

# Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do Ministério da Saúde

**Dayse Karenine de Oliveira Carneiro**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Pedro Carlos Resende Junior**

*Universidade de Brasília (UnB)*

A implementação de inovações no setor público oferece oportunidades de modernização da gestão pública, com o intuito de proporcionar relevantes melhorias de eficiência, eficácia, efetividade e ética nas ações do Estado. O objetivo do presente artigo consiste em analisar a inovação no processo de compra de medicamentos do Ministério da Saúde (MS). A partir da literatura que discute a inovação no setor público proposta pelos autores De Vries, Bekkers e Tummers (2015), foi realizada análise de conteúdo proveniente de dois grupos focais com gestores e usuários da inovação, que revelou a oportunidade de: a) caracterizar a inovação do MS; b) identificar dimensões e variáveis da literatura presentes e ausentes no fenômeno; c) apresentar novas variáveis relacionadas ao Processo Eletrônico de Compras (PEC), sistema implementado pelo Ministério da Saúde para otimizar o processo de compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde. Outrossim, foi feita uma análise documental que ratificou os resultados dos grupos focais e demonstrou o desempenho da inovação no contexto do referido órgão.

**Palavras-chave:** compras governamentais, inovação, política de saúde, estudo de caso

---

[Artigo recebido em 10 de outubro de 2016. Aprovado em 15 de junho de 2017.]

## **Innovación en el proceso de compra de medicamentos: estudio de caso del Ministerio de Salud**

La aplicación de las innovaciones en el sector público ofrece oportunidades de modernización de la administración pública, con el fin de proporcionar mejoras de eficiencia pertinentes, la eficiencia, la eficacia y ética en las acciones del gobierno. El propósito de este artículo es analizar la innovación en el proceso de compra de medicamentos del Ministerio de Salud. A partir de la literatura que analiza la innovación en el sector público propuesto por los autores De Vries, Bekkers y Tummers (2015), se realizó un análisis de contenido de dos grupos de discusión con los gerentes y usuarios de la innovación, que reveló la posibilidad de: a) caracterizar la innovación; b) identificar dimensiones y variables de la literatura presentes y ausentes en el fenómeno; c) presentar las nuevas variables relacionadas con el sistema Proceso Electrónico de Compras, implementado por el Ministerio de Salud para optimizar el proceso de contratación pública de medicamentos e insumos para la salud. Además, se hizo un análisis documental que confirmó los resultados de los grupos focales y demostró desempeño de la innovación en el contexto del Ministerio.

**Palabras-clave:** compras gubernamentales, innovación, política de salud, estudio de caso

## **Public procurement process innovation of medicines: case study of Ministry of Health**

The implementation of innovations in the public sector offers opportunities for modernization of public management, in order to provide relevant improvements in efficiency, effectiveness and ethic of State action. The aim of this article is to analyze the innovation in the public procurement of medicines from the Ministry of Health. This article discusses the literature on innovation in the public sector, as proposed by De Vries, Bekkers and Tummers (2015), and carries a content analysis of materials collected from two focal groups with managers and users discussing above mentioned innovation, which revealed the opportunity to: a) characterize the innovation; b) identify dimensions and variables of literature present and absent in the phenomenon; c) present new variables related to the Eletronic Procurement Process, a system implemented by the Ministry of Health to optimize the process of public procurement of medicines and health supplies. In addition, a documentary analysis was carried out, which confirmed the results of the focus groups and demonstrated the performance of the innovation in the context of this organization.

**Keywords:** government procurement, innovation, health policy, case study

## Introdução

Desde 1995, substanciado pelos ideais da *New Public Management*, viu-se, paulatinamente, a busca pelo fortalecimento de uma administração pública gerencial, também denominada de Gerencialismo, no qual Pereira (1998) buscou um realinhamento do Estado, voltando-o para o atendimento das necessidades do cidadão e a obtenção de resultados, sendo utilizado como estratégia para atingir seus fins e incentivar a inovação.

Silva Neto e Ribeiro (2012) corroboram esse entendimento quando afirmam que a transição para o Estado Nacional contemporâneo impõe aos gestores que atuam nesse Estado a busca pelo uso de tecnologia de gestão mais apropriada à agregação de valor social, e nesse sentido, a inovação surge com o intuito de proporcionar relevantes melhorias de eficiência, eficácia, efetividade e ética nas ações do Estado (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2015; DOBEL, 2012). A conjuntura dessa transição para o Estado Nacional contemporâneo é principalmente representada por fatores críticos tais como a nova economia, sendo essa pautada pela globalização, tecnologia e conhecimento; e a nova gestão pública regrada por pressupostos de flexibilidade, resultado, aprendizado organizacional e social, controle social e responsabilidade.

Nesse contexto, insere-se o Ministério da Saúde (MS), que é responsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), a maior política social no país, e um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, e que tem em seus objetivos estratégicos dos seus planejamentos 2011-2015 e atualmente 2016-2019 a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF), cuja premissa básica é o fornecimento gratuito aos medicamentos e insumos estratégicos para a saúde.

Os medicamentos e insumos para a saúde fornecidos pelo SUS à população brasileira são adquiridos pela União, estados ou municípios. Entretanto, o MS realiza aquisições de alguns desses medicamentos e insumos também de modo centralizado, isto é, em nome da União, e os distribui aos estados e municípios para utilização na rede. Entre os medicamentos adquiridos pela União, destacam-se os hemoderivados, medicamentos para tuberculose e as vacinas, sendo os hemoderivados e os medicamentos para tuberculose exclusivamente adquiridos e distribuídos pelo MS para a população brasileira. Alguns desses medicamentos são de alto custo.

Os gastos do MS com a compra desses produtos exigem investimentos substanciais e continuados, o que demonstra a relevância do montante financeiro despendido nessas contratações, de acordo com a Tabela 1.

**Tabela 1 - Gastos do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (DLOG/MS) com medicamentos e insumos para saúde de 2011 a 2015**

Ano	Valor (R\$)
2011	4.118.204.841,13
2012	3.424.026.975,47
2013	3.272.239.728,67
2014	5.759.139.316,13
2015	8.156.648.442,10

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir dos dados do *software* Comprasnet.

No entanto, apesar da importância e do aumento do investimento na aquisição dos medicamentos e insumos para a saúde, no decorrer dos últimos anos, os Órgãos de Controle vêm realizando diversas auditorias no MS, com o intuito de apurar como estão sendo realizadas essas compras e, com isso, evitar danos ao erário e garantir o abastecimento desses insumos, fato que pode ser percebido por meio do Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2014, e que aponta problemas graves, complexos e recorrentes referentes à falta de medicamentos e insumos para a saúde distribuídos aos 26 estados e o Distrito Federal (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

Além disso, essas compras apresentam um grande desafio, uma vez que implicam numa maior responsabilidade do MS, no sentido de assegurar contratos em quantitativos e prazos que garantam a oferta permanente de um medicamento que, na sua falta, acarreta riscos de desabastecimento dos medicamentos na rede pública, que por sua vez, pode causar prejuízos graves à saúde dos usuários, como retrocesso em tratamentos, possíveis quadros de invalidez ou agravamento das condições do paciente decorrentes da interrupção do fármaco, ou, em casos extremos, até mesmo à morte de pacientes.

Observou-se que, historicamente, a área de compras do MS atuava de forma reativa, realizando cada compra pontualmente de acordo com o solicitado pela respectiva área demandante – áreas técnicas do MS responsáveis pelas diversas políticas públicas de saúde dentro do Órgão. Esse modelo, todavia, não se mostrava suficiente e, em 2010, foi criada uma área específica para realizar essa atividade, o Departamento de Logística em Saúde (DLOG). O Departamento está vinculado à Secretaria Executiva (SE) do MS, e teve inicialmente suas competências definidas em 19 de outubro de 2010, sendo responsável pela cadeia logística de medicamentos e insumos para a saúde. A cadeia logística, aqui

referida, compreende o planejamento logístico, a aquisição, a armazenagem e a distribuição dos medicamentos e insumos estratégicos para a saúde.

Essa reestruturação regimental revela o Estado enquanto agente inovador, que atua, nesse caso, por meio do MS e do DLOG, responsável legalmente instituído, e que implementou uma nova metodologia na área de compras, desenvolvendo um sistema de informação denominado Processo Eletrônico de Compras (PEC), o qual foi regulamentado pela Portaria nº 2.758, de 18 de novembro de 2013, e consiste num software que dispõe de um conjunto de documentos eletrônicos e atos processuais organicamente acumulados no curso do processo de aquisição de bens e serviços no MS. Tal ferramenta foi implementada com o intuito de otimizar o processo de compra e garantir o efetivo abastecimento dos medicamentos e insumos para a população usuária do SUS, aliada ainda à busca da eficácia na utilização dos recursos públicos, evitando, com isso, desperdícios ao erário.

Ressalta-se que importantes estudos têm sido realizados para analisar a inovação, embora esses estudos sejam escassos no setor público, o que reflete a necessidade de análise do processo de inovação nesse setor, fato que se torna mais incipiente quando se trata de inovações nas compras governamentais (BLOCH, 2011; DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2015; DETELJ; MARKOVIC HRIBERNIK; PIHIR, 2015).

Contudo, passados aproximadamente três anos da implementação dessa inovação no DLOG, faz-se necessário analisar suas características e efeitos a partir da percepção dos *stakeholders* diretamente envolvidos. A proposta deste artigo, portanto, consiste em analisar a inovação no processo de compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde no MS, a partir do *framework* proposto por De Vries, Bekkers e Tummers (2015). Para consecução de tal objetivo, propõe-se realizar a caracterização da inovação desenvolvida no respectivo processo de compras; e, por fim, identificar as dimensões e variáveis de inovação presentes e ausentes no fenômeno analisado.

Por conseguinte, e com base nessa proposição, o presente artigo está constituído de seções que tratam dos pressupostos teóricos sobre compras governamentais, inovação e o *framework* de inovação no contexto do setor público proposto por De Vries, Bekkers e Tummers (2015). Em seguida, apresenta-se o método utilizado e a análise dos dados obtidos no MS, com a descrição da inovação desenvolvida, bem como as dimensões e variáveis presentes e ausentes. Ao final, seguem algumas considerações e sugestões.

## Referencial teórico

### Compras governamentais

Pela perspectiva acadêmica tradicional, as compras governamentais podem ser definidas como o processo pelo qual o governo busca obter materiais, serviços e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as normas e leis em vigor (FARREL; STUART, 1983; BAILY, 2000). Mesmo que as compras e contratações do setor público visem prioritariamente ao cumprimento das diversas metas governamentais, é incontestável que o emprego mais articulado do potencial econômico e estratégico dessa demanda pode proporcionar vários outros objetivos associados também ao desenvolvimento (SQUEFF, 2014; SCHOONER; YUKINS, 2009).

Apesar da discussão, por parte da literatura, sobre o papel econômico e estratégico que as áreas de compras governamentais vêm assumindo desde 1990 até os dias atuais, pouco foi tratado sobre a estrutura e o processo de compras das organizações do setor público. Baily (2000) corrobora essa ideia quando afirma que a compra é vista pela organização bem-sucedida de hoje como uma atividade de importância estratégica considerável. Assim, no decorrer do tempo, os processos de compra tornaram-se mais complexos e dependentes de recursos vultosos, dinâmicos, interconectados e inovadores.

Dessa forma, observa-se uma crescente busca pela alta qualidade, menor custo, maior rapidez e flexibilização das compras e contratações governamentais, o que demonstra uma constante preocupação dos gestores no uso eficiente dos recursos públicos que representam uma parcela orçamentária importante, e o seu bom gerenciamento é uma alternativa complementar para o aumento da eficiência na utilização dos gastos públicos e para melhorar o desempenho das organizações governamentais (VARGE MALDONADO, 2008).

Nesse sentido, Schooner, Gordon e Clark (2008) definem que as compras governamentais eficientes têm de ser vistas como um objetivo maior, e que esse conceito está relacionado com a agilidade em realizar essas compras, evitar o desperdício, garantir a economicidade, estabelecer um ambiente de aprendizado e relacionamento com os fornecedores e, por fim, criar uniformidade no processo de compra.

Com isso, além de ser um suporte da atuação governamental, o fato das compras governamentais serem reconhecidas como instrumento de desenvolvimento econômico e social, levam-nas a serem vistas como instrumentos de política

pública, já que, além de suprir a administração dos bens e serviços necessários à execução dessas políticas públicas, a expansão de critérios tradicionais das compras, incorporando elementos de impacto social, parece ser pertinente e legítima ao potencializar as ações dos governos fundamentadas na inclusão social (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

Ademais, as compras governamentais podem ser utilizadas para o desenvolvimento de novos produtos, o que apresenta especial relevância quando as metas das políticas incluem o aumento em investimento em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) e a promoção da inovação. Os benefícios percebidos podem ser resumidos na indução de uma demanda por produtos com tecnologias mais avançadas e a redução do risco inerente às atividades de P&D no país. Com isso, surgem oportunidades para melhorias na qualidade dos serviços públicos e, conseqüentemente, da produtividade da economia (SOUSA; OLIVEIRA, 2010).

### **Inovação**

A inovação tem sido objeto constante de busca por parte de empreendedores, governantes e acadêmicos, com o objetivo de entregar um produto ou serviço de maior valor agregado ao seu destinatário, sendo compreendida por alguns como uma espécie de motor para o desenvolvimento econômico e social, a solução para os problemas sociais, e o remédio para a falta de competitividade (SCHUMPETER, 1957; RESENDE JUNIOR; GUIMARÃES; BILHIM, 2013; OLIVEIRA, 2014).

Na visão original de Schumpeter (1957), a inovação foi definida como o processo de produzir outras coisas, ou os mesmos objetos, por método diferente, combinando esses materiais e forças diversamente. A partir das ideias apresentadas pelo seminal autor, o conceito de inovação recebeu contribuições e críticas dos autores denominados neo-schumpeterianos, dentre os quais se destacam, desde o início dos anos 2000, uma aplicação setorial em particular que trata do conjunto de estudos que investigam a inovação no setor de serviços. Nos dias atuais, as pesquisas sobre inovações em atividades de serviços são as que possuem crescimento mais acelerado entre todos os estudos sobre inovação, face ao declínio observado na participação econômica de tradicionais setores industriais, registrado a partir da década de 1970 (DREJER, 2004; KIM *et al.*, 2012).

Gallouj e Weinstein (1997) investigaram a inovação no setor de serviços e classificaram, de forma sistemática, os tipos de inovação, diferenciados em função de sua intervenção nas características ou nas competências citadas, quais sejam: inovação radical, que envolve a criação de produtos totalmente novos e que requeiram competências totalmente distintas, tanto do cliente quanto do produtor; inovação de melhoria, que resulta da alteração de alguma característica

do produto, supostamente para melhor, sem alterar o sistema como um todo; inovação incremental por substituição ou adição de características, que resulta da substituição ou da adição de uma determinada característica técnica ou competência necessária para a produção ou o uso do produto; inovação *ad hoc*, que é definida como a construção social interativa de uma solução para um problema particular apresentado por determinado cliente; inovação por recombinação, que está relacionada com a criação de novos produtos a partir de diferentes combinações de características ou produtos existentes em novos usos; e, por fim, a inovação por formalização, que está relacionada com a visibilidade das formas anteriormente descritas, ou seja, refere-se ao processo de nomear um determinado serviço e organizar sua sequência, tanto quando essa sequência envolve características físicas ou de serviços como competências.

Apesar da abordagem schumpeteriana da inovação considerar a firma como o *locus* e o lucro como o principal advento da mesma, esse conceito tem sido constantemente ampliado, e atualmente a lógica inovativa considera também a dinâmica de inovação no setor público e nas áreas sociais.

No setor público, a inovação possui um caráter bastante peculiar, pois o papel do Estado em uma sociedade contemporânea é amplo. Observa-se o Estado como um agente indutor e facilitador da atividade privada e, com isso, tem-se claro que o setor público não é o agente inovador, mas o facilitador da inovação. Não obstante, observa-se o Estado como um relevante agente econômico, que atua em áreas de caráter social e áreas estratégicas importantes para a atividade econômica do país, se apresentando assim como um agente inovador e responsável pela inovação (OLIVEIRA, 2014).

Contudo, em alguns momentos o Estado não é um agente de promoção da inovação, em virtude das restrições que os instrumentos regulatórios desse Estado poderão impor aos agentes inovadores na sociedade e em companhias privadas. Esse contexto foi evidenciado pelos autores De Vries, Bekkers e Tummers (2015) e Jonhs, O'Reilly e Inwood (2006) os quais apontam que os aspectos regulatórios presentes no setor público podem limitar a atuação do Estado no sentido de inovar e, com isso, reduzir uma atuação estratégica e possíveis ganhos crescentes para a sociedade.

Há muitas outras definições e suportes teóricos ligados ao termo inovação e, portanto, neste artigo, pretende-se utilizar o conceito de inovação apresentado por Rogers (2010) como sendo uma ideia, prática ou objeto que é entendido como novo para a unidade adotante, no caso em questão o governo, com o objetivo de criar valor público. Ressalta-se que não importa se a ideia é realmente nova do ponto de vista se foi preliminarmente descoberta ou utilizada, mas a percepção do novo e a reação a essa novidade.

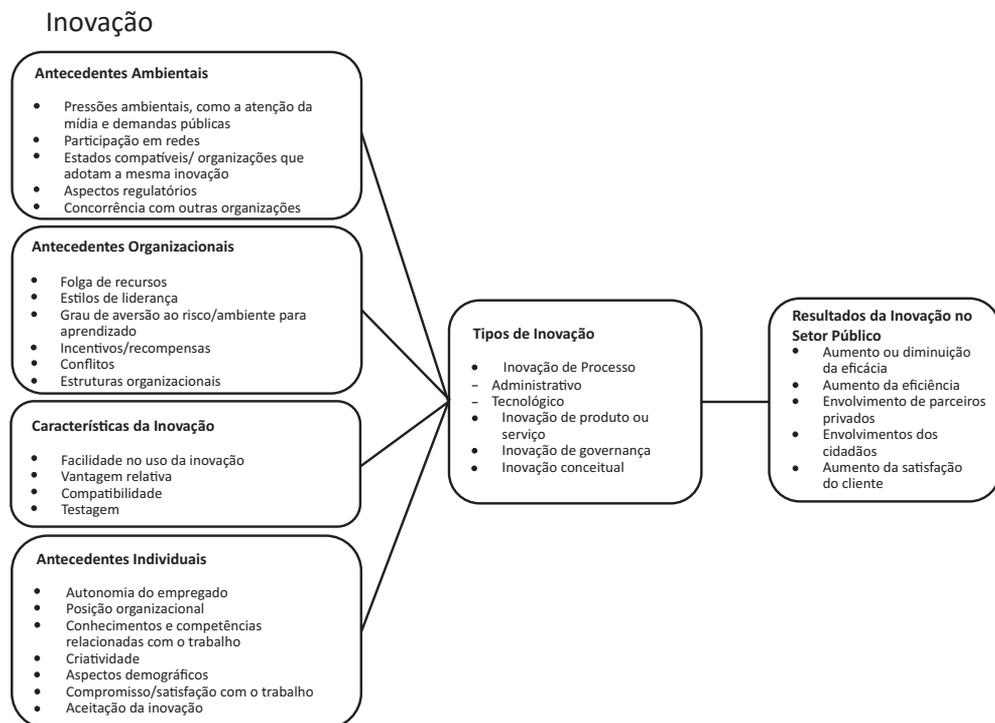
## Framework para análise da inovação no setor público

A partir da década de 1990, a mudança de contexto e a emergência de novas abordagens e modelos para a análise da inovação tiveram como consequência a criação, a revisão e a atualização dos instrumentos de mensuração e análise das atividades de inovação.

O setor público não difere desse contexto, e a literatura aponta um conjunto de pesquisas e instituições que investigaram o fenômeno da inovação nesse setor, tendo sido selecionada a pesquisa realizada pelos autores De Vries, Bekkers e Tummers (2015), por apresentar maior aderência ao *locus* e ao fenômeno investigado neste artigo.

Em consonância com a necessidade de analisar a inovação no setor público, De Vries, Bekkers e Tummers (2015) desenvolveram um *framework* heurístico que consolidou uma revisão de literatura sistemática, baseada em 181 artigos e livros publicados entre 1990 e 2014. Esse *framework* relaciona os principais fatores influentes e antecedentes, tipos e características, bem como os resultados da inovação no setor público, os quais se apresentam na Figura 1.

**Figura 1 – Framework heurístico da inovação no setor público**



Fonte: Elaborada pelos autores, adaptado de De Vries, Bekkers e Tummers (2015).

Nesse *framework* de análise, as variáveis que antecedem o processo de inovação foram divididas em quatro dimensões principais: nível ambiental, que aborda o contexto externo e específico da organização; nível organizacional, que relaciona os aspectos estruturais e culturais da organização; características da inovação, as quais apresentam os atributos intrínsecos da inovação; e, por fim, nível individual ou do empregado, que relaciona as principais características dos indivíduos que inovam.

Quanto às variáveis tipos de inovação, essas são necessárias para entender o comportamento das organizações que inovam, pois elas têm diferentes características ao adotar essas inovações, e, portanto, não são afetadas da maneira idêntica. Para esses autores, os principais tipos de inovação são: processo, que se subdivide em administrativo e tecnológico; produto ou serviço; governança e conceitual.

As inovações de processo têm como objetivo o aumento da qualidade e eficiência dos processos internos ou externos. Essas inovações foram subdivididas em inovações de processo administrativo, que consistem na criação de uma nova forma organizacional, novos métodos de trabalho e técnicas de gerenciamento; e em inovações de processo tecnológico, as quais apresentam criação ou uso de novas tecnologias, introduzidas numa organização para ofertar serviços para usuários e cidadãos. As inovações de produto ou serviço consistem na criação de novos serviços ou produtos públicos. Já as inovações de governança estão relacionadas com o desenvolvimento de novas formas e processos organizacionais para atender problemas sociais específicos. E, por fim, as inovações conceituais introduzem novos conceitos, estruturas de referência ou novos paradigmas, que ajudam a reformular a natureza dos problemas específicos, bem com as possíveis soluções.

Ao final, apresentam-se os principais resultados das inovações, que, segundo De Vries, Bekkers e Tummers (2015, p. 159), são definidos como: “resultados substantivos da implementação de uma inovação, que podem ser intencionais, não intencionais, positivos e negativos”. Os principais tipos de inovação relatados são: aumento ou diminuição da eficácia; aumento da eficiência; envolvimento de parceiros privados; aumento da satisfação do cliente; e, envolvimento dos cidadãos.

O Quadro 1 consolida os principais conceitos, categorias e variáveis desenvolvidas por De Vries, Bekkers e Tummers (2015), na revisão sistemática de literatura sobre inovação no setor público.

### Quadro 1 – Sistematização da definição, categorias, descrição e variáveis propostas por De Vries, Bekkers e Tummers (2015) sobre inovação no setor público

Definição de inovação	Categoria	Descrição	Variável
Inovação no setor público é compreendida como uma ideia, prática ou objeto que é entendido como novo para a unidade adotante, como objeto de criar valor público	Antecedentes ambientais	Relacionados com o contexto que a organização pública opera para inovar	Pressões ambientais, como a atenção da mídia e demandas públicas Participação em redes Estados compatíveis/organizações que adotam a mesma inovação Aspectos regulatórios Concorrência com outras organizações Disponibilidade de recursos Estilos de liderança
	Antecedentes organizacionais	Relacionados com os aspectos que incluem características e estrutura da organização pública que inova	Grau de aversão ao risco/ambiente para aprendizado  Incentivos/recompensas Conflitos Estruturas organizacionais facilidade no uso da inovação Vantagem relativa Compatibilidade Testado
	Características de inovação	Relacionadas com os atributos intrínsecos da inovação	Autonomia do empregado Posição organizacional Conhecimento e competências relacionadas com o trabalho Criatividade Aspectos demográficos Compromisso satisfação com o trabalho Perspectivas e normas compartilhadas Aceitação da inovação Processo administrativo ou tecnológico Produto ou serviço Governança
	Antecedentes individuais	Relacionadas com as características dos indivíduos que inovam	Conceitual
	Tipos de inovação	relacionados com a compreensão do comportamento das organizações públicas que inovam em função das mesmas apresetarem diferentes características e não são afetadas de maneira idêntica	Aumento ou diminuição da eficácia Aumento da eficiência Envolvimento de parceiros privados Envolvimento dos cidadãos Aumento da satisfação do cliente
	Resultados da inovação	Relacionados com os resultados substantivos da implementação de uma inovação, que podem ser intencionais, não intencionais, positivos ou negativos	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Além do *framework* escolhido consolidar a literatura no contexto da inovação do setor público de 1990 a 2014, o mesmo apresenta-se como um instrumento de análise das atividades de inovação realizadas nas compras governamentais de medicamentos do MS. A partir dele, foram definidas as categorias e variáveis consideradas significativas para a análise da inovação no contexto do setor público que serão objeto de estudo deste artigo, tais como: antecedentes e condições estruturais para a inovação, que agrupam as categorias antecedentes ambientais, organizacionais e individuais do *framework*; tipos principais de inovação; resultados da inovação; conceito de inovação; e, por fim, características da inovação. As categorias tipos, resultados e características da inovação estão relacionadas com as dimensões do referido *framework*.

## Método

Quanto aos meios de investigação, o presente trabalho realizou uma pesquisa de campo, por meio de uma investigação empírica no local onde ocorreu o fenômeno inovativo ou que dispõe de elementos para explicá-lo: o MS e seu departamento de compras de medicamentos e outros insumos para a saúde, o DLOG (VERGARA, 2000).

Dessa forma, foi realizado um estudo de caso no referido órgão, na busca de examinar o fenômeno da inovação nas compras governamentais dentro do seu contexto, por meio da observação dos fatos exatamente como ocorrem no real (YIN, 2015).

Foi utilizada uma abordagem qualitativa e, como forma de analisar e caracterizar a inovação, bem como identificar as dimensões e variáveis da prática de inovação nas compras governamentais do MS, foram realizados dois grupos focais, sendo o primeiro composto por seis gestores e servidores que atuam como chefes de divisão do DLOG e, portanto, são atores incumbidos de formular as diretrizes e implementar as ações de inovação, assim como realizar a gestão e o acompanhamento dos projetos e programas envolvidos com a política de compras do MS, dentro do SUS; e o segundo, realizado com seis usuários da inovação dentro do MS, pressupondo-se que tais indivíduos utilizam a inovação nos seus processos de trabalho e, portanto, deteriam uma visão diversa dos gestores, além de serem capazes de incrementar as contribuições sobre a inovação.

Gatti (2005) corrobora com a importância do grupo focal quando afirma que essa técnica é utilizada para identificar percepções, sentimentos, atitudes e ideias dos participantes a respeito de um determinado assunto, produto ou atividade, além de possibilitar ao pesquisador a apreensão de como os participantes interpretam a realidade, seus conhecimentos e experiências.

Para o desenvolvimento do roteiro dos grupos focais do caso, realizou-se uma triangulação entre a pesquisa bibliográfica, que se referiu à coleta, leitura

e interpretação de livros e artigos científicos sobre compras governamentais, inovação no setor público, *frameworks* de análise da inovação no setor público; observação participante, com o intuito de adquirir conhecimento sobre o contexto, os comportamentos e as relações sociais relacionadas com o fenômeno estudado, os quais foram devidamente registrados; e, por fim, a investigação documental, que foi realizada em documentos, tais como regimentos, manuais de planejamento, de processos, relatórios e *softwares*, ligados ao referido órgão e as áreas envolvidas com o processo de compra de medicamentos.

Dessa forma, a partir da revisão de literatura, análise documental e observação participante, levantaram-se as categorias e variáveis utilizadas para análise da inovação das compras governamentais do MS, a sua caracterização, bem como identificação das categorias e variáveis presentes e ausentes nesse processo.

## **Análise de dados**

Para analisar os dados de natureza qualitativa, foram feitas transcrições de todo o conteúdo do áudio das entrevistas realizadas nos grupos focais em maio e junho de 2016, com auxílio da ferramenta *Express Scribe Transcription Software Pro*.

Na sequência, os dados das entrevistas transcritas foram analisados com a utilização do *software Atlas TI*, o qual permitiu a exploração do material, por meio da efetivação de procedimentos de categorização para identificar as categorias e variáveis da inovação nas compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde do MS.

A análise dos dados oriundos do grupo focal baseou-se na análise de conteúdo proposta por Bardin (2011) e, conforme *framework* dos autores De Vries, Bekkers e Tummers (2015), foi analisado o fenômeno de inovação do MS consoante com as seguintes categorias de análise: conceito de inovação, o qual define a mesma como uma prática ou objeto que é entendido como novo para a unidade adotante, com o objetivo de criar valor público à sociedade; antecedentes e condições estruturais da inovação, que são as variáveis relacionadas com os antecedentes individuais, organizacionais e ambientais do *framework* escolhido; características da inovação, que são os principais atributos da inovação; tipos de inovação, que é a classificação para entendimento de como as organizações públicas inovam; e resultados da inovação no setor público.

A partir dessa categorização, foram definidos dois vetores, sendo que: (a) o vetor 1 corresponde às declarações que refletem a presença das categorias de análise e variáveis previamente identificadas pelos referidos autores; enquanto no (b), o vetor 2, foram agrupadas as categorias de análise relacionadas com as novas variáveis observadas no fenômeno.

O Quadro 2 apresenta os resultados sistematizados da análise de dados dos grupos focais. Em colchetes, foram indicadas as categorias, seguidas das variáveis identificadas na literatura pelos supracitados autores, as quais cada uma das declarações destacadas se vincula. E os números entre parênteses representam os discursos dos gestores que atuam nas compras governamentais, quando numerados de 1 a 6; e dos usuários da inovação dentro do MS, numerados de 7 a 12, os quais externaram ou verbalizaram concordâncias com as declarações transcritas.

**Quadro 2 – Resultados da análise de conteúdo referente à inovação nas compras governamentais de medicamentos do MS, segundo gestores e usuários**

Vetor 1	Vetor 2
<p>“O PEC é um exemplo de inovação dentro do MS, pois é uma superação em termos de cultura, de melhoria nos processos de trabalho, de transparência e de controle. Só o fato de você não ter que ter o processo físico em mãos e dar andamento, todo mundo ter a transparência da informação e o controle de onde o processo está, isso já é um avanço muito grande. Então, foi um avanço e uma das inovações mais importantes para o MS nos últimos anos”.</p> <p>[Resultados da inovação - Aumento da eficiência] (7) (11) (12)</p> <p>“Eu acredito que o PEC é uma inovação, pois foi concebido para pegar os processos físicos, em papel, e transformá-los em processos eletrônicos. A partir do momento que você está fazendo aquilo de uma forma diferente, observando a legalidade, com mais celeridade e tentando reduzir o tempo da contratação, é inovação”.</p> <p>[Resultados da inovação - Aumento da eficiência] [Resultados da inovação - Aumento da eficácia] [Antecedentes de inovação - Aspectos regulatórios] (2)</p>	<p>“Eu acredito que o PEC é uma inovação dentro do setor público e do MS, já que objetiva reduzir o tempo da contratação, buscando transparência e segurança da informação”.</p> <p>[Características da inovação - Transparência da informação] (2) (6)</p> <p>“Com o PEC, enfatiza-se a sustentabilidade e ganho de produtividade, pois houve a redução do uso e custo com protocolo, papel e cópias. Antes aqui no Ministério você pegava um processo todo físico que tinha uma cópia no Departamento de Assistência Farmacêutica, pois lá estava o gestor do contrato; tinha outra cópia inteira na área demandante e tinham várias outras cópias no DLOG. A tramitação do processo às vezes precisava ser feita de carro entre as sedes do MS”. [Características da inovação - Sustentabilidade] (1) (7) (8)</p>

Vetor 1	Vetor 2
<p>“Inovação é aquilo que foge do usual e com uma perspectiva de melhoria e a continuidade de algo que já existe, mas com a finalidade de mudança, em razão da sua simplicidade no uso, da sua criatividade, mas algo que traga resultado, e o PEC trouxe isso”.</p> <p>[Resultados da inovação - Aumento da eficácia] [Antecedentes da inovação - Criatividade] [Características da inovação - Facilidade no uso da inovação] (3)</p> <p>“Para implementar o PEC foi identificado um sistema próprio para a área de compras, que já funcionava no Grupo Hospitalar Conceição todo e que era uma experiência de sucesso. Daí a gestora do DLOG, na época, foi lá conhecer a experiência e envolveu a Secretaria Executiva, onde foram apresentados os resultados que o sistema poderia trazer ao DLOG e ao MS. A implementação foi um processo muito participativo com todas as áreas do MS que utilizam o sistema e esses foram fatores que levaram ao sucesso do PEC”. [Antecedentes da Inovação - Organizações compatíveis e adotando a mesma inovação] [Antecedentes da inovação - Estilos de liderança][Características da inovação - Compatibilidade] [Antecedentes da inovação - Perspectivas e normas compartilhadas] [Antecedentes da inovação - Aceitação da inovação] (1)</p>	<p>“Quando você pensa no contexto da aquisição, além do ponto de vista da legalidade, transparência e a eficiência, temos que levar em consideração também que o PEC nos gera sustentabilidade. Levando em consideração o contexto ambiental, atualmente os Órgãos de Controle vêm questionando muito os gestores, se de fato estão utilizando algum método relacionado com a sustentabilidade, e o sistema gera isso de forma muito clara”. [Características da inovação - Sustentabilidade] [Características da inovação - Transparência da informação] (3)</p>

Vetor 1	Vetor 2
<p>“Em vários órgãos da Administração Pública, as pessoas trabalham de casa, elas não precisam vir ao ambiente de trabalho físico para exercer a atividade laboral. Ter um sistema que te possibilita visualizar e realizar as suas atividades do seu ambiente doméstico é fantástico e o PEC proporciona isso”.</p> <p>[Características da inovação – Facilidade no uso da inovação] [Antecedentes da inovação - Aceitação da inovação] [Antecedentes da inovação - Autonomia do empregado] [Características da inovação - Vantagem relativa] (5)</p> <p>“Então eu acho que o PEC foi uma inovação e tanto e está caminhando para melhor. De acordo com a Lei de Acesso à Informação (LAI), um fornecedor pode ter acesso ao processo, então ele entra com esse pedido no DLOG, e o gestor do PEC disponibiliza uma senha temporária de acesso ao sistema para consulta do andamento da licitação”.</p> <p>[Resultados da inovação - Envolvimento de parceiros privados] (7) (9) (12)</p> <p>“O sistema PEC foi feito de fato para inovar e para trazer celeridade, transparência, segurança jurídica nos atos referentes às compras do MS, o que de fato hoje está acontecendo”.</p> <p>[Resultados da inovação – Aumento da eficácia] [Antecedentes da inovação - Aspectos regulatórios] (3) (6)</p>	

Vetor 1	Vetor 2
<p>“Desde a implementação do PEC houve um envolvimento das áreas do MS muito favorável para que o início da utilização do sistema acontecesse de forma efetiva. Então, quando você participa da implementação de uma inovação desde o início, no caso o PEC, você já sabe como vai funcionar e vai se conscientizando de que vai precisar usar e precisa aprender como funciona. Eu participei do processo desde o início e eu não enfrentei, nem observei, dificuldade ou que os usuários tivessem muita resistência. Já que foi falado nesse ponto de pessoas chaves, eu acho que tem muito a ver com a gestão, como que a gestão trabalhou na época com o PEC e como vai trabalhar as próximas inovações. Se a inovação parte da gestão, os gestores têm um papel muito forte e todo um aspecto influenciável na implantação da inovação”. [Antecedentes da inovação - Estilos de liderança] [Antecedentes da inovação – Perspectivas e normas compartilhadas] [Antecedentes da inovação – Comprometimento e satisfação com o trabalho] (5)</p> <p>“No contexto em que tudo no Ministério tem que acontecer na hora que é demandado, eu acho que a velocidade na resposta dessa informação através do PEC é o que o torna extremamente essencial e de uso constante. Então, pelo fato das informações serem em tempo real e eu conseguir pegar essas informações na hora em que são solicitadas, isso é um grande ganho que a gente tem. A resposta da informação é mais rápida através do PEC”. [Resultados da inovação - Aumento da eficiência] [De Vries <i>et al.</i> (2015) – Facilidade no uso da inovação] (3)</p>	

Vetor 1	Vetor 2
<p>“O principal resultado do PEC, diferentemente do que a gente esperava quando ele foi concebido, que seria apenas a redução do tempo de contratação dos medicamentos e uma entrega mais rápida dos mesmos aos usuários do SUS, foi a melhoria das atividades gerenciais do DLOG e do MS todo. Possibilitou as atividades de monitoramento, melhorou a dinâmica da Sala de Situação, a cobrança por parte da Secretaria Executiva e os trabalhos de avaliação do processo. Você consegue enxergar os gargalos do processo e melhorar no ciclo de contratação posterior, consegue direcionar o trabalho da sua equipe, principalmente aquelas equipes que trabalham na instrução processual mesmo, o coordenador consegue acompanhar mais as atividades dos seus servidores e realizar um trabalho de gestão mais eficiente, o que eu acho que foi o maior ganho da ferramenta”. [Antecedentes da inovação - Pressões ambientais] [Resultados da inovação - Aumento da eficiência] [Resultados da inovação - Aumento da eficácia] (1) (2)</p>	

Fonte: Elaborado pelos autores.

A análise documental e a observação participante realizadas apontaram que o PEC foi regulamentado pela Portaria nº 2.758, de 18 de novembro de 2013, e consiste num *software* que organiza um conjunto de documentos e atos processuais organicamente acumulados, de forma eletrônica, no curso do processo de compra de medicamentos e insumos para a saúde realizados pelo MS.

Dessa forma, o PEC foi pensado para incorporar os fluxos administrativos típicos de um processo licitatório desses insumos para a saúde, desde a fase inicial, que consiste na elaboração do termo de referência até a homologação do certame, de forma eletrônica. Observou-se que, no primeiro momento, após a sua implementação, esses fluxos reproduziram as ações executadas nos processos físicos. Ao longo do tempo, foram realizadas alterações a fim de se obter melhorias e agregar valor aos procedimentos, de acordo com a necessidade dos gestores e mudanças na legislação vigente à época.

Baseado na revisão de literatura e definição de Rogers (2010), o PEC pode ser definido como uma inovação, pois consiste numa prática que é entendida como nova para a unidade adotante, no caso em questão o MS e o DLOG, com o objetivo de criar valor nas compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde. Ressalta-se que o PEC, quando implementado, não era uma prática completamente nova do ponto de vista de descoberta preliminar, uma vez que já havia sido implementada experiência semelhante no Grupo Hospitalar Conceição, mas a percepção do novo se apresenta, já que tornou eletrônica a instrução processual das compras em tramitação no Ministério.

De Vries, Bekkers e Tummers (2015) ratificam esse entendimento quando definem que inovação no setor público é a implementação ou adoção de uma significativa mudança na forma de operar e deve ser nova para a organização, porém pode ter sido desenvolvida por outra organização, fato que ocorreu na adoção do PEC, por se tratar de uma experiência de sucesso em outra organização pública da área da saúde.

De acordo com Gallouj e Weinstein (1997), a referida inovação está classificada dentro do setor de serviços, no contexto do setor público, e se caracteriza como incremental, por se tratar de uma adoção da plataforma tecnológica *Business Process Management (BPM)*, baseada nos fluxos de compras de medicamentos e insumos para a saúde do MS. Os fluxos, por sua vez, são formados por uma sequência de tarefas, as quais são as etapas do processo de compra executadas individualmente por um usuário interno do sistema, constituindo-se, dessa forma, em um procedimento que compõe a instrução processual da compra dos referidos insumos.

Decorre dos tipos de inovação propostos por De Vries, Bekkers e Tummers (2015) que o PEC se caracteriza como uma inovação de processo tecnológico, pois o mesmo consiste num sistema informatizado que reúne todos os documentos eletrônicos e atos processuais ocorridos no curso de um determinado fluxo aquisitivo de bens ou de serviços. Para os referidos autores, esse tipo de inovação ocorre quando há “criação ou uso de novas tecnologias, introduzidas na organização para prestação de serviços aos usuários e cidadãos” (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2015, p. 153).

Além disso, baseado nos tipos de inovação propostos por esses autores, a inovação se classifica também como inovação de processo administrativo, já que se caracteriza pela criação de um novo método de trabalho nas compras do MS, que se obteve com a tramitação eletrônica dos processos de compras, ao reorganizar a produção documental, a instrução, a consulta e o arquivamento de forma digital desses processos, antes formalizados unicamente em papel.

Ressalta-se ainda que De Vries, Bekkers e Tummers (2015) reconhecem que, na prática, esses tipos de inovação são geralmente interligados e, portanto, criam formas híbridas como uma inovação de processo administrativo e tecnológico, a título de exemplo. No entanto, essas classificações servem como ferramentas analíticas úteis sobre as diferentes formas de inovação no setor público.

De acordo com a análise de conteúdo realizada, identificou-se que todas as categorias definidas foram observadas no fenômeno do MS e as seguintes variáveis do *framework* utilizado foram mencionadas pelos participantes dos grupos focais: pressões ambientais; aspectos regulatórios; organizações compatíveis adotando a mesma inovação; estilos de liderança; conflitos; facilidade no uso da inovação; vantagem relativa; compatibilidade; autonomia do empregado; posição na organização; criatividade; perspectivas e normas compartilhadas; aceitação da inovação; inovação de processo tecnológico; comprometimento e satisfação com o trabalho; aumento da eficiência; aumento da eficácia; envolvimento dos cidadãos; e, envolvimento de parceiros privados.

Por outro lado, não foram observadas as seguintes variáveis pelos gestores e usuários da inovação do MS: participação em redes; competição com outras organizações; disponibilidade de recursos; grau de aversão ao risco/ambiente para aprendizado; incentivos/recompensas; estruturas organizacionais; testado; habilidades e conhecimentos relacionados ao trabalho; aspectos demográficos; inovação de produto ou serviço; inovação de governança; inovação conceitual; diminuição da eficácia; envolvimento dos cidadãos e, por fim, aumento da satisfação do cliente.

Com a utilização do *software Atlas.ti7*, foi realizada a exploração do material do primeiro grupo focal por meio do tratamento de dados, o que evidenciou as palavras mais mencionadas pelos gestores, ou seja, as palavras mais significativas, dentre as quais se destacam: sustentabilidade, que foi mencionada três vezes; e transparência, que foi utilizada 15 vezes, de acordo com a nuvem de palavras criada pelo *software NVIVO 11 Pro for Windows* na Figura 2.

Figura 2 – Nuvem de palavras referente ao Grupo Focal 1 realizado com gestores do MS



Fonte: Elaborada pelos autores, a partir do software NVIVO 11 Pro for Windows.

Com relação ao grupo focal 2, também foi utilizado o software *Atlas.ti7* para exploração do material, que evidenciou novamente a palavra transparência, sendo a mesma mencionada 10 vezes pelos usuários da inovação dentro do MS, conforme segue demonstrado na nuvem de palavras criada pelo software NVIVO 11 Pro for Windows na Figura 3.

Figura 3 – Nuvem de palavras referente ao Grupo Focal 2 realizado com os usuários do PEC



Fonte: Fonte: Elaborada pelos autores, a partir do software NVIVO 11 Pro for Windows.

Com base nas análises geradas, os gestores responsáveis pelas compras governamentais dos medicamentos do MS e os usuários do PEC destacaram as seguintes novas variáveis referentes ao fenômeno de inovação do MS, as quais não foram observadas na literatura por De Vries, Bekkers e Tummers (2015), e, por se tratarem de atributos do *software* PEC, foram classificadas na categoria características da inovação: sustentabilidade e transparência da informação.

Outrossim, as novas variáveis advindas dos grupos focais – sustentabilidade e transparência da informação – estão em consonância com três desafios atuais da administração pública: o uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável; o acesso à informação pública para proporcionar transparência dos atos do governo e conseqüente melhoria da qualidade dos gastos públicos; e, por fim, a importância de uma gestão pública orientada à inovação, porém que agregue qualidade à gestão e à performance das organizações públicas, fortalecendo a expansão de uma cultura de transparência, *accountability*, moral e ética (BIDERMAN *et al.*, 2008; LOPES, 2007; DOBEL, 2012).

No tocante à análise documental da inovação do MS, a mesma ratificou a presença da variável sustentabilidade quando evidenciou uma economia do recurso papel com a mudança relativa à instrução processual das licitações de forma física para eletrônica, o que implicou numa economia de 448.500 folhas de papel para o MS, por meio do DLOG, e representa uma redução de aproximadamente 70% em termos de gastos públicos com o referido recurso, de acordo com Tabela 2.

**Tabela 2 – Dados da quantidade e gastos com o recurso papel antes e depois da implementação da inovação nas compras governamentais do MS**

Recurso	Antes da adoção da inovação				Após a adoção da inovação			
	2012		2013		2014		2015	
	Quantidade Total (unidade)	Custo Total (R\$)	Quantidade Total (unidade)	Custo Total (R\$)	Quantidade Total (unidade)	Custo Total (R\$)	Quantidade Total (unidade)	Custo Total (R\$)
Papel para máquina copiadora 75g/m <sup>2</sup> - 210x297mm – resma – 500 folhas	1261	9.331,40	1086	7.712,41	790	5.720,30	364	2.992,28

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do *software* SISMAT do MS.

Ainda com relação à variável sustentabilidade ambiental, a análise documental apontou que, a partir de 02 de julho de 2014, após a adoção do PEC, todas as compras realizadas pelo DLOG inseriram como critério a proibição da compra de substâncias que destroem a camada de ozônio, de acordo com o Protocolo de Montreal e da Resolução do Conama nº 267, de 14 de novembro de 2000.

Esses dados sugerem que a inovação adotada estabeleceu critérios de sustentabilidade por meio de um menor consumo de papel, bem como do estabelecimento de cláusulas que visam proteger o meio ambiente e, com isso, conferiu coerência ao comprador público relativo ao dever do Estado no sentido prover a máquina pública de bens e serviços em consonância com equilíbrio ambiental, o que ratifica os resultados encontrados por European Commission (2013), cuja pesquisa realizada pelo *Innobarometer* 2010, indicou que mais da metade das organizações públicas se utilizam das compras governamentais para entregar soluções inovadoras em produtos e serviços, e objetivam também a redução de custos e a minimização de impactos ambientais.

Quanto à nova variável transparência da informação, a mesma pode ser entendida como o meio pelo qual a administração pública proporciona o acesso à informação pública, de modo a garantir mais eficiência e eficácia às políticas públicas, tornando os gastos públicos mais efetivos (LOPES, 2007).

Nesse sentido, a análise documental realizada indicou o acesso à informação referente às compras governamentais para três *stakeholders* principais: cidadãos, fornecedores e órgãos de controle, por se trataram das principais partes interessadas nas informações relativas aos processos.

No caso do MS, já havia decorrido três anos da implementação do PEC e, portanto, não foi possível levantar os dados de acesso aos processos físicos para posterior comparação com os acessos realizados de forma eletrônica, os quais desde o ano de 2013 estão consolidados na Tabela 3.

**Tabela 3 – Dados de acesso aos processos de compra de medicamentos do MS pelos fornecedores, cidadão e Órgãos de Controle**

Indicador	Antes da adoção da inovação		Após a adoção da inovação		
	2011	2012	2013	2014	2015
Acesso aos fornecedores	-	-	10	27	36
Acesso ao cidadão	-	-	10	22	36
Acesso aos órgãos de controle	-	-	2	1	3

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados dos *softwares* PEC e e-SIC em 03/11/2016.

Ressalta-se que, apesar da ausência de registro de dados referente aos pedidos de vistas aos processos físicos e de acesso às informações antes da adoção da inovação nos anos de 2011 e 2012, os dados da Tabela 3 apontam que os fornecedores interessados e os Órgãos de Controle possuem acesso aos processos

de compra de medicamentos e insumos para a saúde de forma eletrônica, via PEC, o que sugere que a inovação adotada proporciona transparência aos atos do MS e do DLOG, e releva aderência ao princípio da transparência da informação pública, que no referido caso é disponibilizada de forma eletrônica, confiável e oportuna (JARDIM, 1999).

Entretanto, a análise documental demonstrou que, desde 2013, não houve solicitação de acesso ao PEC por parte do cidadão, e esse, quando o fez, conforme a Tabela 3, realizou essa solicitação de acesso às informações pelo *software* eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

### Considerações finais

O presente artigo analisou a inovação no processo de compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde e teve como *locus* o MS, órgão da administração federal direta responsável pela política do SUS e pelas ações que visam à promoção, proteção e recuperação da saúde dos cidadãos brasileiros, o DLOG e as áreas envolvidas com esses processos dentro do referido órgão.

Para realizar a análise dessa inovação no contexto do MS, foi utilizada uma abordagem qualitativa por meio da revisão de literatura, observação participante e análise documental, como meios de incrementar a confiabilidade dos dados relativos ao fenômeno escolhido.

Quanto à caracterização da inovação desenvolvida no processo de compras governamentais de medicamentos do MS, a mesma foi concretizada por meio de revisão de literatura, análise documental e observação participante, e definiu o PEC como uma inovação no setor de serviços, no contexto do setor público, caracterizada como incremental, além de ser classificada como inovação de processo administrativo ou tecnológico, corroborando os estudos de Gallouj e Weinstein (1997), De Vries, Bekkers e Tummers (2015) e Rogers (2010).

Para identificar as dimensões e variáveis de inovação presentes e ausentes no fenômeno estudado, foi realizada análise conteúdo proveniente de dois grupos focais com gestores e usuários da inovação, que revelou a oportunidade de identificar por meio dos discursos desses *stakeholders* essas dimensões e variáveis, e, por fim, novas variáveis relacionadas ao tipo de inovação desenvolvida.

Em relação às novas variáveis relacionadas como características da inovação – transparência e sustentabilidade – a análise documental corroborou os achados dos grupos focais quando destacou que, no contexto do MS, a inovação apresentou ganhos nos aspectos da transparência da informação pública e da sustentabilidade aos processos de compra de medicamentos do MS. Contudo, a ausência de alguns

dados para comparação ratifica o entendimento dos autores De Vries, Bekkers e Tummers (2015), quando demonstram a complexidade de mensuração dos resultados efetivos dessas inovações no contexto do setor público.

A partir de tal análise, busca-se um melhor entendimento da inovação, bem como evidencia-se a necessidade de uma postura crítica para reflexão sobre as práticas de gestão da inovação na administração pública, em especial no contexto das compras governamentais. A utilização dessas análises pode permitir ainda uma reflexão sobre as variáveis envolvidas no processo de inovação, para posterior intervenção das práticas e processos no contexto de outras organizações públicas.

Faz-se necessário destacar que a análise da inovação, à luz dos resultados apresentados, contém algumas limitações. Os dados apresentados referem-se exclusivamente à realidade do MS e, portanto, podem não refletir as particularidades da gestão das demais organizações públicas.

Além disso, em função da necessidade de mensuração do desempenho das inovações nas organizações públicas, sugere-se a aplicação do método utilizado em outras organizações, como forma de explorar e validar as categorias desenvolvidas e as variáveis do *framework* escolhido.

Por fim, em função do crescente interesse sobre inovação no setor público, sugerem-se estudos quantitativos que testem a relação entre as variáveis apresentadas, considerando a percepção de um número maior de *stakeholders* relacionados com a inovação dentro do MS. Seriam relevantes também estudos envolvendo a criação de indicadores do desempenho da inovação, com a efetiva mensuração de resultados e impactos das ferramentas utilizadas para as inovações no setor público.

Ademais, cumpre destacar que as práticas de inovações em organizações públicas devem consistir em buscas deliberadas e organizadas de mudanças que visam atingir um propósito planejado em consonância com a estratégia e, com isso, devem buscar institucionalizar uma cultura de inovação no contexto do setor público, como meio de gerar valor coletivo para a sociedade.

## Referências bibliográficas

- BAILY, Peter *et al.* *Compras: princípios e administração*. v. 8, São Paulo: Atlas, 2000.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 3 Reimp. v. 70, Lisboa: Edições, 2011.
- BIDERMAN, Rachel *et al.* *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. São Paulo: GVces, 2008.
- BLOCH, Carter. *Measuring public innovation in the Nordic countries*. Aarhus: Danish Centre for Studies in Research and Research Policy, 2011.

BRASIL. *Portaria nº. 2.758, de 19 de novembro de 2013*. Institui o Processo Eletrônico de Compras (PEC) no âmbito do Ministério da Saúde e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 20 de julho, 2016. Disponível em: <[http://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/saudelegis/gm/2013/prt2758\\_18\\_11\\_2013.html](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/saudelegis/gm/2013/prt2758_18_11_2013.html)>

DETELJ, Kristina; MARKOVIC HRIBERNIK, Tanja; PIHIR, Igor. Measuring public procurement for innovation on the country level and the role of ICT support. *Journal of Information and Organizational Sciences*, v. 39, n. 1, p. 21-32, 2015.

DE VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public Administration*, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2015.

DOBEL, J. Patrick. Public management as ethics, In: *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

DREJER, Ina. Identifying innovation in surveys of services: a Schumpeterian perspective. *Research policy*, v. 33, n. 3, p. 551-562, 2004.

EUROPEAN COMMISSION . European public sector innovation scoreboard 2013–A pilot exercise. Brussels: DG Enterprise, 2013.

FARRELL, P. V. H.; STUART, F. *Compras: princípios e aplicações*. São Paulo: Atlas, 1983.

GALLOUJ, Faïz; WEINSTEIN, Olivier. Innovation in services. *Research policy*, v. 26, n. 4, p. 537-556, 1997.

GATTI, Bernardete Angelina. *Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas*. In: Série Pesquisa em Educação. Brasília: Líber Livro, 2005.

JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói Editora da Universidade Federal Fluminense, 1999.

JOHNS, Carolyn M.; O'REILLY, Patricia L.; INWOOD, Gregory J. Intergovernmental innovation and the administrative state in Canada. *Governance*, v. 19, n. 4, p. 627-649, 2006.

KIM, Jieun *et al.* Patterns of innovation in digital content services: the case of app store applications. *Innovation*, v. 14, n. 4, p. 540-556, 2012.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos—literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Caderno de Finanças Públicas*, Brasília, v. 8, p. 5-40, 2007.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 189-206, 2015.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. *Cadernos Enap n. 38*. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/150311\\_caderno\\_enap\\_38\\_.pdf/64c8f38c-33ff-4e33-ac7d-1ed05d3630aa](http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/150311_caderno_enap_38_.pdf/64c8f38c-33ff-4e33-ac7d-1ed05d3630aa)>

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, v. 1, p. 21-38, 1998.

RESENDE JUNIOR, Pedro Carlos Resende; GUIMARÃES, Tomás de Aquino; FARIA BILHIM, João Abreu de. Escala de orientação para inovação em organizações públicas: estudo exploratório e confirmatório no Brasil e em Portugal. *Revista de Administração e Inovação*, v. 1, n. 1, p. 257, 2013.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovations*. Simon and Schuster, 2010.

SCHOONER, Steven L.; GORDON, Daniel I.; CLARK, Jessica L. Public procurement systems: unpacking stakeholder aspirations and expectations. *GWU Law School Public Law Research Paper*, n. 1133234, 2008.

SCHOONER, Steven L.; YUKINS, Christopher R. Public procurement: focus on people, value for money and systemic integrity, not protectionism. *The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: recommendations for the G*, v. 20, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. *The theory of economic development*. Cambridge: Harvard University. 1957.

SILVA NETO, José Moreira da; RIBEIRO, Ricardo Plácido. Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 18, n. 1, p. 191-210, 2012.

SOUSA, Rodrigo Abdalla Filgueiras de; OLIVEIRA, João Maria de. Compras governamentais: análise de aspectos da demanda pública por equipamentos de telecomunicações. *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior (Ipea)*, Brasília, n. 10, p.31-38, 2010.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. *O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro*. Texto para Discussão 1922. Brasília: Ipea, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde (Fiscsaúde)*. Brasília: TCU, 2014.

VARGE MALDONADO, José Manuel Santos de. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-99, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. Editora Atlas SA, 2000.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Bookman Editora, 2015.

#### **Dayse Karenine de Oliveira Carneiro**

Possui Mestrado Profissional em Administração Pública e Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB). Doutorado em Administração em andamento na Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Analista Técnico de Políticas Sociais no Ministério da Saúde. Contato: daysekoc@hotmail.com

#### **Pedro Carlos Resende Junior**

Doutor pela Universidade de Brasília (UnB) e Pós-Doutorado em Gestão da Inovação pela Universidade do Minho, Portugal. Atualmente é professor e pesquisador da Universidade de Brasília (UnB) e Analista de Sistemas Sênior da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Contato: pcrj73@gmail.com

**RSP**