2	Denmark	9.3	6	9.1 - 9.5
3	Singapore	9.2	9	9.0 - 9.4
3	Sweden	9.2	6	9.0 - 9.3
5	Switzerland	9.0	6	8.9 - 9.1
6	Finland	8.9	6	8.4 - 9.4
6	Netherlands	8.9	6	8.7 - 9.0
8	Australia	8.7	8	8.3 - 9.0
8	Canada	8.7	6	8.5 - 9.0
8	Iceland	8.7	4	7.5 - 9.4
11	Norway	8.6	6	8.2 - 9.1
12	Hong Kong	8.2	8	7.9 - 8.5
12	Luxembourg	8.2	6	7.6 - 8.8
14	Germany	8.0	6	7.7 - 8.3
14	Ireland	8.0	6	7.8 - 8.4
16	Austria	7.9	6	7.4 - 8.3
17	Japan	7.7	8	7.4 - 8.0
17	United Kingdom	7.7	6	7.3 - 8.2
19	United States	7.5	8	6.9 - 8.0
20	Barbados	7.4	4	6.6 - 8.2
21	Belgium	7.1	6	6.9 - 7.3
22	Qatar	7.0	6	5.8 - 8.1
22	Saint Lucia	7.0	3	6.7 - 7.5
24	France	6.9	6	6.5 - 7.3
25	Chile	6.7	7	6.5 - 6.9
25	Uruguay	6.7	5	6.4 - 7.1
27	Cyprus	6.6	4	6.1 - 7.1
27	Estonia	6.6	8	6.1 - 6.9
27	Slovenia	6.6	8	6.3 - 6.9
30	United Arab Emirates	6.5	5	5.5 - 7.5
31	Saint Vincent and the Grenadines	6.4	3	4.9 - 7.5

## O Contributo das Centrais de Compras para a Gestão Eficiente dos Recursos Públicos

<b>Rank</b>	<b>Country/Territory</b>	<b>CPI 2009 Score</b>	<b>Surveys Used</b>	<b>Confidence Range</b>
32	Israel	6.1	6	5.4 - 6.7
32	Spain	6.1	6	5.5 - 6.6
34	Dominica	5.9	3	4.9 - 6.7
35	Portugal	5.8	6	5.5 - 6.2
35	Puerto Rico	5.8	4	5.2 - 6.3
37	Botswana	5.6	6	5.1 - 6.3
37	Taiwan	5.6	9	5.4 - 5.9
39	Brunei Darussalam	5.5	4	4.7 - 6.4
39	Oman	5.5	5	4.4 - 6.5
39	Korea (South)	5.5	9	5.3 - 5.7
42	Mauritius	5.4	6	5.0 - 5.9
43	Costa Rica	5.3	5	4.7 - 5.9
43	Macau	5.3	3	3.3 - 6.9
45	Malta	5.2	4	4.0 - 6.2
46	Bahrain	5.1	5	4.2 - 5.8
46	Cape Verde	5.1	3	3.3 - 7.0
46	Hungary	5.1	8	4.6 - 5.7
49	Bhutan	5.0	4	4.3 - 5.6
49	Jordan	5.0	7	3.9 - 6.1
49	Poland	5.0	8	4.5 - 5.5
52	Czech Republic	4.9	8	4.3 - 5.6
52	Lithuania	4.9	8	4.4 - 5.4
54	Seychelles	4.8	3	3.0 - 6.7
55	South Africa	4.7	8	4.3 - 4.9
56	Latvia	4.5	6	4.1 - 4.9
56	Malaysia	4.5	9	4.0 - 5.1
56	Namibia	4.5	6	3.9 - 5.1
56	Samoa	4.5	3	3.3 - 5.3
56	Slovakia	4.5	8	4.1 - 4.9
61	Cuba	4.4	3	3.5 - 5.1
61	Turkey	4.4	7	3.9 - 4.9
63	Italy	4.3	6	3.8 - 4.9
63	Saudi Arabia	4.3	5	3.1 - 5.3

O Contributo das Centrais de Compras para a Gestão Eficiente dos Recursos Públicos

Rank	Country/Territory	CPI 2009 Score	Surveys Used	Confidence Range
65	Tunisia	4.2	6	3.0 - 5.5
66	Croatia	4.1	8	3.7 - 4.5
66	Georgia	4.1	7	3.4 - 4.7
66	Kuwait	4.1	5	3.2 - 5.1
69	Ghana	3.9	7	3.2 - 4.6
69	Montenegro	3.9	5	3.5 - 4.4
71	Bulgaria	3.8	8	3.2 - 4.5
71	FYR Macedonia	3.8	6	3.4 - 4.2
71	Greece	3.8	6	3.2 - 4.3
71	Romania	3.8	8	3.2 - 4.3
75	Brazil	3.7	7	3.3 - 4.3
75	Colombia	3.7	7	3.1 - 4.3
75	Peru	3.7	7	3.4 - 4.1
75	Suriname	3.7	3	3.0 - 4.7
79	Burkina Faso	3.6	7	2.8 - 4.4
79	China	3.6	9	3.0 - 4.2
79	Swaziland	3.6	3	3.0 - 4.7
79	Trinidad and Tobago	3.6	4	3.0 - 4.3
83	Serbia	3.5	6	3.3 - 3.9
84	El Salvador	3.4	5	3.0 - 3.8
84	Guatemala	3.4	5	3.0 - 3.9
84	India	3.4	10	3.2 - 3.6
84	Panama	3.4	5	3.1 - 3.7
84	Thailand	3.4	9	3.0 - 3.8
89	Lesotho	3.3	6	2.8 - 3.8
89	Malawi	3.3	7	2.7 - 3.9
89	Mexico	3.3	7	3.2 - 3.5
89	Moldova	3.3	6	2.7 - 4.0
89	Morocco	3.3	6	2.8 - 3.9
89	Rwanda	3.3	4	2.9 - 3.7
95	Albania	3.2	6	3.0 - 3.3
95	Vanuatu	3.2	3	2.3 - 4.7
97	Liberia	3.1	3	1.9 - 3.8

O Contributo das Centrais de Compras para a Gestão Eficiente dos Recursos Públicos

Rank	Country/Territory	CPI 2009 Score	Surveys Used	Confidence Range
97	Sri Lanka	3.1	7	2.8 - 3.4
99	Bosnia and Herzegovina	3.0	7	2.6 - 3.4
99	Dominican Republic	3.0	5	2.9 - 3.2
99	Jamaica	3.0	5	2.8 - 3.3
99	Madagascar	3.0	7	2.8 - 3.2
99	Senegal	3.0	7	2.5 - 3.6
99	Tonga	3.0	3	2.6 - 3.3
99	Zambia	3.0	7	2.8 - 3.2
106	Argentina	2.9	7	2.6 - 3.1
106	Benin	2.9	6	2.3 - 3.4
106	Gabon	2.9	3	2.6 - 3.1
106	Gambia	2.9	5	1.6 - 4.0
106	Niger	2.9	5	2.7 - 3.0
111	Algeria	2.8	6	2.5 - 3.1
111	Djibouti	2.8	4	2.3 - 3.2
111	Egypt	2.8	6	2.6 - 3.1
111	Indonesia	2.8	9	2.4 - 3.2
111	Kiribati	2.8	3	2.3 - 3.3
111	Mali	2.8	6	2.4 - 3.2
111	Sao Tome and Principe	2.8	3	2.4 - 3.3
111	Solomon Islands	2.8	3	2.3 - 3.3
111	Togo	2.8	5	1.9 - 3.9
120	Armenia	2.7	7	2.6 - 2.8
120	Bolivia	2.7	6	2.4 - 3.1
120	Ethiopia	2.7	7	2.4 - 2.9
120	Kazakhstan	2.7	7	2.1 - 3.3
120	Mongolia	2.7	7	2.4 - 3.0
120	Vietnam	2.7	9	2.4 - 3.1
126	Eritrea	2.6	4	1.6 - 3.8
126	Guyana	2.6	4	2.5 - 2.7
126	Syria	2.6	5	2.2 - 2.9
126	Tanzania	2.6	7	2.4 - 2.9
130	Honduras	2.5	6	2.2 - 2.8

O Contributo das Centrais de Compras para a Gestão Eficiente dos Recursos Públicos

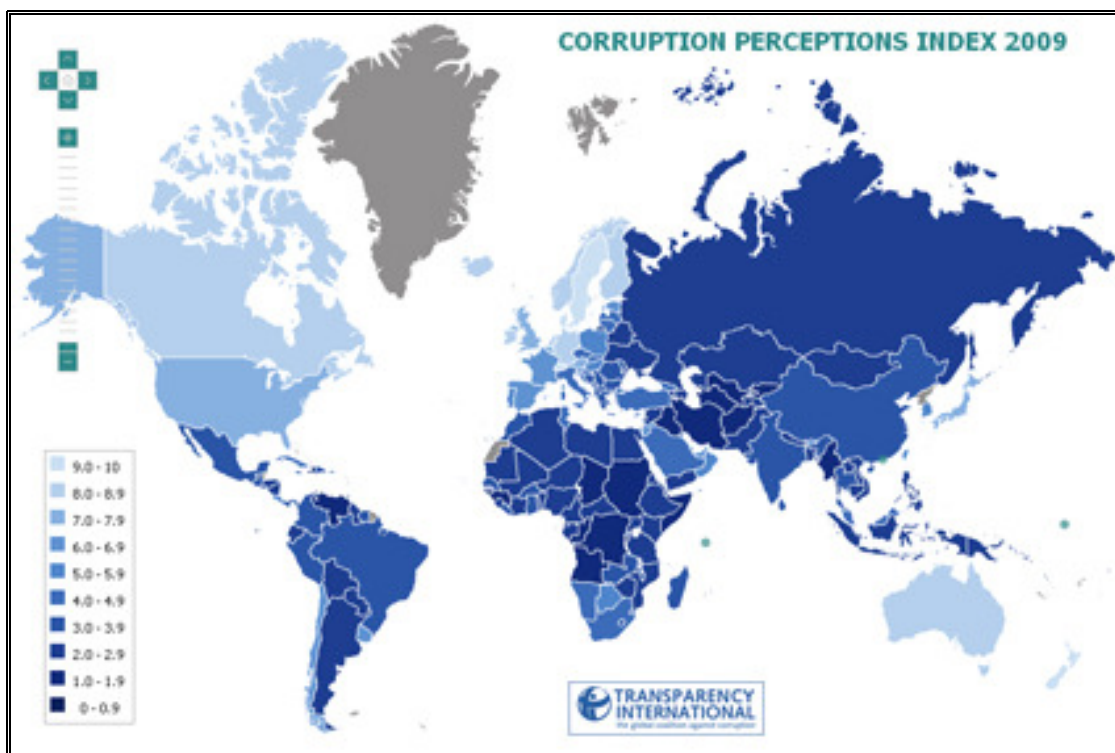
Rank	Country/Territory	CPI 2009 Score	Surveys Used	Confidence Range
130	Lebanon	2.5	3	1.9 - 3.1
130	Libya	2.5	6	2.2 - 2.8
130	Maldives	2.5	4	1.8 - 3.2
130	Mauritania	2.5	7	2.0 - 3.3
130	Mozambique	2.5	7	2.3 - 2.8
130	Nicaragua	2.5	6	2.3 - 2.7
130	Nigeria	2.5	7	2.2 - 2.7
130	Uganda	2.5	7	2.1 - 2.8
139	Bangladesh	2.4	7	2.0 - 2.8
139	Belarus	2.4	4	2.0 - 2.8
139	Pakistan	2.4	7	2.1 - 2.7
139	Philippines	2.4	9	2.1 - 2.7
143	Azerbaijan	2.3	7	2.0 - 2.6
143	Comoros	2.3	3	1.6 - 3.3
143	Nepal	2.3	6	2.0 - 2.6
146	Cameroon	2.2	7	1.9 - 2.6
146	Ecuador	2.2	5	2.0 - 2.5
146	Kenya	2.2	7	1.9 - 2.5
146	Russia	2.2	8	1.9 - 2.4
146	Sierra Leone	2.2	5	1.9 - 2.4
146	Timor-Leste	2.2	5	1.8 - 2.6
146	Ukraine	2.2	8	2.0 - 2.6
146	Zimbabwe	2.2	7	1.7 - 2.8
154	Côte d'Ivoire	2.1	7	1.8 - 2.4
154	Papua New Guinea	2.1	5	1.7 - 2.5
154	Paraguay	2.1	5	1.7 - 2.5
154	Yemen	2.1	4	1.6 - 2.5
158	Cambodia	2.0	8	1.8 - 2.2
158	Central African Republic	2.0	4	1.9 - 2.2
158	Laos	2.0	4	1.6 - 2.6
158	Tajikistan	2.0	8	1.6 - 2.5
162	Angola	1.9	5	1.8 - 1.9
162	Congo Brazzaville	1.9	5	1.6 - 2.1



O Contributo das Centrais de Compras para a Gestão Eficiente dos Recursos Públicos

<b>Rank</b>	<b>Country/Territory</b>	<b>CPI 2009 Score</b>	<b>Surveys Used</b>	<b>Confidence Range</b>
162	Democratic Republic of Congo	1.9	5	1.7 - 2.1
162	Guinea-Bissau	1.9	3	1.8 - 2.0
162	Kyrgyzstan	1.9	7	1.8 - 2.1
162	Venezuela	1.9	7	1.8 - 2.0
168	Burundi	1.8	6	1.6 - 2.0
168	Equatorial Guinea	1.8	3	1.6 - 1.9
168	Guinea	1.8	5	1.7 - 1.8
168	Haiti	1.8	3	1.4 - 2.3
168	Iran	1.8	3	1.7 - 1.9
168	Turkmenistan	1.8	4	1.7 - 1.9
174	Uzbekistan	1.7	6	1.5 - 1.8
175	Chad	1.6	6	1.5 - 1.7
176	Iraq	1.5	3	1.2 - 1.8
176	Sudan	1.5	5	1.4 - 1.7
178	Myanmar	1.4	3	0.9 - 1.8
179	Afghanistan	1.3	4	1.0 - 1.5
180	Somalia	1.1	3	0.9 - 1.4

**Anexo N - Percepção da Corrupção (Mapa)**



Fonte: *Transparency International* (<http://media.transparency.org/imaps/cpi2009/>)

**Anexo O - Distribuição por grupo de questões**

#	Questão	Grupo
1	Garantir a transparência nos processos de compra	Negócios
2	Implementar um modelo de re -engenharia do processo de compra para atingir...	Negócios
3	Conseguir a harmonização dos procedimentos de compra	Eficiência Interna
4	Integrar sistema de <i>e-procurement</i> com sistemas de back-office	Aplicação Tecnológica
5	Redesenhar o processo de negócio	Negócios
6	Garantir o comprometimento dos líderes chave da organização	Eficiência Interna
7	Alinhar a tecnologia e estratégia de <i>procurement</i> on-line	Negócios
8	Criar conectividade entre compradores e vendedores	Entidades Externas
9	Mudar o comportamento de compra numa organização	Negócios
10	Definir atempadamente níveis de centralização do processo de compra	Negócios
11	Definir questões relacionadas com Segurança, autenticação, encriptação, entre outros	Aplicação Tecnológica
12	Envolver os fornecedores no processo	Entidades Externas
13	Conseguir responsabilização a todos os níveis	Negócios
14	Certificar a existência de uma legislação de suporte ao <i>procurement</i> público	Eficiência Interna
15	Integrar o projecto de <i>e-procurement</i> com a estratégia de e-business	Negócios
16	Implementar Aprovisionamento Estratégico com a ferramenta de <i>e-procurement</i>	Negócios
17	Integrar ferramentas, processos e trabalho	Eficiência Interna
18	Rever as estratégias de gestão de fornecimento que permitam uma colaboração....	Entidades Externas
19	Salvaguardar a viabilidade financeira do processo	Eficiência Interna
20	Unificar o processo com envolvimento de toda a organização	Eficiência Interna
21	Garantir a Gestão do Relacionamento com o Fornecedor (SRM)	Entidades Externas
22	Avaliar e gerir a atitude dos fornecedores	Entidades Externas
23	Os executivos da instituição devem participar activamente no processo	Eficiência Interna
24	Definir/Identificar actual processo de compras da organização	Negócios
25	Desenvolver uma integração atempada	Aplicação Tecnológica
26	Definir à partida os princípios operacionalizantes pelos quais se regem os princípios...	Eficiência Interna
27	Assegurar a não discriminação de fornecedores	Entidades Externas
28	Proporcionar uma melhor colaboração entre organizações, nomeadamente a nível de...	Entidades Externas
29	Envolver todos os stakeholders chave da organização	Eficiência Interna
30	Definir uma estandardização técnica do <i>e-procurement</i>	Aplicação Tecnológica
31	Aceder a competências externas	Aplicação Tecnológica
32	Recorrer a soluções tecnológicas como por exemplo MySap.com, Oracle <i>i-procure</i> ...	Aplicação Tecnológica
33	Garantir o alinhamento com códigos de conduta internacionais	Eficiência Interna
34	Adiar a adopção de novas leis no sentido de tornar <i>e-procurement</i> mais efectivo	Eficiência Interna
35	Restringir a estratégia de <i>e-procurement</i> à legislação actual	Eficiência Interna
36	Recorrer a Sistemas Proprietários	Aplicação Tecnológica

Fonte: Amaral (2003:29)

**Anexo P** - Visão geral das publicações com referências explícitas às compras colaborativas

<i>Subject area</i> *	<i>academic</i>	<i>professional</i> **	<i>conference</i> ***	<i>total</i>
1. Economics	0	1	0	1
2. Education	0	2	0	2
3. General & strategy	LRP	2	0	3
4. Health	HSMR	19	0	20
5. Information systems	EM	0	0	1
6. Library	0	8	1	9
7. Marketing	JBR	0	1	2
8. OR & management science	MS & IJPE	2	1	5
9. Purchasing & supply	EJOR (2) & JSM	23	9	35
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>57</b>	<b>12</b>	<b>78</b>

\* Based on the journal quality list of Harzing (2005)

\*\* Note that particularly our overview of professional publications is not complete yet. This table is only intended to give a general idea of the current position of cooperative purchasing in literature. Furthermore, books are not included because their content mostly overlaps with academic or professional publications.

\*\*\* Overlapping publications with academic or professional journals are removed

Fonte: Schotanus (2005:1)

**Anexo Q** - Compras totais nas agências da ONU em 2003

Category	annual procurement	number of agencies	% of total procurement	respondents
large	> 150 million USD	8 (17%)	80%	5 (63%)
medium	10 < 150	16 (34%)	19%	6 (38%)
small	< 10	23 (49%)	1%	8 (35%)
<b>total</b>		<b>47 (100%)</b>	<b>100%</b>	<b>19 (40%)</b>

Fonte: Schotanus (2005:964)

**Anexo R - Produtos e serviços adquiridos de forma colaborativa**

product or service (n=19)	purchased cooperatively by	new interested agencies	total 2 <sup>nd</sup> and 3 <sup>rd</sup> column	purchased by	degree of interest
telecom services / equipment	32%	32%	63%	81%	4,3
computer software	37%	11%	47%	96%	4,4
air plane tickets and transportation	21%	21%	42%	no data	4,8
computer hardware	21%	21%	42%	96%	4,6
motor vehicles / parts	21%	21%	42%	92%	4,1
office supplies	16%	26%	42%	92%	4,0
medical equipment / supplies	21%	16%	37%	54%	4,3
paper (products)	21%	16%	37%	88%	4,2
insurances	16%	21%	37%	no data	4,0
security services	21%	16%	37%	no data	3,8
delivery services	11%	21%	32%	73%	4,3
freight forwarding / logistics	11%	16%	26%	73%	4,5
copiers	5%	21%	26%	88%	4,4
fuel or oil (products)	11%	16%	26%	50%	3,7
office furnishing	16%	11%	26%	92%	3,2
cleaning services	11%	11%	21%	no data	3,7
internet access	5%	16%	21%	no data	3,6
vaccines	16%	5%	21%	46%	3,5
electronic data process service	11%	11%	21%	77%	3,5
contraceptives	16%	5%	21%	31%	3,0
technical services	11%	11%	21%	no data	2,8
shelter items	5%	11%	16%	31%	4,3
electricity	5%	11%	16%	no data	3,5
laboratory equipment / services	11%	5%	16%	50%	3,0
pharmaceuticals	11%	5%	16%	58%	2,8
subscriptions	5%	11%	16%	no data	2,8
building / construction services	5%	5%	11%	81%	3,0
water (supply systems)	5%	5%	11%	31%	2,8
syringes / needles	5%	5%	11%	46%	2,0