
Implicações da Adoção do Modelo de Merchant na Avaliação do Uso da TI para Controle Gerencial do Serviço Público - Análise do Portal Comprasnet

Luiz Claudio Otranto Alves ¹

Anderson Soares Silva ²

Ana Carolina Pimentel Duarte da Fonseca ³

Resumo

Apesar de as organizações públicas e privadas possuírem objetivos distintos, é inegável que, sob o ponto de vista gerencial, tais objetivos somente poderão ser cumpridos mediante o uso racional dos recursos econômicos de que dispõem. Dentro deste contexto, sobressai-se a necessidade de aperfeiçoamento das atividades de controle gerencial, que têm como grandes aliados os recursos da tecnologia da informação. Com o objetivo geral de examinar as implicações da adoção desses recursos no controle gerencial exercido pelo Governo Federal sobre o ciclo de suprimentos, este artigo observou os dados históricos do portal “Comprasnet” e analisou o perfil de controle gerencial do Governo Federal, segundo o modelo de Merchant. Os dados do portal mostraram a melhoria dos indicadores, no período que vai de julho/00 a junho/06, com aumento das despesas licitadas, maior utilização do pregão e ampliação do n. de fornecedores cadastrados no portal “Comprasnet”. Por outro lado, o enquadramento no modelo de Merchant mostrou que as técnicas de controle atualmente adotadas revelam um perfil de “controle sobre ações específicas”. Da mesma forma como já ocorre na iniciativa privada, este perfil poderá ser aperfeiçoado e ampliado para um “controle eficaz sobre resultados”. Para colaborar com isso, a tecnologia da informação estará sempre à disposição.

Palavras-chave: Comprasnet; Pregão; Tecnologia; Informação; Controle.

¹ Mestrando em Ciências Contábeis pela FACC/UFRJ. Oficial de Marinha da Diretoria de Finanças da Marinha. Endereço: Avenida Guignard, 380/102, Recreio dos Bandeirantes, CEP: 22.790-200, Rio de Janeiro, RJ. E-mail: luizotranto@hotmail.com. Tel: (21) 2437-9712.

² Mestrando em Ciências Contábeis pela FACC/UFRJ. Oficial de Marinha da Diretoria de Finanças da Marinha. Endereço: Rua Raul da Cunha Ribeiro, 455/101, Recreio dos Bandeirantes, CEP: 22.790-022, Rio de Janeiro, RJ. E-mail: andersoncapita@yahoo.com.br. Tel: (21) 2497-5170.

³ Doutora em Administração pela UFRJ. Professora do Programa do Mestrado em Ciências Contábeis da FACC/UFRJ. Endereço: Avenida Pasteur, 250, Urca, CEP: 22.290-240, Rio de Janeiro, RJ. E-mail: anafonseca@ufrj.br. Tel: (21) 3873-5105.

Implications of the Adoption of the Model of Merchant in the Evaluation of the Use of the it for Managerial Control of the Public Service - Analysis of Comprasnet portal

Abstract

Public organizations and privates possess different objectives; but it is undeniable that, under the point of view managerial, such objectives will only be able to be accomplished by the rational use of the economic resources that dispose. Inside of this context, stands out the need of improvement of the activities of managerial control, those have as great allies the resources of the information technology. With the general objective of examining the implications of the adoption of those resources in the managerial control exercised by the Federal Government on the cycle of supplies, this paper observed the historical data of the portal "Comprasnet" and it analyzed the profile of managerial control of the Federal Government, according to the Merchant model. The data of the portal showed the improvement of the indicators, in the period between july/00 and june/06, with increase of the auctioned expenses, larger use of the reverse auction and enlargement of n. of suppliers registered in the portal "Comprasnet." On the other hand, the framing in the Merchant model had been revealed that the control techniques now in use reveal a "control profile about specific actions." In the same way as it already happens in the private initiative, this profile can be improved and enlarged for an effective "control on results." To collaborate with that, the information technology will always be to the disposition.

Keywords: *Comprasnet*; Reverse Auction; Technology; Information; Control.

1 Introdução

O problema da qualidade do gasto público vem sendo tema de discussões acaloradas nas últimas décadas, que apontam a importância de se direcionar um grande percentual das despesas para os gastos sociais (saúde, educação e assistência social) e de infra-estrutura (rodovias, portos e aeroportos).

Barro (1990, p. 98) afirma que o gasto com educação torna mais produtiva a mão de obra, aumentando a taxa de acumulação do capital humano e, conseqüentemente, o crescimento econômico. Na mesma medida, Summers e Helston (1991, p. 56) defendem que a infra-estrutura pode elevar a produtividade e reduzir o custo de produção. Para esses autores, o crescimento da infra-estrutura eleva, de maneira diretamente proporcional, o produto interno bruto. Além da maneira como os recursos são direcionados, a qualidade do gasto deve ser discutida também sob o enfoque de se gastar melhor (sem que isso signifique aumento das despesas), em todas as áreas, para evitar desperdícios e aumentar a produtividade.

Observando procedimentos que caracterizam a política de compras adotada nas organizações privadas, pode-se notar que, por algumas vezes, a função compras no setor público já absorveu procedimentos adotados nas empresas com fins lucrativos. Um exemplo desta relação pode ser observado no fato de o governo eletrônico (*e-gov*) inspirar-se na doutrina do *e-procurement*, surgido no meio empresarial norte-americano dos anos noventa. Outro exemplo pode ser constatado no pregão eletrônico, baseado no modelo holandês de leilão reverso na web, iniciado em 1995 para a comercialização de flores (JOIA e ZAMOT, 2003).

A princípio, pode parecer que tal comparação não seja pertinente, posto que organizações públicas e privadas têm objetivos distintos. Porém, conforme mencionado por Dias Filho, Nakagawa e Martin (2003, p. 08), “do ponto de vista gerencial é inegável que as duas categorias de entidades só podem cumprir seus objetivos de forma sustentável e eficaz mediante o uso racional dos recursos econômicos de que dispõem”.

Dentro deste contexto, sobressai-se a necessidade de aperfeiçoamento das atividades de controle gerencial. O governo eletrônico, diretamente relacionado às mudanças tecnológicas ocorridas nas últimas décadas, surge como importante aliado para a aplicação dessas atividades no âmbito da administração pública. Ele permite maior transparência administrativa, *accountability* e tem se revelado presente na área de compras, através do desenvolvimento de ferramentas para o controle e prevenção de possíveis desvios.

O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), do Governo Federal, é a ferramenta de apoio informatizado aos processos de licitação que serve como exemplo de aplicação dos sistemas de compra

eletrônica ao ambiente dos governos. Um marco da utilização das potencialidades da tecnologia na busca de um melhor controle gerencial foi a criação do portal Comprasnet. Dentre os seus diversos serviços oferecidos, estão programas de compras eletrônicas voltados para a realização do pregão eletrônico, a cotação eletrônica e o apoio ao pregão presencial. A utilização destas modalidades de licitação tem possibilitado a economia de recursos nas compras governamentais.

Merchant (1982, p. 44) defende que a “função de controle da gerência pode ser um determinante crítico do sucesso da empresa”. Os controles são necessários para proteger a organização contra problemas de comportamento causados por limitações pessoais e problemas motivacionais (MERCHANT, 1982, p. 45). Seus conceitos possuem campo de aplicação na administração pública.

Considerando os recursos de tecnologia da informação disponibilizados pelo Governo Federal nos últimos anos, o objetivo geral desta pesquisa é examinar as implicações da adoção da tecnologia da informação para o controle gerencial exercido sobre o ciclo de suprimentos.

Como objetivos específicos pretendem-se: (a) avaliar o percentual dos gastos realizados através das diversas modalidades de licitação, no período após a criação do pregão; (b) comparar a evolução dos gastos licitados, em relação aos não licitados, no período de julho de 2000 até junho de 2006; (c) avaliar o grau de aderência dos fornecedores ao portal “Comprasnet”, no período de julho de 2000 até junho de 2006; e (d) propor outras ferramentas, para aperfeiçoamento do Sistema de Controle Gerencial, tomando por base àquelas propostas para a iniciativa privada.

2 Metodologia

Quanto aos aspectos metodológicos e meios de investigação o estudo é descritivo, bibliográfico, documental e *ex-post-facto*, segundo a classificação feita por Vergara (2003, p. 46).

Descritivo, porque expõe a evolução da utilização do portal “Comprasnet” como meio de melhoria do processo de compras do Governo Federal, através de dados estatísticos consultados no sítio <http://www.comprasnet.gov.br>. Também traz perspectivas para ampliar a

utilização do portal como ferramenta de controle gerencial do setor público.

É bibliográfico pela importância da fundamentação teórica nos seguintes assuntos: sistemas de controle gerencial, tecnologia da informação, ciclo de suprimentos e modalidades de licitação. Este tipo de estudo também se verifica na apresentação do modelo de Merchant, com os determinantes de viabilidade de controle e as diferentes táticas a serem adotadas.

A pesquisa documental é representada pela consulta à legislação vigente sobre licitações e contratos na administração pública. O fato de os dados estatísticos coletados serem referentes ao período 2000 até 2006 (eventos já ocorridos e veiculados), justifica o enquadramento da pesquisa também como *ex-post-facto*.

3 Revisão de Literatura

3.1 Sistemas de Controle Gerencial

O controle gerencial representa apenas uma das atividades de planejamento e controle que podem existir numa organização. Anthony e Govindarajan (2002, p. 33), falam que a abrangência do controle gerencial se encaixa entre a formulação da estratégia e o controle de tarefas. Por isso, torna-se importante saber o significado de cada uma dessas atividades:

- Controle gerencial – processo pelo qual os executivos influenciam outros membros da organização, para que obedeçam às estratégias adotadas. Tem como função principal auxiliar a obediência das estratégias adotadas. Isso envolve interações entre indivíduos no sentido de tornar os objetivos pessoais de cada um compatíveis com os objetivos da organização (congruência de objetivos). Tratando-se de pessoas, umas das ferramentas de controle gerencial são as avaliações de desempenho, tanto de caráter financeiro quanto de caráter não financeiro;
- Formulação de estratégias – processo pelo qual são decididos os objetivos de uma organização e as formas para atingir esses objetivos. Uma vez formuladas todas as estratégias de uma empresa, raramente elas são totalmente substituídas; por isso uma denominação mais adequada para esta atividade seria “revisão de estratégias”, para se

proteger de um risco percebido ou para tirar proveito de uma oportunidade surgida; e

- Controle de tarefas – processo de assegurar que as tarefas sejam cumpridas eficaz e eficientemente. Geralmente consiste em zelar para que as tarefas operacionais, repetitivas ou de rotina, sejam cumpridas isoladamente, seguindo-se um conjunto pré-determinado de regras.

Enquanto as “revisões de estratégias” são eventuais e envolvem poucas pessoas, o processo de controle gerencial é contínuo e envolve todos os níveis da organização. Por outro lado, enquanto os controles de tarefas, em sua maioria, atuam isoladamente, os controles gerenciais, asseguram que as várias partes afetadas se coordenem. Em suma, sob o aspecto do inter-relacionamento das três atividades, o controle gerencial envolve a organização como um todo, desde a implementação e a obediência às estratégias, até a elaboração das diversas regras a serem cumpridas para a realização das tarefas.

3.1.1 Natureza

Segundo Horngren, Datar e Foster (2005, p. 220),

o sistema de controle gerencial é um meio de agrupar e usar informações para auxiliar e coordenar as decisões de planejamento e controle no gerenciamento de uma organização e para direcionar o comportamento de gerentes e funcionários.

Subdividem os sistemas de controle gerencial (SCG) em formais e informais. Os controles formais consistem em uma série de sistemas, dentre eles o contábil, o de pessoal e o de qualidade. Eles atuam no comportamento dos gerentes e funcionários por meio de procedimentos, regras, medidas de desempenho e planos de incentivos. Os controles informais estão intimamente ligados à cultura organizacional, incluindo aspectos como lealdade, compromisso mútuo entre os integrantes da organização e valores compartilhados, estabelecendo normas implícitas sobre o comportamento desejável de gerentes e funcionários.

Ao se avaliar a eficácia dos SCG, independentemente de serem formais ou informais, deve-se verificar se os mesmos também motivam estes gerentes e funcionários. “Motivação é o desejo de alcançar um objetivo selecionado

(o aspecto da congruência de objetivos) em combinação com o empenho resultante da busca do objetivo (o aspecto do esforço)”. (HORNGREN, DATAR E FOSTER, 2005, p. 221).

A congruência de objetivos é atingida quando todos os escalões de uma organização trabalham para o bem da empresa como um todo. Existe uma conscientização de que nada adianta determinado setor apresentar um desempenho ótimo, se este benefício não for convertido para todos. É desenvolvida uma mentalidade de diálogo, com o intuito de coordenar as atividades desempenhadas por cada um, para que todos caminhem na direção dos objetivos propostos pelo alto escalão. Isto é mais do que uma simples cooperação.

O esforço é o empenho individual na busca do objetivo, representado não apenas por empenho físico, mas também concentração, foco nos resultados e agilidade, contribuindo para evitar as indesejáveis distorções perceptíveis e cognitivas, que prejudicam a eficácia organizacional.

3.1.2 Táticas

O controle eficaz é aquele que não deixa espaço para comportamentos impróprios; por isso, problemas de controle podem ser evitados através da automação (computadores são projetados para desempenhar as funções necessárias e as desempenham com maior consistência do que os seres humanos), da centralização (de decisões críticas, reduzindo o número de pessoas envolvidas; ou de compras, neste último exemplo, se ganha na economia de escala), do compartilhamento de riscos com funcionários em posições chave ou com outras empresas e através da terceirização (os riscos, associados aos lucros potenciais são repassados a outras empresas).

As várias táticas disponíveis para ajudar a atingir um bom controle são classificadas por Merchant (1982, p. 48) em três categorias, de acordo com o objeto do controle. Isto é, se o controle é exercido sobre ações específicas, resultados ou pessoal. Estas categorias podem ser assim resumidas:

- controle de ações específicas – este tipo de controle procura assegurar que as pessoas desempenhem apenas as ações que são reconhecidamente desejáveis. As atividades indesejáveis são evitadas utilizando limitações comportamentais que tornem a ocorrência im-

possível, ou pelo menos improvável. A primeira técnica pode ser representada pela adoção de limitadores físicos (fechaduras, sistemas de identificação e alarme) e limitações administrativas (segregação de tarefas). A segunda técnica para controle de ação específica é a prestação de contas das ações, um mecanismo de *feedback* que responsabiliza o funcionário pelas suas ações. A terceira técnica é a revisão pré-ação, através da observação do trabalho dos agentes no decorrer da atividade (ex: supervisão direta e aprovação de planos de desembolso);

- controle de resultados – focaliza nos resultados. Sua técnica consiste em exigir que os agentes prestem contas dos resultados, responsabilizando-se por eles. Para isso, o sistema de prestação de contas de resultados exige dimensões definidas, dentro das quais os resultados são desejados, e que os desempenhos sejam medidos nessas dimensões. As recompensas são oferecidas para estimular os comportamentos que levarão a esses resultados; e
- controle de pessoal – enfatiza a dependência do pessoal envolvido para fazer o melhor para a organização e proporcionar a ajuda necessária. Este controle, que é o mais adaptável às diversas situações, pode ser mais apropriado em pequenos negócios, onde os chefes e os subordinados estão próximos. Entre as suas principais técnicas se destacam a adoção de políticas mais severas de seleção de pessoal; aperfeiçoamento de programas de treinamento; melhoria das comunicações (esclarecendo o papel de cada um); e o estímulo ao controle mútuo. Neste último caso, formam-se grupos coesos de trabalho com metas compartilhadas.

Os sistemas de prestação de contas de ações e os sistemas de prestação de contas de resultados são mais orientados ao futuro do que os sistemas de controle de pessoal. Para aqueles, as diversas técnicas que procuram motivar os agentes a se comportarem de maneira apropriada só serão eficazes se os funcionários sentirem que seus esforços individuais serão notados e recompensados de alguma maneira.

Segundo Merchant (1982, p. 51), o *design* de um sistema de controle depende da combinação dos vários tipos de controle, sendo que nem todas as técnicas podem ser usadas em todas as situações. Embora os controles

peçoais, em princípio, sejam os mais comuns, na medida em que as organizações tornam-se maiores e mais complexas, torna-se necessário o reforço do SCG colocando-se controles sobre ações específicas, sobre resultados ou uma combinação de ambos.

Segundo Merchant (1982, p. 51), os dois fatores principais, que mais limitam a viabilidade dos controles são: conhecimento das ações desejáveis (para que o controle de ações específicas seja viável) e a capacidade de mensurar resultados nas dimensões importantes do desempenho (para que o controle de resultados seja viável). Na Figura 1 mostra-se como estes dois fatores podem influenciar a escolha da combinação dos controles utilizados.

Figura 1: Determinantes de viabilidade do objeto de controle - Capacidade de medir resultados em dimensões importantes de desempenho

		Alta	Baixa
<p>Excelente</p> <p>Conhecimento de que tipo de ações específicas são desejáveis</p>		1. Controle de ações específicas e/ou de resultados	2. Controle de ações específicas
	Ruim	3. Controle de resultados	4. Controle de pessoal

Fonte: elaborado com base em Merchant (1982, p. 52).

Quadrante 4 - Situação com as menores opções de controle. As ações desejáveis não são conhecidas e as áreas importantes de resultados não podem ser mensuradas de maneira precisa. As únicas opções disponíveis são os controles pessoais, que geralmente são suficientes, dado que esta situação se aplica aos profissionais bem treinados e receptivos aos padrões de suas profissões, sendo o controle mútuo aplicado no dia-a-dia de trabalho.

Quadrante 3 - O conhecimento das ações específicas desejáveis é ruim, mas há disponibilidade de bons medidores de resultados. O controle é mais bem atingido através do controle de resultados, onde os resultados esperados são apresentados e as recompensas oferecidas. Este controle tende a ser dominante na maioria dos níveis de alta gerência.

Quadrante 2 - A capacidade de medir resultados é baixa, mas há conhecimento sobre que tipos de ações específicas são desejáveis. Neste caso, os controles de ações específicas devem dominar. Este controle domina em determinadas operações, geralmente de longo prazo, quando não se sabe ao certo quais as ações e/ou mudanças ambientais que corresponderam a cada resultado.

Quadrante 1 - O conhecimento das ações específicas desejáveis é excelente e a capacidade de medir resultados é alta. A combinação de controles de ações específicas e controle de resultados devem ser aplicadas em setores onde a confiança nas pessoas envolvidas não é suficiente; ou seja, a necessidade de controle é total.

Merchant (1982, p. 44) valoriza o controle ao afirmar que o mesmo deve ser visto como uma função gerencial (uma perspectiva mais ampla), e não apenas um simples processo de mensuração e *feedback*.

Esta concepção mais nobre de controle gerencial considera como “bom controle” aquele que: (1) tem suas metas orientadas a evitar surpresas no futuro. O passado perde relevância, a menos que sirva como guia para o futuro; (2) pode ser estabelecido sobre uma atividade com objetivos múltiplos, considerando o desempenho em todas as suas dimensões significativas (controle multidimensional); (3) está preparado para ser aperfeiçoado, como forma de adequação a fatos que venham a acontecer no futuro e que não tenham sido previstos anteriormente; e (4) apresenta uma boa relação custo/benefício. Merchant (1982, p. 58) orienta onde o *feedback* deve se encaixar:

o controle é, por definição, orientado ao futuro, já que o desempenho passado não pode ser alterado, mas a análise de resultados e um *feedback* sobre as variações podem proporcionar excelentes subsídios ao sistema de controle. Sem dúvida, um pré-requisito é a capacidade de medir resultados, portanto o *feedback* apenas pode ser útil nas situações apresentadas nos quadrantes 3 e 1 da Fig. 1.

3.1.3 A Tecnologia da Informação usada como mecanismo de controle

A Tecnologia da Informação (TI) engloba todas as formas de tecnologia utilizadas para criar, armazenar, trocar e usar informação em suas várias formas.

Nesse sentido Turban et al (2003) afirmam que o complexo que envolve a TI é formado por computadores (*hardware*), programas ou sistemas (*software*), profissionais (*peopleware*), Sistema de Informação (SI), redes de comunicação, serviços, metodologias e equipamentos agregados.

Segundo Bueno (2003, p.49), as novas tecnologias são grandes aliados da comunicação organizacional, sem as quais as organizações só tendem a involuir. A adoção da TI envolve planejamento, avaliação da relação custo/benefício gerada pelo sistema, bem como sua adequação à realidade organizacional. Assim, o conjunto de recursos de TI, ao abranger todos os setores de uma organização, demonstra um grande potencial para o aprimoramento dos procedimentos internos, pois reduz os custos da avaliação de desempenho e possibilita a tempestividade da tomada de decisão.

Davenport (1998) afirma que a TI possibilita uma integração de todas as atividades públicas, aumentando a velocidade, a confiabilidade e a produtividade dos processos; quando se pode eliminar, informatizar e automatizar procedimentos; significando a gestão e difusão de informações relevantes e úteis que são trabalhadas por pessoas e recursos computacionais, produzidas com qualidade e agilidade, transformando-as em conhecimentos que possam ser usufruídos por toda organização.

3.2 O Comprasnet como ferramenta eletrônica de controle gerencial

Os sistemas de compras eletrônicas têm sido considerados grandes aliados por diversos governos ao redor do planeta, ao adotarem como motivação básica a perspectiva de alocação eficaz dos recursos, contribuindo para a melhoria dos gastos públicos.

Um levantamento que inclui os 13 países mais avançados na implantação de projetos de governo eletrônico (PWC, 2002, p. 27), dentre eles o Brasil, ao se referir às ferramentas informatizadas voltadas para apoiar os processos de compras governamentais, mostra o esforço que vem sendo desenvolvido na busca de recursos que, tomando por base experiências mais avançadas (encontradas no setor privado), alcancem a abrangência de todo o ciclo de obtenção de produtos e serviços. Ou seja, muitas das experiências e métodos adotados na iniciativa privada servem de exemplo e são aproveitadas pelos governos.

As compras, no Governo Federal, estão organizadas na forma de sistema, integrado por unidades administrativas distribuídas por todos os ministérios, autarquias e fundações públicas da administração federal. Trata-se do Sistema de Serviços Gerais (SISG), cujo órgão central é a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), que compõe a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

O SISG organiza a gestão das atividades de serviços gerais, o que inclui as licitações, contratações, transportes, comunicações administrativas, documentação e administração de edifícios públicos e de imóveis funcionais. O SIASG é a ferramenta informatizada de apoio à gestão dos serviços gerais.

O Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG), por concentrar as funções relacionadas às compras e contratações governamentais, expede normas e orienta a sua aplicação nas áreas de administração de materiais, obras e serviços, transportes, comunicações administrativas e licitações e contratos. O DLSG também é responsável pelo gerenciamento e operacionalização sistêmica das atividades do SISG por meio do SIASG que, até o final do ano de 2006, era constituído de 9 (nove) módulos, além do portal Comprasnet.

3.2.1 O ciclo de suprimentos e o portal Comprasnet

Com a tendência mundial de desenvolvimento de concepções em modelos de gestão voltados para toda uma cadeia de suprimentos, a função compras, em sentido *stricto*, passou a ser parte integrante do ciclo de suprimentos (ou ciclo de obtenção de produtos e serviços), que, segundo Fernandes (2003, p. 105), divide-se nas seguintes fases:

- requisição: identificação de necessidades de compra e contratação; descrição técnica do produto ou serviço; elaboração de termo de referência e de projeto básico; designação de responsáveis pela condução e operacionalização da licitação; consulta e definição de preço de referência do contrato; reserva de dotação orçamentária para a licitação; parecer jurídico sobre legalidade da licitação; e elaboração do edital da licitação;
- proposição: acesso aos editais por fornecedores; escrutínio do edital por fornecedores e público em geral; e habilitação de fornecedores

através de exame de requisitos de regularidade fiscal, jurídicos, econômico-financeiros e técnicos;

- compra: credenciamento de fornecedores; recebimento, aceitação e classificação das propostas; negociação e/ou disputa entre fornecedores por meio de procedimentos de leilão reverso (lances); recebimento, análise e decisão sobre recursos; indicação da proposta vencedora (adjudicação); e publicação dos resultados da licitação;
- contratação e execução: celebração e execução do contrato; e
- informação e controle: acesso público a editais, contratos e documentos de licitações; acesso público a estatísticas e informações sobre compras e contratações governamentais; controle e avaliação de desempenho das compras e contratações; avaliação do desempenho de órgãos e entidades, agências e provedores de serviços; e controle e auditoria das transações.

O SIASG, instituído em 1994, ao longo dos anos vem sendo incrementado com mais módulos e ferramentas para que seja possível a abrangência, cada vez maior, dessas fases do ciclo de suprimentos do Governo Federal, possibilitando um maior controle gerencial.

As compras governamentais eletrônicas podem gerar benefícios diretos sobre o processo de compras abrangendo todas ou parte das etapas e fases do ciclo de suprimentos. Benefícios indiretos podem afetar os projetos de governo eletrônico como um todo e inclusive ultrapassar os limites da administração pública, (FERNANDES, 2003, p. 58).

O portal Comprasnet surge como ferramenta eletrônica de controle gerencial e, embora seja tratado na legislação como um dos módulos do SIASG, a maioria dos procedimentos, pertencentes aos diversos outros módulos supracitados, tem etapas que são executadas no âmbito do portal, na *internet*.

Lançado em 1998, o Comprasnet é o portal de compras do Governo Federal na Internet, no endereço eletrônico “<http://www.comprasnet.gov.br>”, no qual são oferecidos serviços de cadastramento de fornecedores no SICAF, de consulta aos catálogos (CATMAT e CATSER) e aos preços praticados (SISPP), de publicação de avisos, editais, resultados de

licitações, extratos de contratos. Integram os serviços oferecidos pelo portal, programas de compras eletrônicas voltados para a realização do pregão eletrônico, a cotação eletrônica de preços e o apoio ao pregão presencial, além da consulta a estatísticas do SIASG e à base de legislação, normas e publicações sobre licitações.

O SIASG está disseminado pelos mais de 2000 órgãos de compras Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASG) da administração federal, para o processamento de todas as compras e contratações de bens e serviços. Atualmente, a Presidência da República, os ministérios civis e suas entidades vinculadas – integrantes do Sistema Integrado de Serviços Gerais (SIG) fazem uso compulsório do SIASG, com acesso a todas as suas funcionalidades, sendo o Ministério da Defesa (não integra o SIG devido às peculiaridades da logística na área militar) usuário apenas de algumas das funcionalidades do SIASG. É permitida a inscrição facultativa, por outros órgãos e entidades da administração federal, visando à utilização parcial de funcionalidades ou a sua simples consulta.

A utilização das funcionalidades do SIASG depende de prévio cadastramento e habilitação de todos os usuários: os gestores de compras (com responsabilidades específicas sobre o processo de contratação) e os servidores envolvidos nos procedimentos de requisição para contratação.

Os fornecedores são usuários do SIASG por intermédio do Comprasnet, com acesso aos módulos e diversas funcionalidades que sejam voltadas para a participação do fornecedor nas contratações da administração federal, incluindo a participação *on line* nos pregões e nas cotações eletrônicas de preços. Outras funcionalidades permitem a prestação de serviços opcionais aos fornecedores, que são comercializados na forma de assinaturas. À população em geral também é permitido o acesso *on line* às negociações que acontecem nos pregões e nas cotações eletrônicas de preços, bem como a diversas outras informações sobre compras (resultados das licitações nas diversas modalidades, informações estatísticas etc.), tudo disponível no portal Comprasnet.

Inicialmente apenas gerido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, a partir de 2001, a gestão dos serviços, o desenvolvimento de novos programas e a comercialização de serviços opcionais aos fornecedores, passou a ser responsabilidade de um consórcio constituído entre o SERPRO e parceiros privados.

3.2.2 O pregão, o pregão eletrônico e a cotação eletrônica de preços

Segundo Rodrigues e Oliveira (2002, p. 09), as principais vantagens do pregão presencial são: incremento na competição; desburocratização e simplicidade; garantia de transparência; e ampla possibilidade de participação.

Assim, o pregão é a modalidade de licitação que privilegia a competição, principalmente pelo fato de possibilitar a redução de preços mediante lances verbais oferecidos pelos participantes. O portal Comprasnet oferece apoio a esta modalidade para disponibilizar editais, consultar a regularidade de fornecedores e divulgar resultados.

Uma outra peculiaridade que diferencia esta modalidade das demais é a inversão entre as fases de julgamento e habilitação; ou seja, a fase de habilitação só terá início após classificadas as propostas e realizado seu julgamento, identificada aquela de menor preço. Além disso, os procedimentos de habilitação só são realizados para o licitante que tenha apresentado a proposta de menor preço. Essas inovações simplificam os procedimentos e dispensam a trabalhosa e demorada habilitação de todos os fornecedores participantes, antes da confrontação entre suas propostas. Diante do exposto, no Quadro 1 mostra a economia que vem sendo gerada. O valor de referência geralmente resulta de uma prévia consulta aos preços praticados no mercado formal, enquanto que o valor comprado representa o último preço ofertado pelo licitante vencedor, após negociação com o pregoeiro.

Quadro 1: Economia Gerada pelo Pregão Presencial

(Em R\$ mil)

Período	Nº. Pregões Homologados	Valor (\$) de Referência	Valor (\$) Comprado	% Redução s/ \$ Referência	\$ Redução s/ \$ Referência
Dia 6/10/2006	7	27.535,02	23.569,60	14,40%	3.965,42
Mês 10/2006	38	59.636,70	53.120,07	10,93%	6.516,63
Ano de 2006	978	2.130.360,67	1.829.985,59	14,10%	300.375,08
Ano de 2005	3.415	3.219.536,87	2.896.959,56	10,02%	322.577,30
Ano de 2004	3.790	1.341.747,67	1.229.817,08	8,34%	111.930,59
Ano de 2003	1.126	143.182,73	119.226,67	16,73%	23.956,06
Total desde 2003	9.309	6.834.827,94	6.075.988,91	11,10%	758.839,03

Fonte: elaborado com base nas informações disponíveis no portal Comprasnet (2006).

A partir de 1º de julho de 2005, entrou em vigor o Decreto 5.450/05 (BRASIL, 2005), que regulamenta que todas as compras e contratações de bens e serviços comuns sejam realizadas através da modalidade de licitação pregão, preferencialmente em sua versão eletrônica – o pregão eletrônico.

O pregão eletrônico foi regulamentado no âmbito da União, pelo Decreto n 3.697, de 21 de dezembro de 2000 (BRASIL, 2000), e representa uma evolução da estrutura do pregão presencial, utilizando recursos de tecnologia da informação. Esta nova modalidade torna possível a redução de custos do processo de licitação (tanto da Administração Pública quanto do fornecedor), uma maior transparência nas negociações (tudo pode ser acompanhado, on line, por qualquer cidadão), a ampliação da concorrência (ao possibilitar a participação de fornecedores sediados em locais distantes) e uma maior agilidade ao setor de compras (redução de prazos durante os processos e possibilidade de se realizar diversos pregões simultaneamente).

Essa versão eletrônica do pregão encurta a distância entre fornecedores e compradores e reduz a necessidade de infra-estrutura, ao substituir a sessão presencial pela eletrônica. Os benefícios do pregão presencial são alavancados, uma vez que, além da redução de preço, diminui os custos processuais, aumenta a competição e privilegia a transparência. Segundo Costin (2006, p. 01),

falar em transparência não é apenas invocar o direito da sociedade de tomar conhecimento de tudo que se passa na área pública e, principalmente, controlar a aplicação do dinheiro dos contribuintes. É instituir mecanismos para o exercício do controle social das ações de governo e dos serviços públicos, sem o qual não se pode consolidar conceito de cidadania.

O grande reforço no controle gerencial, proporcionado pelo portal Comprasnet, reside no fato de que, na modalidade pregão eletrônico, toda a fase compra passa a ser realizada em meio virtual. Os procedimentos são os seguintes: (1) credenciamento de fornecedores; (2) recebimento, aceitação e classificação das propostas; (3) negociação e/ou disputa entre fornecedores por meio de procedimentos de leilão reverso (lances); (4) recebimento, análise e decisão sobre recursos; (5) indicação da proposta vencedora (adjudicação); (6) publicação dos resultados da licitação.

A contratação por cotação eletrônica de preços, instituída pela Portaria nº. 306, de 13 de dezembro de 2001 (BRASIL, 2006), é um recurso criado com intuito de substituir a compra direta por dispensa de licitação. Essa ferramenta eletrônica é voltada para a aquisição de bens de pequeno valor (inferior a R\$ 8 mil), visando a sua pronta entrega. Seus procedimentos são similares aos do pregão eletrônico.

3.2.3 Verificando indícios de melhoria nos gastos públicos

Para avaliação dos dados extraídos do portal Comprasnet, os mesmos foram estruturados no Quadro 2. Consideram-se “despesas licitadas” aquelas realizadas através das modalidades competitivas: pregão, concorrência, tomada de preço, convite e concurso. Nas situações em que não há competição entre os fornecedores (modalidades não competitivas), consideram-se “despesas não licitadas”. Os valores foram apresentados por modalidade e por período.

Quadro 2: Modalidades de licitação - julho/2000 até junho/2006

(Em R\$ mil)

	período 1	período 2	período 3	período 4	período 5	período 6
	jul/00	jul/01	jul/02	jul/03	jul/04	jul/05
	jun/01	jun/02	jun/03	jun/04	jun/05	jun/06
Pregão	128,29	695,30	1.208,90	2.203,70	3.711,18	5.761,04
Concorrência	4.749,03	5.243,03	4.201,44	3.452,03	4.010,95	6.357,38
tomada de preço	969,99	912,51	825,21	707,76	797,82	726,23
Convite	538,08	457,46	381,58	341,07	351,13	315,34
Concurso	49,43	48,45	59,70	42,37	427,44	66,46
TOTAL LICITADO	6.434,82	7.356,74	6.676,84	6.746,93	9.298,51	13.226,46
suprimento de fundos	95,84	86,99	84,86	88,84	93,03	107,67
dispensa/ inexistência	6.365,40	6.816,16	6.071,39	6.765,28	7.365,24	8.949,26
TOTAL NÃO LICITADO	6.461,25	6.903,15	6.156,25	6.854,12	7.458,27	9.056,93
TOTAL GERAL	12.896,07	14.259,89	12.833,09	13.601,05	16.756,78	22.283,39
% pregão	2%	9%	18%	33%	40%	44%
% licitado	49,9%	51,6%	52,0%	49,6%	55,5%	59,4%
% não licitado	50,1%	48,4%	48,0%	50,4%	44,5%	40,6%

Fonte: elaborado com base nas informações disponíveis no portal Comprasnet (2006).

Os dados disponíveis evidenciam o rápido aumento da participação do pregão no conjunto das licitações. Em junho de 2002, passados pouco mais de dois anos da sua instituição, converteu-se na terceira modalidade mais utilizada, mas abrangia apenas 9% das despesas licitadas. Em junho de 2004, o percentual de 33% traz indícios da voluntária preferência pelo pregão, em detrimento das demais modalidades competitivas (todas apresentaram redução no período).

Entretanto, no mesmo período, ainda não se constatava tendência no sentido do crescimento da utilização das modalidades competitivas de licitação (concorrência, tomada de preços, pregão, convite e concurso) sobre os procedimentos não-competitivos (dispensa/inexigibilidade e suprimento de fundos). A utilização das modalidades competitivas oscilou entre 49,9% e 49,6%, de 2001 até 2004.

Em 2005 observa-se que o pregão, com 40% de utilização dentre as modalidades competitivas, começa a colaborar para o aumento das despesas licitadas, que atingiram 55,5% do total, melhor índice até então, desde a criação do SIASG e do Comprasnet. A obrigatoriedade do pregão (julho de 2005) foi providencial para a manutenção desta tendência de reversão, contribuindo, em 2006, para a melhoria da marca atingida no ano anterior. No final de junho de 2006, 44% das despesas licitadas ocorreram por meio da modalidade pregão e quase 60% das despesas são realizadas através das modalidades competitivas de licitação.

Conforme exposto anteriormente, o cadastramento no SIASG é feito no módulo SICAF. No Quadro 3 mostra-se a evolução da quantidade de cadastros.

Quadro 3: Fornecedores cadastrados no SIASG - julho/2000 até junho/2006

	2000 (junho)	2001 (junho)	2002 (junho)	2003 (junho)	2004 (junho)	2005 (junho)	2006 (junho)
Quantidade	117.717	139.668	160.361	182.768	203.870	224.008	244.737
O percentual de aumento no período foi de 108%							

Fonte: elaborado com base nas informações disponíveis no portal "Comprasnet" (2006).

O aumento do número de fornecedores aptos a participar das contratações da administração federal mais que dobrou ao longo do período em estudo, atingindo um aumento de 108%. Isto pode ser atribuído à maior facilidade de cadastramento, implicando em redução dos custos de transação, devido à simplificação de procedimentos e à facilitação do acesso dos fornecedores ao cadastramento. Além disso, o fornecedor que mantém atualizado o seu cadastro tem condições de fazer negócios com o Governo Federal em todas as localidades do país, o que torna desnecessária a habilitação simultânea em diversos órgãos e entidades da administração pública. A transparência do portal também dificulta a ocorrência de expedientes ilegais de cerceamento da divulgação e de direcionamento das propostas.

O universo de mais de 3,5 milhões de empresas existentes no Brasil indica o amplo potencial para a manutenção do crescimento, a taxas elevadas, do número de fornecedores cadastrados no SICAF. As informações apresentadas permitem inferir que: (1) o aumento das despesas licitadas (sobretudo nos últimos dois anos do período em estudo) contribui para a redução de preços; (2) a grande aderência à modalidade pregão, além de reduzir preços, também reduz os custos envolvidos nos processos; e (3) a redução dos custos nos processos aumenta a base de competição que, invariavelmente, também contribui para a redução dos preços dos produtos e serviços.

A análise conjunta destas informações permite observar a existência de um círculo virtuoso que se fecha, contribuindo sobremaneira para a melhoria da qualidade dos gastos públicos, uma vez que toda a economia propiciada pode ser aplicada nas áreas prioritárias de atuação do governo.

Encerrando esta seção, cabe aqui ressaltar que todas as informações numéricas, apresentadas neste trabalho, foram extraídas de um sítio de domínio público que tem grande potencial de expansão. Por isso, quais seriam as próximas contribuições do portal Comprasnet para o aperfeiçoamento do controle? Neste contexto, surge o modelo de Merchant, primeiramente, para identificar o perfil atual de controle da administração pública (conforme as táticas de controle predominantes) sobre o processo de compras. Depois, para servir de guia ao preenchimento das eventuais lacunas, que servirão de subsídios ao melhor aproveitamento da tecnologia da informação em prol do bom controle, mais gerencial.

4 Apresentação e discussão dos Resultados

Nesta seção será utilizado o modelo de Merchant, para que seja possível definir o perfil de controle gerencial que o Governo Federal exerce sobre o ciclo de suprimentos, bem como propor outras medidas para o aperfeiçoamento do SCG, baseadas em táticas já utilizadas na iniciativa privada.

Ao contrário do que acontece com o cidadão comum (que tem seus atos restringidos apenas se estiver previsto em lei), o servidor público somente pode fazer aquilo que esteja escrito nas normas. Por isso, para evitar a corrupção e o nepotismo, a administração pública deve se ater em processos legalmente definidos, principalmente para compras de bens e serviços, haja vista a lei de licitações e contratos na administração pública (BRASIL, 1993).

Concentrando-se nos processos, torna-se possível estabelecer que tipos de ações específicas são desejáveis; por outro lado, sem considerar o grau de eficiência envolvido, a capacidade de medir resultados torna-se baixa. Esta situação, em que o controle sobre ações específicas prevalece, faz com que o perfil de controle gerencial da administração pública federal se encaixe no quadrante 2 (modelo de Merchant, item 4).

Entretanto, o Governo Federal vem percebendo ao longo dos anos que, antes de qualquer lei, deve-se valorizar o princípio da eficiência previsto em nossa carta magna. O portal Comprasnet representa o início do deslocamento de uma administração pública burocrática (baseada apenas em controles legais) para uma administração pública gerencial (baseada em resultados), ao possibilitar, dentre outras coisas, o controle social das transações realizadas na *web* e a consulta a diversos dados estatísticos. Isso não significa que os controles legais devam ser abandonados, mas sim, aperfeiçoados. A legislação do pregão é o primeiro grande exemplo, pois simplifica os processos e reduz prazos.

Merchant (1982, p. 54) afirma que a escolha de uma ou mais ferramentas de controle gerencial envolve considerações sobre: (1) a necessidade total de controle; (2) o montante de controle que pode ser projetado em cada um dos mecanismos de controle; e (3) os custos de ambos, tanto financeiros quanto comportamentais.

Com relação ao item n. 1, sabendo-se que o ciclo de suprimentos exerce forte impacto no desempenho da administração pública, o comportamento

(estrategicamente importante) dos gestores de compras deve ser muito bem controlado, não importando a facilidade com que estes controles possam ser exercidos. O item n. 2 baseia-se no item n. 1 para enquadrar o “Comprasnet” como a ferramenta principal que tornará viável o maior controle gerencial, pois reforça o controle sobre ações específicas através da transparência (os servidores que têm certeza que suas ações são notadas com relativa rapidez são mais afetados do que aqueles que acham que a chance de serem observados é pequena). O portal também abre caminhos para o controle sobre resultados, ao possibilitar que as diversas estatísticas sejam utilizadas para definir os desempenhos esperados e estabelecer metas gerais ou específicas.

No que tange o item n. 3, o aumento da abrangência do “Comprasnet” sobre o ciclo de suprimentos não representará grandes custos financeiros ao governo, dado que a sua plataforma principal já está montada e a manutenção do portal é dividida entre o SERPRO e empresas privadas. Os custos comportamentais são minimizados na medida em que a legislação vai sendo modernizada (reduzindo o comportamento rígido e burocrático dos gestores) e os métodos de mensuração se tornando mais objetivos (reduzindo a distorção dos dados que alimentam o sistema de informações do governo).

Diante das informações apresentadas, depreende-se que o modelo de Merchant contribui com o processo de compras do governo ao situar o estágio atual de controle, dentro de um status ideal, e mostrar o rumo a ser seguido. Para que a ampliação da abrangência do “Comprasnet” sobre o ciclo de suprimentos torne viável a mensuração de resultados, o grau de eficiência envolvido deverá ser considerado.

Anthony e Govindarajan (2002, p. 813) consideram como uma das características especiais das organizações sem fins lucrativos a “ausência de medida de lucro” e que “a ausência de uma medida quantitativa, satisfatória de desempenho, é um sério problema de controle gerencial em organizações sem fins lucrativos”. Os mesmos autores (2002, p. 816) também afirmam que “organizações governamentais são organizações de prestação de serviços e, exceto para atividades lucrativas, são organizações sem fins lucrativos”. Com o advento do pregão (especialmente em sua versão eletrônica) e da cotação eletrônica de preços, está aberto o caminho para a solução deste “sério problema”, pois, embora continue a não existir lucro em sua definição estrita (receita menos despesa), a redução de preços, peculiar nos proce-

dimentos de leilão reverso, constitui-se na medida quantitativa que faltava para uma avaliação de desempenho satisfatória – uma espécie de “lucro reverso”.

Nessa direção, chegará o momento em que o perfil de controle gerencial da administração pública federal se encaixará no quadrante 1 (modelo de Merchant, item 4), situação em que tanto os controles de ações específicas quanto os controles de resultados estarão implementados. A capacidade de medir resultados possibilitará um *feedback* mais preciso sobre as variações, proporcionando excelentes subsídios para as futuras decisões.

Como contribuição para esta evolução, recomenda-se a adoção da avaliação de desempenho financeiro, a princípio para os servidores que, de alguma forma, tenham responsabilidade sobre o processo de contratação de produtos e serviços. É fato que o pregão eletrônico reduz preços e custos processuais, mas em virtude das características operacionais descritas na lei. Na atual conjuntura, o papel do pregoeiro é negociar da melhor maneira possível, de modo que o valor final contratado jamais fique acima do preço de referência. O estabelecimento de metas percentuais para redução representará uma nova variável que contribuirá ainda mais para a redução nos gastos públicos: a motivação para alcançar uma meta estabelecida, em busca do reconhecimento.

Os servidores com poderes decisórios superiores aos dos pregoeiros também poderiam ser avaliados com base nos próprios números que já são divulgados no portal “Comprasnet”. Por exemplo, podem ser estabelecidas metas de aumento do percentual de valores gastos através da modalidade pregão eletrônico, em relação às demais modalidades. Também é fato que, apesar do esforço que vem sendo desenvolvido, grande parte dos gastos da administração pública federal ainda não ocorre através de modalidades competitivas. Os ordenadores de despesas / titulares das UASG poderão ser motivados a exigir o aumento percentual de despesas licitadas, caso a eles seja prometida alguma recompensa resultante de uma avaliação de desempenho positiva.

Diante do exposto, propõe-se a avaliação de desempenho financeiro para pregoeiros, presidentes das comissões de licitações e ordenadores de despesas / titulares das UASG. Isto somente será possível mediante adequações na legislação e mudanças na cultura organizacional.

Segundo Anthony e Govindarajan (2002, p.142), a cultura organizacional “abrange convicções, atitudes, normas, relacionamentos e presunções comuns

aceitas implícita ou explicitamente e evidenciados em toda a organização”. O primeiro passo, em direção às mudanças, deverá ser a comunicação entre todos os escalões de cada órgão, no sentido de deixar bem claro quais são os objetivos de cada instituição e quais as tarefas desempenhadas, por cada servidor, que são essenciais para a instituição como um todo.

Até alguns anos atrás, a maioria dos servidores realizavam trabalhos meramente repetitivos e nem mesmo sabiam o que o companheiro ao lado fazia. A lei do “esforço para apenas cumprir o que está escrito” e a velha máxima de “largar a caneta assim que encerrar o expediente” vêm, aos poucos, sendo substituídas graças à mudança de cultura organizacional, já observada em diversas unidades e que deverá se alastrar por toda a administração pública federal. Em suma, estabelecidos os objetivos, existem parâmetros para a avaliação de desempenho, que por sua vez contribuem para a congruência de objetivos.

5 Considerações Finais

O objetivo geral desta pesquisa foi examinar as implicações da adoção da tecnologia da informação para o controle gerencial exercido sobre o ciclo de suprimentos.

O esforço desenvolvido pelo Governo Federal para modernizar a legislação de compras, no sentido de trazer maior transparência e competitividade aos procedimentos, pode ser exemplificado nos recém-regulamentados pregão eletrônico e cotação eletrônica de preços, que permitem a redução nas propostas inicialmente apresentadas, até chegarem a patamares inferiores aos valores de referência cotados pelos gestores de compras.

Os dados extraídos do portal Comprasnet demonstram o grande salto – de 2% para 44% das despesas licitadas – na utilização do pregão em relação às demais modalidades competitivas de licitação, ao longo do período estudado. Também foi possível observar o equilíbrio entre despesas licitadas e não licitadas, no período de julho de 2000 até junho de 2004, situação que se desequilibrou a favor das modalidades competitivas a partir de 2005, consolidando-se em 2006 quando foram utilizadas para quase 60% das despesas. Finalmente, o aumento de 108% no número de fornecedores, culminou com a marca de 244.737 empresas cadastradas no portal.

Pode-se atribuir a evolução positiva dos indicadores apresentados a uma maior utilização dos recursos de tecnologia da informação, verificado principalmente na evolução do portal “Comprasnet”, haja vista o suporte oferecido ao pregão presencial, a realização de toda a fase compra do ciclo de suprimentos pelo pregão eletrônico e a cotação eletrônica de preços.

Estes indícios de melhoria da qualidade dos gastos públicos podem ser confirmados ao longo dos próximos anos, uma vez que, em 1º de julho de 2005, o pregão tornou-se obrigatório, preferencialmente em sua versão eletrônica, para a contratação de bens e serviços comuns. Além disso, quando confrontadas as quase 250.000 empresas cadastradas no portal “Comprasnet” com as mais de 3,5 milhões existentes no Brasil, fica evidenciada a tendência de manutenção de taxas elevadas de cadastramento para os próximos anos, ampliando a base de competição, que contribui ainda mais para a redução dos preços.

Por outro lado, o enquadramento, no modelo de Merchant, das técnicas de controle atualmente adotadas, revelou que a falta de medidas objetivas, que possibilitem avaliar o grau de eficiência dos gestores públicos, torna inviável o controle sobre os resultados. Por esse motivo, o perfil de controle gerencial sobre o ciclo de suprimentos é de controle sobre ações específicas – quadrante 2. No caso específico da administração pública, esse controle baseia-se essencialmente nas leis.

Entretanto, também se verificou que a modernização da legislação em vigor, aliada à utilização da tecnologia da informação, vem abrindo caminhos para o aperfeiçoamento do controle gerencial sobre o ciclo de suprimentos, melhorando o controle sobre ações específicas e tornando viável o controle eficaz sobre resultados. As reduções de preços proporcionadas (pregão, pregão eletrônico e cotação eletrônica de preços) e as informações estatísticas contidas no portal Comprasnet, quando confrontadas às metas pré-estabelecidas, constituir-se-ão nas medidas objetivas que faltavam para uma justa avaliação de desempenho dos gestores públicos que possuem algum tipo de participação no processo de compras.

Essa evolução já começa a ser sentida no período estudado, contribuindo para que, no gráfico de Merchant, o perfil de controle continue se deslocando em sentido anti-horário, até o momento em que se encaixe definitivamente no quadrante 1, com o controle de resultados auxiliando o controle sobre ações específicas, de maneira que o feedback proporcione melhores subsídios para as futuras decisões.

Recomendam-se para as futuras investigações, estudos de viabilidade para adoção de medidas que ampliem ainda mais o controle gerencial do Governo Federal sobre o seu ciclo de suprimentos, tais como: ampliação das modalidades eletrônicas (um primeiro passo poderia ser a implantação do convite eletrônico); padronizar para centralizar (propiciará contratações únicas que atendam a diversos órgãos, com ganhos de escala e poder de negociação); ampliação da abrangência do portal Comprasnet (por exemplo, nas fases de requisição, de proposição e de contratação e execução).

Referências

ANTHONY, Robert N. e GOVINDARAJAN, Vijay. **Sistemas de controle gerencial**. São Paulo: Atlas, 2002.

BARRO, R. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. **Journal of Political Economy**. 1990.

BRASIL. **Decreto n. 3.697, de 21 de dezembro de 2000**. Regulamenta o parágrafo único do art. 2 da Medida Provisória n. 2.026-7/00, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia de informação. Diário Oficial (República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 22 dez 2000.

_____. **Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial (República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 1º jun 2005.

_____. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial (República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 6 jul. 1994.

_____. **Portaria n. 306, de 13 de dezembro de 2001**. Aprova a implantação do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços, fornece instruções para utilização do sistema e estabelece “Gerais da Contratação”. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2006.

BUENO, Wilson da Costa. **Comunicação empresarial: teoria e pesquisa**. São Paulo: Manole, 2003.

COMPRASNET. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em: 07 out. 2006.

COSTIN, Cláudia. Controle Social via Internet. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 2005. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=2005>. Acesso em 24 set. 2006.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação**: porque só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998.

DIAS FILHO, José Maria; NAKAGAWA, Masayuki e MARTIN, Nilton Cano. Propostas para Aprimoramento da Política de Compras do Setor Público: uma abordagem da gestão estratégica de custos. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 3, 2003, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: USP, 2003. Disponível em: <<http://usp.br>>. Acesso em: 14 set. 2006.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Sistemas de compras eletrônicas e sua aplicação à administração pública** - o caso do SIASG/Comprasnet. 2003. 173 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2003.

HORNGREN, Charles T.; DATAR, Srikant M. e FOSTER, George. **Contabilidade de custos**: uma abordagem gerencial. 11. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

JOIA, Luiz Antonio e ZAMOT, Fuad. Leilões Reversos na Internet no Governo Federal Brasileiro: análise de indicadores de desempenho a partir de um estudo de caso. Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003. CD-ROM.

MERCHANT, K. A. The control function of management. **Sloan Management Review**, v. 23, n. 4, p. 43-55, Summer 1982.

PWC - PriceWaterhouse & Coopers. **Estudo de benchmarking global em e-government**. São Paulo. 2002.

RODRIGUES, Marcos Figueiredo e OLIVEIRA, Marcos Inoi de. Revolução na gestão de compras do setor público: o sistema de registro de preços, o pregão e o portal comprasnet. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. CD-ROM.

SUMMERS, R. e HELSTON A. The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988. **Quarterly Journal of Economics**. 1991.

TURBAN, E.; RAINER, R. K. e POTTER, R. E. **Administração da tecnologia da informação**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Artigo recebido em: 29 de agosto de 2007

Aceito para publicação em: 12 de dezembro de 2007