

## Compras para a Inovação: Aquisição de Suprimentos Inovadores no Ministério da Saúde

**Autoria:** Natália Morato Camargos, Marina Figueiredo Moreira

### RESUMO

Este estudo considera a utilização da premissa de direcionamento das compras governamentais como meio para a contratação de inovação em bens e serviços. Visando investigar a efetividade de contratação de inovações por órgãos públicos, o estudo adota como objetivo: investigar a contratação de produtos e serviços inovadores nas aquisições públicas realizadas pelo Ministério da Saúde nos anos de 2005 a 2009. O estudo, de objetivo descritivo, é qualitativo quanto a sua forma de abordagem. Trata-se de um estudo de caso com coleta de dados a partir de três roteiros de entrevistas direcionados a perfis distintos envolvidos nas aquisições do Ministério da Saúde. Realizaram-se entrevistas do tipo semi-estruturadas com especialistas do setor de perfis gerencial, jurídico e farmacêutico. As entrevistas foram realizadas no Ministério da Saúde, especificamente no Departamento de Logística e na Coordenação Geral de Insumos Estratégicos para a Saúde, coordenação responsável pelas aquisições de medicamentos e insumos estratégicos para a saúde no Brasil. Os resultados apontam a aquisição de suprimentos inovadores, embora de forma não intencional, no Ministério da Saúde. As áreas responsáveis pela elaboração das demandas, as denominadas áreas técnicas, se preocupam em comprar produtos atualizados, não obsoletos, e inovadores. A CGIES, coordenação objeto deste estudo, é uma área demandada, sua função é realizar o procedimento de compras dos suprimentos. Trata-se de uma área técnica de execução. A legislação vigente no país é um fator que dificulta a inovação. As leis são muito enfáticas quanto ao controle da atuação do ordenador de despesas. Ao invés de elaborar leis que considerassem o desenvolvimento nacional, o governo optou por uma legislação que inibisse a corrupção e o nepotismo e que limitasse os poderes do administrador público. Aponta-se a inexistência de uma política formal de incentivo às aquisições de medicamentos e insumos inovadores, o que não impede a contratação de inovações. O procedimento de concessão e renovação de registro de produtos na Agência de Vigilância Sanitária, ANVISA, foi apontado como barreira à aquisição de suprimentos inovadores, assim como as patentes e a legislação de compras brasileira. Muitas aquisições do Ministério da Saúde são realizadas pela modalidade inexigibilidade, por só existir um fornecedor do suprimento no mercado com o registro na ANVISA ativo. Nestes casos, o órgão fica subordinado às condições propostas pelo fornecedor. O poder de negociação fica reduzido, ou até mesmo nulo, e não há competitividade. A partir do estudo, verifica-se a necessidade de formalização de políticas públicas para a inovação e a adoção de medidas políticas e administrativas complementares para operacionalizar as compras governamentais para inovação no setor de saúde no Brasil, como a regulamentação e modernização da legislação de compras, a flexibilização de patentes e a mudança de procedimentos internos na ANVISA.

## INTRODUÇÃO

Para executar as ações sob sua responsabilidade, o Estado depende da aquisição de bens e serviços necessários às suas atividades. Diferentemente dos compradores particulares, o Estado deve seguir procedimentos de compra definidos em lei. Por ser, normalmente, o maior demandante individual de todo o mercado, o Estado possui a prerrogativa de utilizar o seu poder de compra de forma direcionada para alguma finalidade desejada, ou seja, como um instrumento de políticas públicas.

As compras governamentais têm sua utilização como instrumentos de políticas públicas inicialmente marcada por questões sociais. Experiências de utilização das compras governamentais com esse propósito são registradas, por exemplo, no direcionamento das aquisições estatais a produtos ambientalmente corretos, as chamadas “compras verdes”. No atual estágio, uma das utilizações possíveis para as compras volta-se à aquisição de produtos, serviços ou processos inovadores. Com isso, as compras governamentais deixam de ser meramente atividades de suporte, e passam a ser uma atividade estratégica dos Estados para o fomento à inovação.

As compras governamentais destinadas à aquisição de bens e serviços inovadores – denominadas compras para a inovação – ocorrem quando um órgão público estabelece requisitos para adquirir produtos ou serviços ainda inexistentes no mercado, mas com potencial para serem desenvolvidos. Trata-se, assim, da aquisição de produtos potencialmente inovadores.

A opção por contratar bens ou serviços inovadores se justifica por potenciais ganhos para a sociedade, para as empresas fornecedoras e para o Estado. A sociedade passa a usufruir de produtos e serviços com maior valor agregado e fornecidos com melhor qualidade. Para as empresas, a inovação representa crescimento sustentável e melhorado, tendo em vista que organizações capazes de desenvolver soluções inovadoras podem obter vantagem competitiva e, conseqüentemente, lucros maiores. Para o Estado, representa ganho duplo: produtos e serviços com maior valor agregado e resultados no desenvolvimento de inovações por suas empresas. Ao dispor de bens e serviços inovadores – que, muitas vezes, possuem conteúdo tecnológico melhorado –, o Estado também usufrui de ganhos qualitativos na prestação dos serviços públicos disponibilizados aos cidadãos. Um exemplo possível estaria na adoção de *softwares* inovadores capazes de tornar mais ágil e seguro o atendimento ao cidadão nos órgãos públicos.

A utilização das compras governamentais com finalidade voltada à aquisição de bens e serviços inovadores se junta a outros mecanismos já existentes para a promoção da inovação, a exemplo da Lei da Inovação Tecnológica e da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, que visa “ao aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional” (BRASIL, 2003, p 02). No contexto da Política Industrial, formalizou-se a possibilidade de utilização das compras governamentais enquanto meio de propiciar a inovação. Em 2008, o governo anunciou sua utilização como ferramenta para impulsionar diversos setores da economia brasileira, entre eles a saúde (CRUZ; DANTAS, 2008). Em 2010, o governo brasileiro modificou as normas dos pregões favorecendo a contratação de bens e serviços inovadores, que poderiam custar até 20% mais que as ofertas concorrentes, desde que houvesse justificativa de seu caráter inovador. As seqüenciais iniciativas do Estado brasileiro quanto à operacionalização do direcionamento das compras governamentais para a aquisição de inovações mostra a consolidação desta opção. O uso crescente das compras governamentais como instrumentos para a inovação lança questionamentos em relação à efetividade dessas contratações considerando parâmetros inovadores. Surge, assim, espaço para estudos que se voltem a investigar duas temáticas

principais: compreender a importância dada à inovação nos processos de contratação dos órgãos públicos brasileiros – o que pode ser feito no presente estágio, quando ainda há poucos registros de compras –; e estudos que meçam o nível de inovação nos bens e serviços contratados pelo Estado brasileiro – o que requer mais tempo de utilização das compras governamentais com esta finalidade, tendo em vista a necessidade de mais registros a serem gerados pelos órgãos públicos. Esta pesquisa adota como propósito contribuir para a primeira temática de investigação, propondo-se a investigar a intenção de contratação de produtos e serviços inovadores pelo Ministério da Saúde, significativo comprador governamental individual, nos anos entre 2005 a 2009. Tendo em vista o propósito mencionado, este estudo se propõe a responder ao seguinte problema de pesquisa: **busca-se a contratação de produtos e serviços inovadores nas aquisições públicas realizadas pelo Ministério da Saúde nos anos de 2005 a 2009?**

Para o alcance do objetivo proposto para este estudo, adotam-se os seguintes objetivos específicos: investigar teoricamente a alternativa de direcionamento das compras governamentais para a contratação de produtos e serviços inovadores (compras para a inovação); analisar as aquisições públicas voltadas para a área da saúde no Brasil nos anos de 2005 a 2009; identificar, a partir de entrevistas realizadas com profissionais responsáveis pelas aquisições públicas no Ministério da Saúde, a importância dada ao potencial inovador dessas aquisições; analisar, a partir dos resultados das entrevistas, a intenção de contratar produtos e serviços inovadores nas aquisições realizadas pelo Ministério da Saúde nos anos de 2005 a 2009.

No tocante à operacionalização do estudo, esta pesquisa, de objetivo descritivo, é do tipo aplicada quanto à sua natureza e qualitativa quanto à sua forma de abordagem. O tipo de estratégia utilizada é o estudo de caso. Foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, além de um estudo de caso. A ferramenta utilizada para coletar os dados no estudo de caso foi um instrumento elaborado para entrevistas do tipo semi-estruturadas. Para a análise dos dados, é utilizada uma codificação temática proposta por Flick (2004). As entrevistas foram realizadas no Ministério da Saúde, especificamente no Departamento de Logística e na Coordenação Geral de Insumos Estratégicos para a Saúde.

## **1 Inovação: o imperativo se torna interesse público**

Os estudos sobre Inovação comumente se iniciam com a consideração do trabalho de Joseph Schumpeter, autor pioneiro que se dedicou aos estudos sobre o fenômeno da inovação, sendo o primeiro a investigar suas características e a propor modelos para as inovações. Em Teoria do Desenvolvimento Econômico (1982), Schumpeter definiu inovação como novas combinações de meios produtivos que surgem descontinuamente, gerando desenvolvimento. Refere-se, assim, ao conjunto de novas funções que altera os métodos de produção, criando novas formas de organização do trabalho, novos mercados e novas mercadorias.

Schumpeter (1976) trata do surgimento de inovações no mercado como um processo denominado “destruição criativa”. Para o autor, esta destruição “é no que consiste o capitalismo e o que todo aspecto capitalista deve considerar” (SCHUMPETER, 1976, p. 83, tradução nossa). O processo de destruição criativa é definido como um processo de “mutação industrial (...) que revoluciona incessantemente as estruturas econômicas a partir de seu interior, incessantemente destruindo a indústria antiga e criando uma nova” (SCHUMPETER, 1976, p. 83, tradução nossa). Assim, surge a denominada “destruição criadora”, ou seja, “a substituição de antigos produtos e hábitos de consumir por novos” (SCHUMPETER, 1982, p. 10). Em uma perspectiva schumpeteriana, a inovação seria, assim, a mola propulsora da economia e do desenvolvimento do país (SCHUMPETER, 1982).

Os conceitos iniciais de inovação apresentados por Schumpeter seguiram seu curso de evolução no trabalho de outros autores que partiram deles, formando a chamada escola neo-schumpeteriana. São autores que não refutam a conceituação schumpeteriana, mas que partem dela para avançar em conceitos capazes de abranger as modificações e evoluções da economia ao longo das décadas, considerando as notórias mudanças de paradigmas produtivos observadas no último século. Entre os autores neo-schumpeterianos, destaca-se o trabalho de Dosi, para quem a inovação assume forte caráter tecnológico. Para Dosi (1988), a inovação se apresenta como uma forma de solucionar problemas, conforme nos mostra em seu trecho: “atividades inovadoras são fortemente seletivas, dirigidas a direções precisas e cumulativas na aquisição de capacidades para a resolução de problemas” (DOSI, 1988, p. 1128, tradução nossa).

O trabalho de Dosi (1988) pode ser considerado um exemplo da evolução do conceito de inovação na escola neo-schumpeteriana, embora tenha seu foco de análise direcionado fortemente para as inovações de caráter tecnológico e geradas em ambientes industriais. Para este estudo, opta-se por uma conceituação de inovação de aplicação ampla, tendo em vista o propósito de investigar a contratação de bens e serviços de natureza distinta no Ministério da saúde. Opta-se, assim, pelas definições de Tidd, Bessant e Pavitt (2008), também autores neo-schumpeterianos, por partirem das proposições iniciais de Schumpeter.

Para Tidd, Bessant e Pavitt (2008), a inovação é uma das ferramentas que as empresas possuem para obter vantagem competitiva. As organizações que conseguem obter conhecimento e avanços tecnológicos e criar novidades em seus produtos e serviços teriam, assim forte tendência para o crescimento econômico (TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008). Os autores destacam, assim, a relação entre inovação e competitividade, mostrando que “a inovação faz grande diferença para empresas de todos os tipos e tamanhos” (Tidd, Bessant e Pavitt, 2009, p. 20). Inovar se torna, assim, uma questão de sobrevivência e contribui para o sucesso competitivo, agindo como um recurso estratégico (TIDD; BESSANT; PAVITT, 2009).

Do ponto de vista das empresas, a inovação se torna uma meta estratégica notória. Diferentes autores e frentes de estudo relatam a inovação, no atual paradigma produtivo, não apenas como um diferencial estratégico, mas como um imperativo, ou seja, como condição *sine qua non* para manutenção das firmas nos mercados concorrenciais. Surge, assim, a idéia do imperativo da inovação (BESSANT; TIDD, 2009). Esse imperativo ultrapassa a barreira do interesse intra-firma e se configura como desafio governamental. Assim, a capacidade de inovação das empresas de um país se torna, assim, um indicador de sua capacidade de competir em mercados internacionais. A capacidade inovadora das firmas impacta diretamente a competitividade da economia nacional, consolidando-se como agenda das políticas públicas e levando à busca por ferramentas capazes de fomentar o desenvolvimento de inovações.

## 2 Compras governamentais no Brasil

As compras governamentais possuem uma peculiaridade em relação às compras realizadas por particulares. Diferentemente dos particulares, o Poder Público, para adquirir determinado bem ou serviço, necessita seguir determinados procedimentos estabelecidos por leis. Os procedimentos para aquisições e contratações públicas brasileiras são regidos pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações posteriores que estabelecem os padrões a serem seguidos nas aquisições governamentais.

Di Pietro (2005, p. 309) define licitação como o “procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem

propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.”

O artigo 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, além de exigir que a Administração Pública adote obrigatoriamente o procedimento denominado licitação em todos os casos de contratação de obras, serviços, compras e alienações, menciona que, em casos especificados na legislação (Lei 8.666/93), a licitação pode deixar de ser obrigatória.

Os casos em que a licitação deixa de ser obrigatória estão divididos em duas hipóteses: dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação.

A Administração Pública brasileira possui seis formas de licitar, são as chamadas modalidades de licitação, previstas no art. 22 da Lei 8.666/93 e na Lei 10.520, de 17 de julho de 2002: concorrência; tomada de preços; convite; concurso; leilão; e pregão. Concurso e leilão não podem ser utilizados para compras de medicamentos – objeto de análise deste estudo, que investiga as aquisições do Ministério da Saúde –, conforme disposto nos §§4º e 5º do art. 22 da Lei 8.666/93.

Definida a forma como será feita a licitação, ou seja, qual a modalidade escolhida pela Administração para licitar o objeto pretendido, caberá à Administração definir como fará o julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes, ou seja, como classificará, por ordem de preferência, as propostas apresentadas. Existem quatro possibilidades de classificar as propostas dos licitantes, entretanto, apenas a modalidade “por menor preço” se aplica às licitações objeto deste estudo.

### **3 Compras governamentais voltadas à aquisição de bens e serviços inovadores: as compras para a inovação**

O poder público tem a prerrogativa de utilizar as compras governamentais para impulsionar o desenvolvimento de inovações nos bens e serviços que adquire, sendo esta compra denominada “*procurement for innovation*”. O Estado normalmente é o maior demandante de todo o mercado, tendo capacidade de direcionar, em alguns casos, os produtos e serviços ofertados. O Estado, com seu poder de compra, passa a fornecer incentivo para que as empresas desenvolvam produtos, processos e serviços inovadores (BINKS, 2006, tradução nossa). Loader (2007) complementa esta concepção mostrando que, ao propiciar a contratação de inovações, as compras governamentais deixaram de ser mera atividade de suporte e passaram a ser atividade estratégica do Estado.

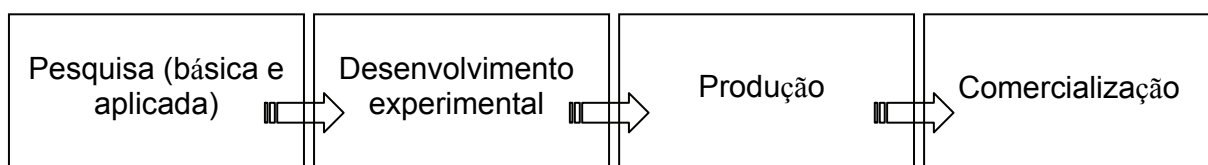
McCrudden (2004) relata o início das compras governamentais como instrumento de políticas públicas, ou seja, com utilização direcionada para obtenção de algum benefício público. Inicialmente, as compras eram direcionadas a questões sociais, como proteção da mão-de-obra nacional contra imigrantes. McCrudden (2004) também relata a posterior utilização das compras governamentais como mecanismo de proteção ambiental, a “*Green procurement*”, e relata a adoção de “licitações sustentáveis” que envolvam questões sociais e ambientais (McCRUDDEN, 2004, p. 1, tradução nossa).

A possibilidade de direcionar as aquisições governamentais para bens e serviços inovadores estabelece a premissa de que as compras governamentais têm o poder de criar novos mercados inovadores (NESTA, 2007, tradução nossa). Essa alternativa se dá, na prática, com o estabelecimento de requisitos em licitações que busquem bens e serviços inovadores, o que pode significar, até mesmo, estabelecer requisitos para produtos que ainda não existam. Com isso, as empresas se veriam compelidas a desenvolver as soluções pedidas por um órgão governamental, ainda que estejam inicialmente além de suas capacidades tecnológicas.

O avanço do uso das compras governamentais enquanto instrumento para o estímulo à inovação é registrado em Fraunhofer (2005, p. 3, tradução nossa), que reporta as demandas

por uma “mobilização sistemática das compras governamentais para o bem da inovação e da competitividade”. No estágio atual, países desenvolvidos investem grande parte de suas rendas em atividades de pesquisa pura e aplicada e em desenvolvimento tecnológico, as chamadas atividades de P&D, que são desenvolvidas principalmente por instituições sem fins lucrativos, como universidades e laboratórios governamentais, e por empresas privadas (DOSI, 1988). Os investimentos em atividades de P&D se tornaram, assim, indicadores consolidados dos esforços de inovação empreendidos pelas firmas, sendo adotados pela OCDE e, no Brasil, pela PINTEC (IBGE, 2008).

A compreensão do processo através do qual um comprador público é capaz de provocar o desenvolvimento de uma inovação pode ser entendido à luz dos modelos teóricos existentes para o processo de inovação. Ao longo dos anos, alguns modelos foram propostos para compreender esse processo, sendo pioneiro o Modelo Linear de Inovação, que associa as qualidades e quantidades dos insumos utilizados em pesquisa e desenvolvimento e seus resultados em termos de inovação tecnológica e desempenho econômico. Esse modelo não possui autoria definida, sendo uma leitura adotada inicialmente pelo governo norte-americano na década de 1950 para a compreensão do processo empírico pelo qual as firmas inovavam (GODIN, 2006). O processo previsto no Modelo Linear de Inovação ocorre em etapas estanques e em seqüência (VIOTTI; MACEDO, 2003), conforme mostra a figura 1.



**Figura 1 – O Modelo Linear de Inovação**

Fonte: elaborado pelos autores a partir do modelo de Viotti e Macedo (2003, p. 55).

No Modelo Linear, as atividades de pesquisa e desenvolvimento seriam os disparadores de inovação, pois iniciariam o processo. O modelo foi criticado por apresentar apenas um fluxo possível para a inovação e não considerar a dimensão não-linear do processo. Devido às críticas, modelos alternativos foram propostos.

O *Chain-linked Model*, ou “Modelo Elo de Cadeia”, foi um dos modelos alternativos e considera cinco elementos no processo de inovação, sendo eles: mercado potencial, invenção e/ou concepção de projeto básico, projeto detalhado e teste, reprojeção e produção e, por fim, distribuição e comercialização. De acordo com o Chain-Linked Model, não há apenas um caminho para inovação, mas sim cinco caminhos distintos (KLINE; ROSENBERG, 1986), conforme mostra a figura 2.

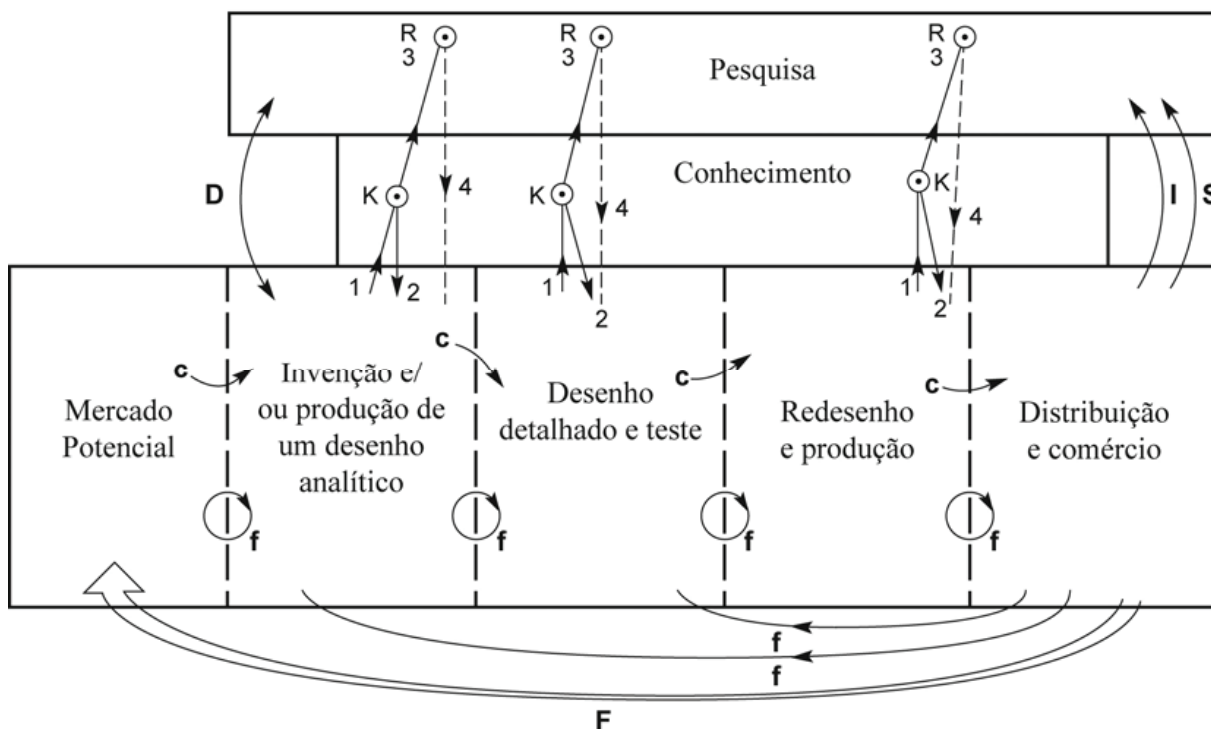


Figura 2 – O Chain-linked Model

Fonte: traduzido de Kline e Rosenberg (1986, p. 290).

O primeiro caminho é o central, representado pela letra “C”, e percorre os cinco elementos do sistema. O segundo caminho é o de conexões e feedbacks, representado pelas letras “f” e “F”. É a inovação incremental e ocorre a partir de novas demandas, melhorias e aprimoramentos. O terceiro caminho é apresentado pela seta “D” e pelas conexões “K” e “R” e conecta as atividades de pesquisa às de conhecimento. O quarto caminho é também representado pela seta “D”. Representa o surgimento de inovações radicais a partir da ciência. O quinto e último caminho é representado pela letra “I”. Este caminho é o *feedback* da inovação.

Este processo não possui uma progressão claramente definida e envolve muitas interações e realimentações. Neste modelo, a “pesquisa não é vista como a fonte das idéias inventivas, mas sim como uma forma de resolver problemas surgidos em qualquer das etapas do desenvolvimento da inovação” (VIOTTI e MACEDO, 2003, p. 59). Para o modelo, a inovação surge da interação entre o mercado e a base de conhecimentos e capacitações das empresas (VIOTTI e MACEDO, 2003).

Destaca-se este modelo, assim, como uma representação dos processos de desenvolvimento de inovações como resposta à ação da demanda, uma premissa da abordagem *demand-pull*, que se contrapõe à abordagem *technology-push* do Modelo Linear, na qual apenas atividades de natureza científica (pesquisa e desenvolvimento) seriam capazes de disparar processos de inovação.

Para este estudo, segue-se a orientação de Moreira e Vargas (2009), que propõem uma leitura da utilização das compras governamentais com vistas à inovação à luz do *Chain-Linked Model*. Adota-se, assim, o *Chain-linked Model* enquanto modelo teórico possível para a compreensão do processo almejado, tendo em vista que considera o papel da demanda no processo da inovação. Em nosso caso, o governo assumiria o papel de cliente para inovações a serem desenvolvidas, tendo um papel ativo no seu desenvolvimento. O governo ocuparia, assim, o papel de “mercado potencial” do modelo, que induz o desenvolvimento de um

produto ou processo e sua futura distribuição e comercialização, conforme proposto por Moreira e Vargas (2009).

#### **4 Método**

Para responder ao objetivo proposto para este estudo - investigar a contratação de produtos e serviços inovadores nas aquisições públicas realizadas pelo Ministério da Saúde nos anos de 2005 a 2009 - opta-se pela realização de uma pesquisa, de objetivo descritivo, do tipo aplicada quanto à sua natureza e qualitativa quanto à sua forma de abordagem. O tipo de estratégia utilizada para investigação é o estudo de caso único, sendo o objeto de análise constituído pelas compras de medicamentos e insumos estratégicos para a saúde realizadas pelo Departamento de Logística, DLOG do Ministério da Saúde.

Para a coleta de dados do presente estudo, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, momento para o qual se considerou materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, documentos produzidos na CGIES e legislações, além de materiais já publicados, como os livros, artigos e materiais disponibilizados na internet constantes nas referências. Seguiu-se com coleta de dados através de entrevistas semi-estruturadas realizadas a partir de três instrumentos distintos (roteiros de entrevistas) elaborados para o presente estudo e adaptados à realidade do caso analisado. Para a análise dos dados, optou-se por utilizar o procedimento de codificação temática com definição de categorias *a priori* (FLICK, 2004).

Foram realizadas seis entrevistas com cinco funcionários da Coordenação Geral de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGIES) e um funcionário do Departamento de Logística (DLOG). Entre os funcionários entrevistados, têm-se os seguintes perfis: duas advogadas, duas farmacêuticas, uma especialista em políticas públicas e gestão governamental e um Diretor. No total, três perfis diferentes foram analisados: duas pessoas com perfil gerencial, duas farmacêuticas e duas advogadas. Foram elaborados três roteiros de entrevistas distintos, um para cada perfil analisado. Essa estratégia visou à obtenção de visões distintas sobre o processo de compras. As entrevistas foram realizadas na sede do Ministério da Saúde, especificamente no Departamento de Logística e na Coordenação Geral de Insumos Estratégicos para a Saúde. A CGIES é uma das coordenações vinculadas ao DLOG e suas compras constituem o objeto de estudo da pesquisa.

#### **5 Descrição das categorias temáticas**

Para a análise dos dados coletados a partir das entrevistas com especialistas de perfis distintos, foram definidas cinco categorias temáticas a partir dos roteiros de entrevistas elaborados. Na seqüência, essas categorias são apresentadas em detalhes.

#### **VISÃO DA INOVAÇÃO**

Esta categoria se refere ao conceito de inovação e à utilização das compras governamentais como instrumento para induzir a inovação nos bens e serviços adquiridos. São analisadas as compras realizadas pelo Ministério da Saúde e investiga-se se os suprimentos adquiridos são inovadores e se suas aquisições geram ganhos nas contratações. Os itens compreendidos nesta categoria foram abordados para todos os perfis, fazendo parte dos três roteiros de entrevistas elaborados para o estudo.

#### **GESTÃO DAS COMPRAS**



A presente categoria se refere às diretrizes políticas existentes no Ministério da Saúde para a aquisição de suprimentos inovadores. Analisa-se o papel do órgão como fomentador de políticas que possam direcionar o mercado e investiga-se qual efeito as compras para a inovação geram no mercado. A categoria está presente no roteiro das entrevistas com especialistas de perfil gerencial.

## **PROCEDIMENTOS DE COMPRAS**

Refere-se à elaboração dos objetos licitatórios. Analisa-se quem participa da elaboração das demandas dos suprimentos, quais aspectos são prioritários ao elaborar tais demandas e se, neste momento, há preocupação com a inovação. Esta categoria foi abordada para o perfil jurídico.

## **INOVAÇÃO NOS SUPRIMENTOS ADQUIRIDOS**

A categoria analisa se os suprimentos adquiridos pelo Ministério da Saúde seguem as tendências do mercado mundial, se são inovadores e se estes suprimentos exigem atualização constante, tendo em vista que as indústrias farmacêuticas são muito dinâmicas. Esta categoria foi abordada para o perfil farmacêutico.

## **BARREIRAS À INOVAÇÃO E POSSÍVEIS SOLUÇÕES**

A categoria se refere às barreiras para a inovação existentes no país, sejam elas legais ou administrativas. Refere-se, também, às possíveis soluções que possam diminuir as barreiras para a aquisição de suprimentos inovadores no Ministério da Saúde. Esta categoria foi abordada para todos os perfis.

## **6 Análise dos resultados por categorias**

Em relação à **visão da inovação**, verificou-se que o conceito de inovação proposto por Schumpeter (1982) na obra Teoria do Desenvolvimento Econômico representa a idéia dos entrevistados sobre inovação. Apenas um entrevistado complementou o que, para ele, seria inovação, declarando que a inovação pode estar na forma de aquisição e de utilização do produto. Para ele, as compras governamentais são um exemplo de como inovar na forma de adquirir os produtos. Todos os perfis entrevistados responderam esta categoria.

Quanto à utilização das compras governamentais para adquirir suprimentos inovadores no Ministério da Saúde, quatro entrevistados disseram que há, sim, a utilização da premissa no órgão e dois entrevistados responderam que não há o uso da premissa. Os que não acreditam na utilização das compras públicas para adquirir suprimentos inovadores justificaram suas respostas dizendo que a inovação não é competência do Ministério da Saúde, mas sim de outros órgãos, e também declararam que o fator econômico é preferencial em detrimento de outros requisitos, como a inovação.

Para os seis entrevistados, as compras governamentais poderiam ser uma diretriz política para a aquisição de suprimentos inovadores. Como o Ministério da Saúde é, normalmente, o maior demandante de produtos farmacêuticos do país, poderia incentivar a pesquisa em laboratórios oficiais e a aquisição de suprimentos inovadores.

Dos seis entrevistados, quatro afirmaram que o órgão se preocupa com a inovação no momento da aquisição. Para estes entrevistados, a elaboração da demanda é embasada em pesquisas de mercado que buscam identificar novos produtos capazes de otimizar os tratamentos clínicos. Os demais entrevistados não souberam afirmar se há a preocupação com

a inovação, pois o DLOG é responsável apenas pela realização do procedimento licitatório e não participa da elaboração das demandas.

Quanto à obtenção de ganhos com as contratações de suprimentos inovadores, os seis entrevistados declararam que existem, sim, ganhos. Porém, um entrevistado declarou que os ganhos para a Administração Pública ocorrem quando a inovação reduz o custo de atender o mesmo percentual de pacientes ou quando a inovação aumenta o percentual de pacientes atendidos a um mesmo custo. O incentivo à pesquisa nacional e a diminuição de efeitos colaterais foram citados como possíveis ganhos nas contratações de suprimentos inovadores.

Sobre a **gestão das compras**, a categoria se aplica somente ao perfil gerencial, não havendo como fazer a presente análise com os demais perfis. O Diretor do DLOG e a assessora técnica da CGIES responderam ao bloco. Os entrevistados não souberam afirmar se existe preocupação com a inovação no momento da elaboração dos objetos da licitação, pois o DLOG é uma área meio e não elabora as demandas do Ministério da Saúde.

Em relação à capacidade do Ministério da Saúde em exigir novos níveis de inovação nos suprimentos que adquire, os entrevistados declararam que órgãos diretivos, como o Ministério da Saúde, têm o poder de formular políticas públicas voltadas para tal finalidade.

Os entrevistados acreditam que as empresas tenham interesse em desenvolver novos produtos que atendam a demanda do órgão, tendo em vista que o Ministério da Saúde é, normalmente, o maior demandante de produtos farmacêuticos no país.

Um entrevistado acredita que os produtos adquiridos para o Ministério não se incorporam no mercado privado. Já para outra entrevistada esta incorporação existe, exceto para os produtos que jamais pertencerão ao mercado privado, pois correspondem ao fornecimento de um serviço de competência exclusiva do órgão. Os dois acreditam que a aquisição de suprimentos inovadores pode melhorar a qualidade da saúde pública da população.

Quanto ao **procedimento de compras**, a categoria se aplica somente ao perfil jurídico, não sendo possível a presente análise com os demais perfis. Apenas duas advogadas da CGIES responderam ao bloco.

Verificou-se que os objetos de licitação são elaborados por áreas técnicas do Ministério da Saúde, não pelo DLOG, segundo as entrevistadas. Ambas afirmam existir preocupação com a inovação no momento das aquisições. Como requisitos prioritários na elaboração das demandas, foram citados o quantitativo a ser adquirido, o público a ser atendido e a definição clara do produto.

Ao analisar a **inovação nos suprimentos adquiridos**, as farmacêuticas declararam que os suprimentos adquiridos pelo Ministério da Saúde são inovadores. A indústria farmacêutica é muito dinâmica e requer atualização constante dos produtos. Este tipo de indústria está entre os que mais investem em pesquisa e desenvolvimento no mundo, segundo as entrevistadas. Ambas acreditam na melhoria da saúde pública através da aquisição de suprimentos inovadores.

Como a categoria se aplica somente ao perfil farmacêutico, não há como fazer a presente análise com os demais perfis. Apenas duas farmacêuticas da CGIES responderam ao bloco.

Por fim, quanto às **barreiras à inovação e possíveis soluções**, como principais barreiras, três entrevistados citaram as patentes de medicamentos e insumos, dois citaram o tempo de concessão e renovação de registros na ANVISA e outra entrevistada citou a legislação vigente no país. Todos os perfis entrevistados responderam esta categoria.

As patentes inibem a inovação, pois o monopólio das indústrias farmacêuticas anula a possibilidade de competitividade entre empresas. Assim, o preço dos produtos fica elevado e o poder público fica impossibilitado de negociar preços. As patentes existem para que

empresas que não foram oneradas com as despesas da pesquisa e do desenvolvimento de um produto não possam comercializá-los a um preço reduzido.

O registro de produtos na ANVISA também foi citado como barreira à inovação pelos entrevistados. Para eles, o tempo de concessão e renovação do registro no órgão é longo, podendo levar até anos. O Ministério da Saúde tem a premissa de contratar apenas empresas com o registro de seus produtos ativo na ANVISA e, por isso, muitas empresas ficam impossibilitadas de fornecer para o órgão.

Como soluções possíveis para aumentar a aquisição de suprimentos inovadores, dois entrevistados citaram a quebra de patentes, três citaram a mudança de procedimento para concessão e renovação de registros na ANVISA e uma entrevistada citou a atuação dos órgãos de controle.

As patentes e o registro de produtos na ANVISA foram diversas vezes citados ao longo das entrevistas. Recorrentemente, existem diversas empresas que fabricam determinada apresentação de um medicamento no mercado, mas apenas uma delas possui a apresentação do produto registrada na ANVISA. Com isso, a modalidade de licitação passa ser a inexigibilidade, obrigando o Ministério da Saúde a contratar com um fornecedor exclusivo. Se a concessão e a renovação de registros fossem mais céleres, as demais empresas fabricantes da apresentação do medicamento poderiam também participar da licitação. Neste caso, haveria a concorrência e o poder público poderia negociar preços e condições de fornecimento com os licitantes.

Similarmente, a quebra das patentes aumenta a concorrência entre as empresas e o poder de negociação do Estado com os licitantes. Existem esforços dentro do Ministério da Saúde para incentivar a produção em laboratórios oficiais de medicamentos protegidos por patentes, como ocorre com os medicamentos destinados ao programa da AIDS.

No Brasil, existe ainda uma legislação rígida e burocrática para o procedimento de compras públicas. Há muita preocupação com o controle e com as possíveis penalidades para a má utilização do erário. Neste sentido, atuam os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União. Estes órgãos são responsáveis por avaliar a gestão dos administradores públicos e fiscalizar o orçamento dos programas governamentais. Os entrevistados consideram que no país ainda há, prioritariamente, muita preocupação com o fator econômico e os outros fatores, como a inovação, são avaliados em segundo plano.

## Conclusões

Este estudo investigou a contratação de produtos e serviços inovadores nas aquisições públicas realizadas pelo Ministério da Saúde nos anos de 2005 a 2009. Para a pesquisa, foi realizada uma investigação teórica da alternativa de direcionamento das compras governamentais para a aquisição de suprimentos inovadores. Foram analisadas as aquisições voltadas para a saúde no Brasil nos últimos cinco anos e realizadas seis entrevistas com especialistas do setor de três perfis distintos. O estudo considera as compras de medicamentos e insumos estratégicos realizadas pelo Ministério da Saúde, especificamente pela Coordenação Geral de Insumos Estratégicos para a Saúde, CGIES, e investiga se as contratações prezam pela inovação.

Os resultados obtidos após análise dos dados coletados por meio de codificação temática (FLICK, 2004) mostram que não há uma política formal de incentivo à inovação no Ministério da Saúde. Não obstante, verifica-se a aquisição de suprimentos inovadores de forma não intencional.

A partir da pesquisa realizada, verifica-se que a legislação vigente no país é um fator que age como barreira para a inovação. As leis são enfáticas quanto ao controle da atuação do administrador público, mas pouco claras em relação aos limites de decisão quanto à opção de

contratar bens ou serviços inovadores. O estudo aponta a concessão e a renovação de registros de produtos na Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ANVISA, como barreira ao surgimento de suprimentos inovadores nas aquisições do Ministério da Saúde. O registro demanda muito tempo para ser aprovado e, por isso, a competitividade das empresas fica reduzida, visto que o Ministério contrata apenas fornecedores que tenham o registro de seus produtos ativos no órgão. Aponta-se que alterações no fluxo de trabalho da ANVISA poderiam diminuir a morosidade do procedimento de concessão e renovação dos registros.

Outra possível solução seria a formulação de políticas que permitam a aquisição de produtos sem o registro ativo, ainda em fase de teste, a fim de impulsionar a pesquisa e o desenvolvimento. Patentes de medicamentos e insumos são apontadas no estudo como inibidoras da aquisição de inovações, tendo em vista que limitam as opções de contratação. Nota-se que, similarmente ao que ocorre com a lentidão na liberação de registros de produtos na ANVISA, as patentes reduzem a concorrência entre as empresas e mantém o preço do produto elevado, o que coloca o comprador – no caso, o Ministério da Saúde, em desvantagem. A discussão sobre a quebra de patentes em medicamentos não é recente e sabe-se que há impedimentos legais e estratégicos para esta ação, tendo em vista a necessidade de garantir que as firmas detentoras das patentes tenham tempo para recuperar seus investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Ainda assim, a flexibilização das patentes nas aquisições de produtos de saúde se apresenta como ponto a ser considerado na agenda política que se volta à aquisição de produtos e serviços inovadores.

Este estudo se propôs a investigar a intenção de contratação de produtos e serviços inovadores pelo Ministério da Saúde nos anos de 2005 a 2009. Em suma, os principais resultados deste trabalho permitem concluir que a visão da inovação proposta no estudo representa a idéia que os entrevistados têm sobre a inovação. A gestão das compras não é norteadas por políticas formais de incentivo à aquisição de inovações, mas isto não é um fator impeditivo, pois se verifica a contratação deste tipo de suprimentos. A inovação nos suprimentos adquiridos ocorre mesmo sem a existência de diretrizes políticas neste sentido, pois há preocupação com a inovação no momento das aquisições. As principais barreiras no Ministério da Saúde para a inovação são o registro de produtos na ANVISA, as patentes, a legislação de compras brasileira e o custo da aquisição de inovações. Medidas políticas e administrativas se tornam necessárias para diminuir os obstáculos às aquisições de suprimentos inovadores.

## Referências

BESSANT, J.; TIDD, J. **Inovação e empreendedorismo**. 1.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

BRASIL. **Diretrizes de Política Industrial, tecnológica e de comercio exterior**. Novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.inovacao.unicamp.br/politicact/diretrizes-pi-031212.pdf>>. Acesso em: 24 de abril de 2011.

BRASIL. Lei nº 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 [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 24 de abril de 2011.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 02 de dezembro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm)> . Acesso em: 24 de abril de 2011.

BRASIL. Constituição Federal de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 24 de abril de 2011.

BINKS, J. **Using public procurement to drive skills and innovation: a Report for the Department of Trade and Industry**. Londres, 2006. Disponível em: <<http://www.berr.gov.uk/files/file28573.pdf>>. Acesso em: 23 de abril de 2011.

CNI. **Políticas Públicas de Inovação no Brasil: a agenda da indústria**. Brasília, 2005. **Portal do Ministério da Saúde**. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/saude/default.cfm>>. Acesso em: 23 de abril de 2011.

CRUZ, V; DANTAS, I. **Política Industrial eleva compras governamentais**. Folha Online, Brasília, 30 de março de 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u387205.shtml>>. Acesso em: 24 de abril de 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005.

DOSI, G. Sources, procedures and microeconomic effects of innovation. **Journal of Economic Literature**, Vol. XXVI, nº 3, September, 1988.

FRAUNHOFER – Institute Systems and Innovation Research. **Innovation and public procurement** - review of issues at stake. Study for the European Commission - Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research. Germany, 2005. Disponível em: <[http://cordis.europa.eu/innovation-policy/studies/gen\\_study13.htm](http://cordis.europa.eu/innovation-policy/studies/gen_study13.htm)>. Acesso em: 25 de abril de 2011.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

GODIN, B. The linear model of innovation: the historical construction of an analytical framework. **Science, Technology, & Human Values**, Volume 31 - number 6, November 2006. P. 639-667.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PINTEC – Pesquisa de Inovação Tecnológica**. 2008.

LOADER, K. The challenge of competitive procurement: value for money versus small business support. **Public Money & Management**. November, 2007.

McCRUDDEN, C. **Using public procurement to achieve social outcomes**. Natural Resources Forum, 28, 2004. p. 257–267.

MOREIRA, M. VARGAS, E. O papel das compras governamentais na indução de inovações. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, P. 35-43, 2009.

NESTA – National Endowment For Science, Technology And The Arts. **Driving innovation through public procurement**. Londres, 2007. Disponível em: <<http://www.nesta.org.uk/>>. Acesso em: 25 de abril de 2011.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. Harper Torchbooks, New York, 1976.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1982.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da inovação**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

BESSANT, J.; TIDD, J.; PAVITT, K. **Inovação e empreendedorismo**. 1.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

VIOTTI, E; MACEDO, M. (Orgs.). **Indicadores de ciência, tecnologia e inovação no Brasil**. 01. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2003.