ABORDAGENS TEÓRICAS E PRÁTICAS EM PESQUISA

COORDENADORES
Patricia Bieging
Raul Inácio Busaello

ISBN 978-85-7221-363-9
2025

Rodrigo Straessli Pinto Franklin
Pollyanna Paganoto Moura

INDICADORES DE DESEMPENHO NAS COMPRAS PÚBLICAS:

UMA ANÁLISE DA VIABILIDADE E POTENCIAL A PARTIR DOS DADOS DO SIASG

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-363-9.6

RESUMO

A complexidade crescente das compras públicas no Brasil ressalta a importância de aprimorar os mecanismos de gestão e avaliação desses processos. O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) é uma ferramenta essencial na operacionalização das compras governamentais, proporcionando padronização, eficiência e economia. No entanto, falta no SIASG um módulo específico para indicadores de avaliação, que facilitaria análises mais detalhadas do desempenho das aquisições. Este estudo propõe desenvolver indicadores quantitativos baseados nos dados do SIASG para melhorar a avaliação das compras públicas. Conclui-se que é viável integrar um módulo de indicadores ao SIASG, o que poderia melhorar significativamente a gestão de compras públicas.

Palavras-chave: compras públicas, indicadores de desempenho, SIASG.

ABSTRACT

The growing complexity of public procurement in Brazil highlights the importance of improving the management and evaluation mechanisms of these processes. The Integrated System for General Services Administration (SIASG) is an essential tool in the operationalization of government procurement, providing standardization, efficiency, and cost savings. However, SIASG lacks a specific module for evaluation indicators, which would facilitate more detailed analyses of procurement performance. This study proposes the development of quantitative indicators based on SIASG data to enhance the evaluation of public procurement. It concludes that integrating an indicators module into SIASG is feasible and could significantly improve the management of public procurement.

***Keywords*:** *public procurement, performance indicators, SIASG.*

1 INTRODUÇÃO

As compras públicas no Brasil, devido ao seu crescente volume, desempenham um papel crucial na alocação eficiente dos recursos governamentais e na implementação efetiva de políticas públicas. Estas operações são essenciais para o funcionamento do setor público, influenciando diretamente a qualidade dos serviços prestados à população. Contudo, o gerenciamento dessas atividades enfrenta desafios constantes em relação à eficiência e transparência, exigindo mecanismos de gestão e avaliação cada vez mais robustos.

Nesse contexto, o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) emerge como uma ferramenta central na operacionalização das compras governamentais. Ele oferece padronização, eficiência e economia de escala, atuando como um pilar para a estruturação desses processos[1]. Apesar de sua importância estratégica, o sistema revela possibilidades significativas para melhorias, como a criação de um módulo específico para indicadores de avaliação. A atual inexistencia de um módulo como esse impede uma análise detalhada e precisa do desempenho das aquisições governamentais, o que é fundamental para o aprimoramento contínuo das práticas de compra e para a adoção de decisões baseadas em evidências.

1 No que se refere ao histórico do SIASG, a sua criação e implementação deram-se no decurso de uma evolução que culminou na década de 1990. A motivação principal para o desenvolvimento do SIASG veio como resposta às transformações ocorridas na gestão das compras governamentais, com o foco voltado para o avanço e a maturidade do sistema de compras eletrônicas governamentais. Como ressalta Fernandes (2005), a implementação do SIASG foi facilitada por uma estrutura organizacional preexistente, que configurava um sistema para as funções administrativas, com um órgão central supervisionando de forma técnica e normativa os órgãos de compra. Posteriormente, em 2001, o Comprasnet, um portal eletrônico de compras, foi integrado ao SIASG, contribuindo para a consolidação e a modernização das práticas de compras governamentais.

A literatura sobre indicadores de desempenho é extensa e ressalta a importância dessas ferramentas para a mensuração e o aprimoramento de processos em diversas áreas. Na administração pública, especificamente, os indicadores possibilitam não apenas a avaliação de políticas e programas, mas também a identificação de áreas críticas que necessitam de intervenção. Apesar da reconhecida importância, a aplicação de indicadores na avaliação de compras públicas ainda é incipiente, carecendo de estudos e metodologias que adaptem essas ferramentas à especificidade do contexto brasileiro.

Este artigo tem como objetivo explorar a viabilidade de desenvolver e implementar indicadores quantitativos de desempenho para as compras públicas a partir dos dados disponíveis no SIASG. Por meio de uma abordagem metodológica que integra contribuições teóricas e empíricas, propõe-se a construção de um modelo de indicadores capaz de oferecer insights precisos sobre o desempenho dessas compras, contribuindo assim para a transparência e a eficiência da administração pública.

A investigação se justifica pela necessidade de superar as limitações existentes nos sistemas de compras governamentais, em particular, a ausência de indicadores que permitam um acompanhamento efetivo e a tomada de decisões baseada em evidências. A relevância do estudo se amplia ao considerar o potencial de replicabilidade das práticas bem-sucedidas e a possibilidade de melhorar significativamente a gestão pública por meio da adoção de práticas baseadas em resultados concretos e mensuráveis.

A estrutura do artigo é delineada da seguinte forma: inicialmente, revisamos a literatura sobre indicadores de desempenho, com foco especial nas compras públicas e nas características específicas do SIASG. Em seguida, descrevemos a metodologia empregada para a construção e aplicação dos indicadores. Os resultados

são apresentados e discutidos em detalhe, destacando as principais descobertas e sua implicação para a gestão de compras no governo. Por fim, concluímos com uma síntese dos achados e sugestões para pesquisas futuras.

2 INDICADORES DE COMPRAS PÚBLICAS

Indicadores são medidas quantitativas utilizadas para avaliar o desempenho de uma atividade, processo, sistema ou instituição. Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009), essas medidas podem também assumir formas qualitativas. Entretanto, definições mais estritas, como as da Fundação Nacional da Qualidade, enfatizam sua natureza quantitativa. Essas definições destacam que a característica fundamental dos indicadores reside na complexidade das fórmulas empregadas para seu cálculo, que geralmente envolvem uma razão entre duas informações. A ausência dessa divisão implica que o dado em questão não constitui um verdadeiro indicador, mas sim uma mera informação ou número isolado (Fundação Nacional da Qualidade, citado por UCHOA, 2013).

Indicadores são ferramentas amplamente empregadas em variados setores, como na administração pública, em empresas privadas, em organizações não governamentais e no meio acadêmico. A implementação eficaz de indicadores requer uma abordagem meticulosa e sistemática, que inclui a definição clara de objetivos, a escolha de fontes de dados confiáveis, a seleção cuidadosa dos indicadores adequados, a aplicação de métodos estatísticos apropriados, a análise de tendências e a identificação de oportunidades de melhoria. É também essencial garantir uma comunicação clara e objetiva dos resultados obtidos.

Dentre as diversas categorias de indicadores descritas pela literatura[2], um tipo de especial interesse para a presente pesquisa consiste nos indicadores de perfil. Indicadores de perfil constituem uma classe específica de medidas empregadas para descrever as características ou o status de um indivíduo, um grupo, uma organização ou uma região em um determinado contexto. Esses indicadores são essenciais para fornecer uma visão abrangente e ao mesmo tempo detalhada sobre o objeto de estudo, permitindo uma compreensão ampla de suas condições e peculiaridades.

O desenvolvimento de indicadores de perfil passa pela seleção criteriosa de variáveis que podem incluir, mas não se limitam a, aspectos demográficos, socioeconômicos, educacionais, de saúde e comportamentais. Por exemplo, em um contexto educacional, indicadores de perfil podem incluir taxas de matrícula, níveis de alfabetização e resultados de exames padronizados. Já em um contexto de saúde pública, podem ser consideradas variáveis como taxas de vacinação, incidência de determinadas doenças e acesso a serviços de saúde.

A utilização desses indicadores é particularmente útil para a formulação de políticas públicas, planejamento estratégico em empresas e organizações, e para a condução de pesquisas acadêmicas. Eles permitem identificar necessidades específicas, avaliar o impacto de intervenções passadas e planejar ações futuras com base em evidências concretas.

Além disso, os indicadores de perfil são fundamentais no processo de monitoramento e avaliação. Eles fornecem dados quantitativos a partir de um espectro qualitativo que ajudam a medir o progresso em direção a metas estabelecidas, avaliar a eficácia de programas e políticas e ajustar estratégias conforme necessário.

2 Sobre a literatura que analisa indicadores, *cf.* Baldam, Valle e Rozenfeld (2014); Bellen (2002); Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009); e Francischini e Francischini (2018).

Isso é crucial para garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e que os objetivos de desenvolvimento sejam atingidos de forma efetiva.

2.1 REVISÃO DE LITERATURA SOBRE INDICADORES DE COMPRAS PÚBLICAS

Os indicadores constituem ferramentas cruciais para a avaliação e o monitoramento do desempenho das políticas públicas, sendo amplamente aplicados na avaliação do Plano Plurianual (PPA), conforme estipula o artigo 165 da Constituição Federal. Contudo, no âmbito das compras públicas, a adoção de indicadores ainda se encontra em fase de desenvolvimento, apesar de ser essencial para assegurar a eficiência, a eficácia e a transparência no uso dos recursos públicos.

É imperativo, porém, analisar as particularidades do setor de compras públicas antes de aplicar as práticas estabelecidas na construção de indicadores para políticas públicas de maneira ampla. Os indicadores destinados à avaliação do PPA e outros instrumentos de planejamento estatal geralmente medem o desempenho das políticas públicas de forma abrangente, enquanto os indicadores específicos para as compras governamentais devem focar no desempenho do processo de compras em si, abrangendo desde a seleção de fornecedores até a entrega e qualidade dos bens e serviços adquiridos. Esta abordagem direcionada permite não apenas aprimorar a gestão das compras públicas, mas também incrementar a efetividade das políticas públicas de modo geral.

Para elucidar as contribuições já realizadas em relação à aplicação de indicadores no desempenho das compras públicas no Brasil, conduziu-se uma revisão bibliográfica, identificando os trabalhos acadêmicos mais relevantes no campo, incluindo teses,

dissertações e artigos apresentados em congressos ou publicados em periódicos especializados. Essa análise revelou que se trata de uma área de estudo relativamente nova, que tem ganhado destaque e consistência principalmente nos últimos cinco anos.

O estudo pioneiro nesta área é representado pela dissertação de mestrado de Soraia Silva, intitulada "Avaliação da implementação de indicadores de desempenho no programa de gestão de compras governamentais do governo do Distrito Federal" (2019). Neste trabalho, Silva analisa indicadores de desempenho aplicados ao Programa Gestão de Compras Governamentais do Distrito Federal (COMPRASDF), focando em sua aplicabilidade, disponibilidade de dados e relevância, abordando cerca de 50 indicadores em variadas áreas da administração pública.

Concomitantemente, no ano de 2019, Janaína Mendes desenvolveu, em sua tese de doutorado, uma metodologia para implementar um conjunto de 12 indicadores de desempenho especificamente para pregões eletrônicos realizados pelo Campus Dourados do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul. Mendes baseou sua pesquisa em dados provenientes do Sistema Unificado de Administração Pública (Suap) e do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), além de documentos internos da instituição.

Posteriormente, em 2022, Pimenta conduziu uma investigação sobre quais indicadores deveriam ser implementados para monitorar, medir e avaliar os processos de compras no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) durante o período de 2018 a 2020. O autor utilizou as pesquisas de Mendes (2019) e Silva (2019) como base para elaborar uma lista de indicadores e propôs a inclusão de dois novos indicadores.

No mesmo ano, França e colaboradores publicaram um artigo analisando o desempenho das micro e pequenas empresas (MPEs) em compras públicas. Utilizando uma abordagem de estudo de caso,

eles avaliaram indicadores de economicidade, sustentabilidade e de participação das MPEs em pregões de uma unidade organizacional específica. Este estudo destaca a importância de análises transversais para explorar o desempenho das compras públicas em diversos contextos, como tipos de processo licitatório e diferentes órgãos.

O presente estudo se diferencia dos trabalhos anteriormente mencionados na literatura, por ser conduzido diretamente a partir dos dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), que abrange todos os órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sem se restringir a um órgão específico. O objetivo principal desta pesquisa é validar a viabilidade de realizar esses cálculos diretamente no SIASG. Com a implementação desta metodologia, espera-se estabelecer uma fundação robusta para o suporte de futuras pesquisas e análises, contribuindo assim para aumentar a eficiência e a transparência nas práticas de compras públicas.

3 METODOLOGIA

A partir da revisão da literatura, foram identificados indicadores que são frequentemente utilizados na avaliação do desempenho das compras públicas e que são passíveis de serem obtidos a partir unicamente dos dados disponíveis no SIASG e relativos aos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Com o intuito de atender ao objetivo exploratório do presente estudo, foram selecionados dois indicadores de perfil das compras públicas recorrentes na literatura avaliada: o indicadore de sucesso das micro e pequenas empresas (MPEs) e à sustentabilidade das compras.

O objetivo do Indicadore de Sucesso das MPEs (ISMPE) é mensurar o quanto esse conjunto de empresas tem efetivamente

conseguido se estabelecer como um fornecedor significativo do setor público. A forma de sua obtenção é expressa pela seguinte equação:

(1) *ISMPE=MPE_VENCEDORAS/VENCEDORAS*

Onde:

ISMPE é o indicador de sucesso de MPEs;

MPE_VENCEDORAS é número de MPEs vencedoras dos processos de compras;

VENCEDORAS é o número de empresas que venceram os processos de compras.

Com relação ao tema da sustentabilidade das compras públicas, o Indicador de Sustentabilidade (ISU) consiste na relação dos itens sustentáveis em relação aos itens totais. A definição de item sustentável segue, via de regra, as informações presentes no Sistema de Catalogação de Material (CATMAT).

(2) *ISU=ITENS_SUSTENTAVEIS/ITENS*

Onde:

ISU é o indicador de sustentabilidade;

ITENS_SUSTENTAVEIS é número de itens sustentáveis;

ITENS é o número de itens comprados.

A classificação "sustentável" no CATMAT é uma iniciativa importante para a promoção de práticas sustentáveis nas compras públicas. No entanto, essa classificação pode apresentar algumas limitações, uma vez que não é possível considerar todos os aspectos ambientais, sociais e econômicos envolvidos no ciclo de vida dos produtos (CALVACANTI *et al.*, 2017). A despeito dessa questão, a dificuldade de obtenção de outras fontes de informação para a classificação das compras sustentáveis limita a possibilidade de

tratamentos alternativos para o tema. De todo modo, o amadurecimento do debate sobre a questão da sustentabilidade nas compras públicas tende a, com o tempo, melhorar a qualidade das informações apresentadas no CATMAT.

Outra questão relevante que foi avaliada na literatura diz respeito às possibilidades de recortes e segmentações dos indicadores. É importante estabelecer recortes ou segmentações nos indicadores de avaliação das compras públicas, uma vez que isso permite uma análise mais aprofundada e direcionada dos resultados, indo além da avaliação de sua evolução em séries temporais.

Para exemplificar os benefícios dos recortes, na presente pesquisa os cálculos dos referidos indicadores foram aplicados em duas segmentações distintas: primeiro, foram calculados para todas as compras públicas; segundo, foram calculados apenas para as compras realizadas sem benefícios para as Micro Empresas e Empresdas de Pequeno Porte (ME-EPP).

4 RESULTADOS

A metodologia proposta foi aplicada aos dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), obtidos através do InfoGOV e acessíveis via Ambiente Remoto de Pesquisa (ARP) da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

O Quadro 1 sintetiza a aplicação da metodologia proposta e nos auxilia a ter uma percepção da evolução das compras governamentais ao longo do tempo. Ao se concentrar no período mencionado, é possível identificar tendências e mudanças nas práticas de aquisição do governo federal.

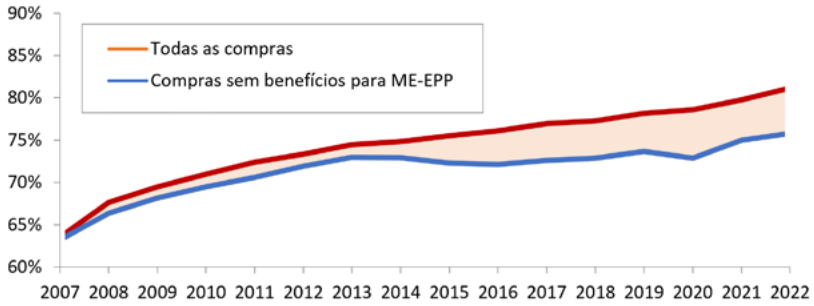
Quadro 1 - Evolução dos Indicadores de Sucesso de Micro e Pequenas Empresas (ISMPE) e de Sustentabilidade (ISU)

Ano	ISMPE	ISU
2001	58,82%	0,00%
2002	47,39%	0,16%
2003	51,31%	0,27%
2004	53,94%	0,32%
2005	57,31%	0,30%
2006	60,34%	0,22%
2007	63,57%	0,16%
2008	67,62%	0,15%
2009	69,47%	0,15%
2010	70,99%	0,13%
2011	72,40%	0,14%
2012	73,34%	0,18%
2013	74,45%	0,19%
2014	74,83%	0,19%
2015	75,51%	0,21%
2016	76,09%	0,22%
2017	76,97%	0,24%
2018	77,26%	0,29%
2019	78,16%	0,33%
2020	78,62%	0,35%
2021	79,78%	0,34%
2022	81,13%	0,40%

Fonte: SIASG/InfoGOV. Cálculos próprios.

Por exemplo, é possível observar uma melhora significativa no Indicador de Sucesso de MPEs no decorrer do período analisado. A Figura 1, a seguir, evidencia o impacto que a difusão do benefício estabelecido pelo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, a partir de dezembro de 2006 (Lei Complementar nº 123/06) e sua alteração em 2014 (Lei Complementar nº 147/14), gerou no desempenho desse conjunto de agentes nos processos licitatórios.

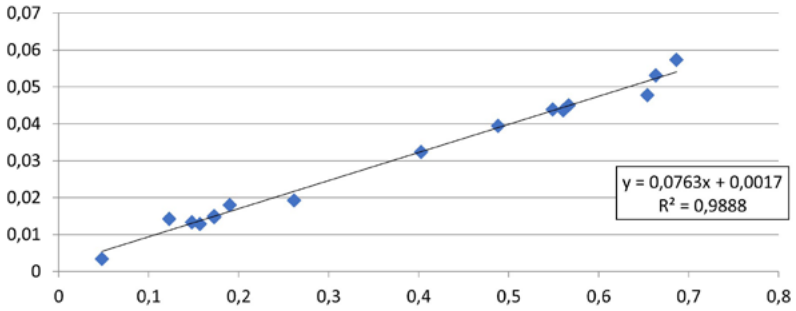
Figura 1 - Indicador de Sucesso de Micro e Pequenas Empresas pelos recortes "Todas as compras" e "Compras sem benefícios para ME-EPP"



Fonte: SIASG/InfoGOV. Cálculos próprios.

O que esses dados sugerem é que, à medida que se amplia a quantidade de processos de compra que priorizam a participação das micro e pequenas empresas, aumenta a taxa de sucesso desse segmento empresarial em relação ao desempenho que possui nos processos de compra sem os benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/06. Ou seja, ao se estabelecer condições mais favoráveis para essas empresas, elas conseguiram competir de forma mais efetiva e garantir uma participação mais significativa em termos de número de empresas e de itens licitados. A Figura 2, a seguir, evidencia a elevada correlação entre o percentual de processos de compras com benefícios para ME-EPP e a diferença entre os recortes "todas as compras" e "compras sem benefícios" para o ISMPE apresentado acima.

Figura 2 - Correlação entre o percentual de licitações exclusivas para ME-EPP (abscissa) e a diferença entre os ISMPE para os recortes "todas as compras" e "compras sem benefícios".



Fonte: SIASG/InfoGOV. Cálculos próprios.

Com relação ao Indicador de Sustentabilidade, a análise de seu comportamento entre os anos de 2001 e 2022 revela uma tendência de crescimento, embora partindo de uma base muito baixa. Em 2001, o ISU iniciou em 0,00%, indicando uma ausência de compras consideradas sustentáveis mesmo em vista do precário conceito de sustentabilidade utilizado. Ao longo dos anos subsequentes, observa-se um aumento gradual no valor do indicador, alcançando 0,40% em 2022.

Este crescimento, embora modesto em magnitude absoluta, sugere uma trajetória positiva que reflete uma crescente adoção de práticas ou políticas sustentáveis ao longo do período analisado. A evolução do ISU pode ser interpretada como indicativa de um compromisso progressivo com a sustentabilidade, que se tornou mais evidente e mensurável por meio do indicador.

5 CONCLUSÃO

Este estudo explorou a viabilidade de implementar indicadores quantitativos utilizando dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), com o intuito de aprimorar as compras públicas no Brasil. Os resultados obtidos evidenciam a utilidade desses indicadores para identificar tendências e oportunidades de melhoria, corroborando a relevância de tais ferramentas para a gestão eficiente e transparente das aquisições governamentais. Em particular, a positiva correlação entre o aumento das licitações exclusivas para micro e pequenas empresas e o sucesso dessas empresas nos processos licitatórios ressalta a importância de políticas de apoio a este segmento.

Além disso, a análise dos indicadores de sustentabilidade revelou um aumento gradual na adoção de práticas sustentáveis nas compras governamentais, embora partindo de uma base muito baixa. Este incremento (embora insuficiente) sugere uma crescente conscientização e compromisso com a sustentabilidade dentro do setor público, um movimento que se alinha com as demandas contemporâneas por maior responsabilidade ambiental e social nas atividades governamentais.

No entanto, os desafios identificados, especialmente relacionados às limitações dos dados disponíveis, destacam a necessidade de contínuas melhorias no sistema de compras públicas. É imperativo que futuras reformas no SIASG incluam a integração de um módulo de indicadores, para que estes se tornem ainda mais relevantes e capazes de fornecer análises mais precisas e profundas.

Este trabalho também ressalta a importância da colaboração interdisciplinar e do intercâmbio de conhecimentos entre a academia, práticos da área e formuladores de políticas, para que

os desenvolvimentos teóricos possam ser efetivamente aplicados no aprimoramento das compras públicas. A interação entre esses diferentes atores é fundamental para que as soluções propostas sejam viáveis, relevantes e eficazes.

Por fim, recomenda-se que pesquisas futuras continuem a explorar a aplicação de indicadores em outros aspectos das compras públicas.

REFERÊNCIAS

BALDAM, R.; VALLE, R.; ROSENFELD, H. **Gerenciamento de processos de negócio - BPM**: Uma referência para implantação prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BELLEN, H. M. V. **Indicadores de sustentabilidade**: Uma análise comparativa. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Florianópolis, 2002.

CAVALCANTI, D. *et al.* **Compras públicas sustentáveis**: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro. Nações Unidas/Cepal, 2017.

FERREIRA, H., CASSIOLATO, M., & GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: O modelo lógico do Programa Segundo Tempo. Texto para Discussão no 1369, 2009.

FRANÇA, C. A. D. Indicadores de desempenho das MPEs nas compras públicas em uma fundação federal. **Revista Administração de Empresas Unicuritiba**, Curitiba, v. 1, n. 27, p. 58,–89, 2002.

FERNANDES, C. C. C. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, Artigo 2, 2005. https://doi.org/10.21874/rsp.v56i2.225

FRANCISCHINI, A. S. N., & Francischini, P. G. **Indicadores de Desempenho**: dos objetivos à ação: métodos para elabora KPIs e obter resultados. Alta Books: Rio de Janeiro, 2018.

MENDES, J. M. P. **Proposta de indicadores de desempenho para os pregões eletrônicos do Campus Dourados do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul**. 2019. Trabalho de Conclusão Final (Mestrado profissional) – Universidade Federal da Grande Dourados, Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

SILVA, S. S. da. **Avaliação da implementação de indicadores de desempenho no programa de gestão de compras governamentais do governo do Distrito Federal**. 2019. Dissertação (mestrado em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Programa De Pós-Graduação Em Gestão Pública, Brasília, 2019.

UCHOA, C. E. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional**. Brasília: Enap/DDG, 2013.

Rodrigo Straessli Pinto Franklin

Mestre e doutor em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). A contribuição do autor para o presente trabalho resultou de uma pesquisa realizada com apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) por meio do Programa Cátedras Brasil, edital nº 110/2022.

E-mail: rodrigo.franklin@ufes.br

Pollyanna Paganoto Moura

Doutora em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora substituta do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo.

E-mail: pollyannapaganoto@gmail.com