

## Processo de Compra de Medicamentos no Setor Público: Uma Abordagem Qualitativa sobre Inovação Organizacional

Dayse Carneiro <sup>1 2</sup>, Pedro Resende <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília, Brasil. <sup>2</sup> Ministério da Saúde, Brasil. daysecoc@hotmail.com; pcrj73@gmail.com.

**Resumo.** A implementação de inovações no setor público oferece oportunidades de modernização da gestão pública. O objetivo do presente artigo consiste em analisar a inovação no processo de compra de medicamentos e insumos para a saúde do Ministério da Saúde do Brasil. Utilizando-se de abordagem qualitativa e a partir dos *frameworks* propostos pelos autores De Vries, Bekkers & Tummers (2015) e Bloch et al. (2009), a inovação presente no Processo Eletrônico de Compras (PEC), sistema adotado pelo referido Órgão, foi caracterizada como de processo tecnológico. Foram realizadas revisão de literatura, análise documental, observação participante e, por fim, análise de conteúdo proveniente de dois grupos focais com gestores e usuários da inovação, que revelaram a oportunidade de compreensão da inovação organizacional no contexto do setor público brasileiro, a partir da identificação das categorias e variáveis da literatura presentes e ausentes no fenômeno; e por fim, novas variáveis relacionadas como características dessa inovação.

**Palavras-chave:** Compras Governamentais; Inovação no Setor Público; *Framework* de Inovação no Setor Público.

### Medicine Procurement in Public Sector: An Organizational Innovation Qualitative Approach

**Abstract.** The implementation of innovations in the public sector offers opportunities for modernization of public management. The objective of this article is to analyze the innovation in the public procurement process of medicines and supplies for the health of the Ministry of Health in Brazil. Using a qualitative approach and the frameworks proposed by the authors De Vries, Bekkers & Tummers (2015) and Bloch et al. (2009), the innovation present in the Electronic Procurement Process, a system adopted by the Ministry of Health, was characterized as a technological process. Literature review, documentary analysis, participant observation and, finally, analysis of content from two focus groups with managers and users of innovation, revealed the opportunity to understand organizational innovation in the context of Brazilian public sector, from the identification of the categories and variables of literature present and absent in the phenomenon; and finally, new related variables as characteristics of that innovation.

**Keywords:** Public Procurement; Public Sector Innovation; Public Sector Innovation Framework.

## 1 Introdução

Nas últimas décadas, influenciada pela crise da burocracia weberiana e pelos ideais da *New Public Management (NPM)*, a Administração Pública buscou a implementação de um modelo gerencial e, com isso, a máquina pública passou a buscar a modernização das suas ações e operar, principalmente, na busca pela efetividade das políticas públicas (Hood, 1991; Abrucio, 1997).

Silva Neto & Ribeiro (2012) corroboram com esse entendimento quando afirmam que a transição para o Estado nacional contemporâneo, cuja conjuntura é representada, principalmente, por fatores críticos como a nova economia (globalização, tecnologia e conhecimento) e a nova gestão pública (eficiência, flexibilidade, resultado, aprendizado organizacional e social, controle social, responsabilidade); impõe aos gestores que atuam neste Estado o uso de tecnologia de gestão mais apropriada à agregação de valor social e à redução e otimização dos recursos requeridos pelos processos responsáveis por tal agregação. Assim, a inovação é fruto da necessidade que o governo tem, de prestar serviços públicos de maneiras novas, sem deixar de lado a eficiência, eficácia e efetividade.

Nesse contexto, insere-se o Ministério da Saúde (MS) do Brasil, 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 como objetivo estratégico dos seus planejamentos 2011-2015 e atualmente 2016-2020, a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF), cuja premissa básica é o fornecimento gratuito aos medicamentos e insumos para a saúde.

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. Este modelo, todavia, não se mostrava suficiente e, em 2010, foi criada uma área específica para realizar esta 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 qual compreende o planejamento logístico, a aquisição, a armazenagem e a distribuição dos referidos insumos.

Essa reestruturação regimental revela o Estado enquanto agente inovador, que atua, neste caso, através do MS e do DLOG, responsável legalmente instituído, e que implementou uma metodologia inovadora na área de compras, adotando um *software* denominado Processo Eletrônico de Compras (PEC), o qual foi regulamentado pela Portaria nº 2.758, de 18 de novembro de 2013, e consiste num conjunto de documentos e atos processuais organicamente acumulados de forma eletrônica no curso de um processo de compra de bens e serviços do MS. Tal ferramenta foi criada 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 estes 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 (De Vries, Bekkers & Tummers, 2015).

Além disso, a necessidade de compreensão da inovação, especialmente no contexto do setor público de saúde, torna-se relevante diante da imprescindibilidade do abastecimento do medicamento na rede pública, que na sua falta, pode causar prejuízos graves à saúde dos usuários, como retrocesso em tratamentos, possíveis quadros de invalidez decorrentes da interrupção do fármaco, ou, em casos extremos, até mesmo à morte de pacientes. Diante da relevância do presente estudo, elaborou-se a seguinte pergunta de pesquisa: que características, categorias e variáveis estão relacionadas com a inovação no processo de compra de medicamentos e insumos para a saúde do MS?

Contudo, passados aproximadamente três anos da implementação dessa inovação no MS, faz-se necessário analisar seus efeitos a partir da percepção dos *stakeholders* diretamente envolvidos e, portanto, a proposta desse trabalho consiste em analisar a inovação no processo de compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde no MS, a partir dos *frameworks* propostos por De Vries, Bekkers & Tummers (2015) e Bloch et al. (2009). Para consecução de tal objetivo, propõe-se realizar a caracterização da inovação desenvolvida no respectivo processo de compras; e por fim, identificar as categorias e variáveis de inovação presentes e ausentes no fenômeno analisado.

Por conseguinte, e com base nesta proposição, o presente trabalho está constituído de seções que tratam dos pressupostos teóricos sobre compras governamentais; inovação; e os *frameworks* de inovação no contexto do setor público propostos por De Vries, Bekkers & Tummers (2015) e Bloch et al. (2009). Em seguida, apresenta-se o método utilizado, e, a análise dos dados obtidos no MS. Ao final, seguem algumas considerações e sugestões.

## 2 Referencial Teórico

### 2.1 Compras Governamentais

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 (Baily, 2000). Mesmo que as compras e contratações do setor público visem prioritariamente o 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).

A 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, reflete 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, os quais representam uma parcela orçamentária importante, e o seu bom gerenciamento é uma alternativa complementar para melhoria do desempenho das organizações governamentais (Varge Maldonado, 2008; Schooner, Gordon & Clark 2008).

Ademais, 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, bem como podem ser utilizadas para o desenvolvimento de novos produtos, o que apresenta especial relevância quando as metas dessas políticas incluem o aumento em investimento em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) e a promoção da inovação. Com isso, surgem oportunidades para melhorias na qualidade dos serviços públicos e, conseqüentemente, da produtividade e da economia (Oliveira & Santos, 2015).

## 2.2 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 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 1982; De Vries, Bekkers & Tummers, 2015).

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. Gallouj & Weinstein (1997) investigaram a inovação no setor de serviços e classificaram, de forma sistemática, os tipos de inovação, quais sejam: inovação radical, que envolve a criação de produtos totalmente novos e que requeiram competências totalmente distintas; 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 se refere ao processo de nomear um determinado serviço e organizar sua sequência, tanto quando essa sequência envolve características físicas ou de serviços como competências.

No âmbito do setor público, a inovação possui um caráter 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 estratégicas do país, se apresentando assim como um agente inovador

e responsável pela inovação (Oliveira, 2014).

Neste artigo, diante da diversidade de definições existentes na literatura, utilizou-se o conceito de inovação apresentado por Rogers (2003) 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.

### 2.3 Frameworks 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 também tiveram como consequência a criação e a atualização dos instrumentos internacionais de mensuração e análise das atividades de inovação. O setor público não difere desse contexto e a revisão de literatura desenvolvida apontou um conjunto de pesquisas e instituições que investigaram o fenômeno da inovação nesse setor, porém dentre todos os estudos analisados, foram selecionadas as pesquisas desenvolvidas pelos autores De Vries, Bekkers e Tummers (2015) e Bloch et al. (2009), por apresentarem maior aderência ao *locus* e ao fenômeno investigado nesta pesquisa.

Em consonância com a necessidade de analisar a inovação no setor público, De Vries, Bekkers & Tummers (2015) desenvolveram um *framework* heurístico que consolidou uma revisão de literatura sistemática, baseada em 181 artigos e livros publicados entre 1990 e 2014, sobre inovação nesse setor. 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.

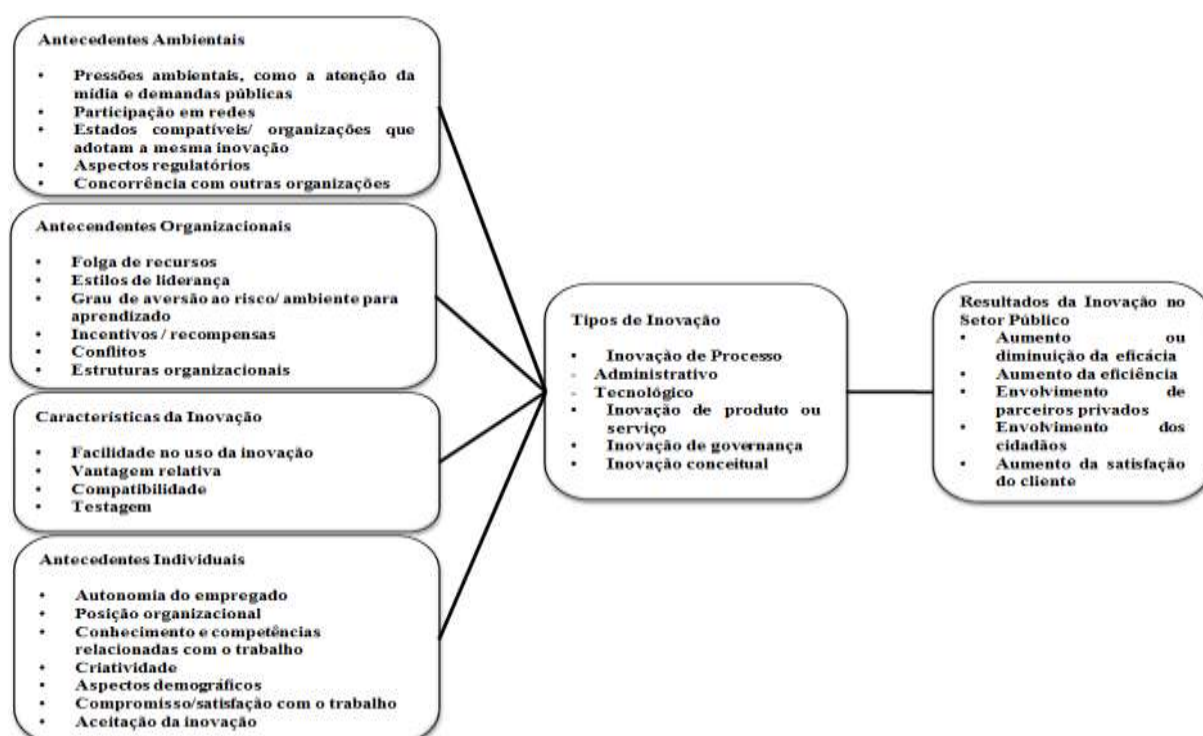


Fig. 1. Modelo heurístico da inovação no setor público proposto por De Vries, Bekkers e Tummers (2015)

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, estas são necessárias para entender o comportamento das organizações que inovam, pois elas têm diferentes características. Para esses autores, os principais tipos de inovação são: processo, que tem como objetivo o aumento da qualidade e eficiência dos processos internos ou externos, e foram subdivididas em inovações de processo administrativo e de processo tecnológico; produto ou serviço, as quais consistem na criação de novos serviços ou produtos públicos; governança, que estão relacionadas com o desenvolvimento de novas formas e processos para atender problemas sociais específicos; e por fim, as inovações conceituais, as quais 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 & Tummers (2015), 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 ao final, envolvimento dos cidadãos.

Sob outro prisma, Bloch et al. (2009) desenvolveram um *framework* como base para medição da inovação em organizações públicas em nível organizacional, o qual se adequa à realidade do MS, está ilustrado na Figura 2, e, portanto, encontra-se focado em elementos fundamentais das atividades de inovação nesse contexto.

Esse modelo possui cinco elementos principais: entradas para a inovação, processos de inovação dentro da organização, saídas do processo de inovação, resultados gerais da inovação e fatores externos ou condições estruturais que afetam a inovação em organizações do setor público (Bloch et al., 2009).

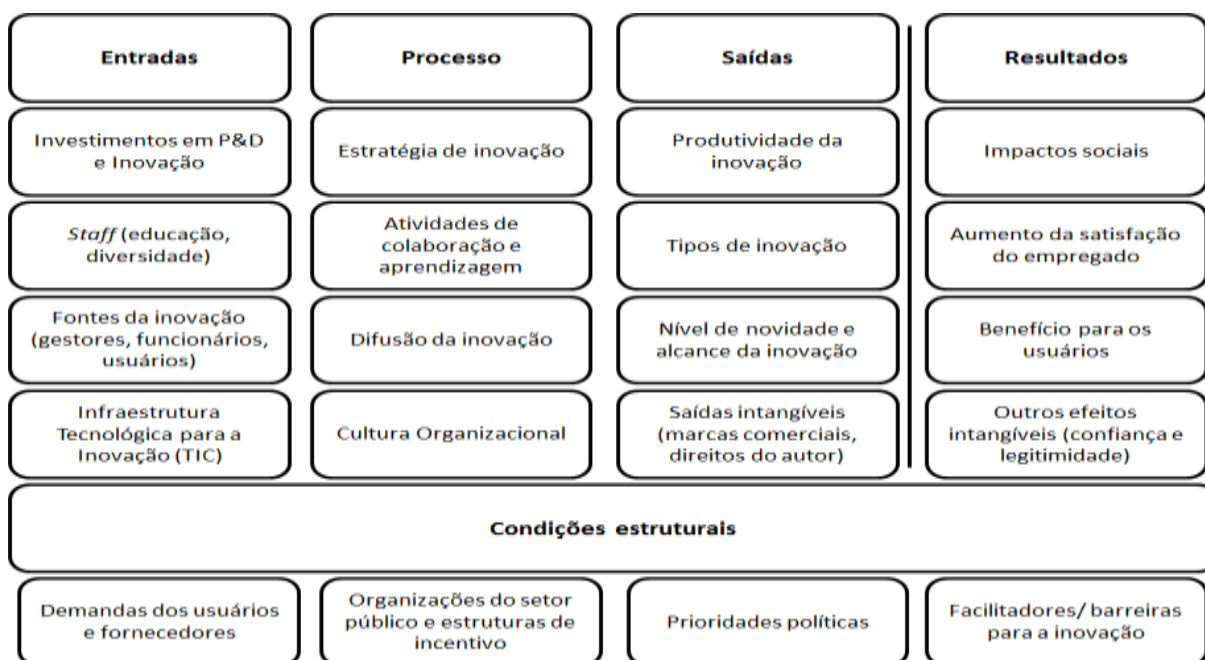


Fig. 2. Modelo de inovação no setor público proposto por Bloch et al. (2009)

Fonte: Elaborada pelos autores, adaptado de Bloch et al. (2009).

Dentre os cinco elementos listados por Bloch et al. (2009) no referido modelo, as entradas para o processo de inovação em uma organização do setor público incluem os investimentos da organização



em matéria de investigação, desenvolvimento e inovação, tais como compras de conhecimento de consultores ou despesas salariais e de formação de pessoal que trabalham com inovação.

O segundo elemento no modelo lida com o processo de inovação propriamente dito em organizações do setor público, ou seja, como a organização formulou uma estratégia dessa inovação explícita e envolveu esforços sistemáticos, no sentido de promover e avaliar os esforços para criação de incentivos adequados para tal dentro da organização.

Quanto aos elementos de saída, estes podem ser definidos como os bens, serviços ou outras atividades entregues pelas organizações do setor público, e apresentam como saída principal as próprias inovações – execução efetiva das mudanças nos serviços ou em outras partes das operações da organização pública. Já os elementos resultados, são aqueles que apresentam os efeitos ou consequências finais resultantes das atividades das organizações do serviço público. E por fim, estão dispostos os principais fatores externos ou condições estruturais que afetam as organizações do setor público relacionados com a inovação.

### 3 Método

Quanto aos meios de investigação, o presente trabalho realizou uma pesquisa de campo no MS e no seu departamento de compras de medicamentos e insumos para a saúde - DLOG - local onde ocorreu o fenômeno inovativo. Para tal, foi realizado um estudo de caso que buscou examinar o fenômeno da inovação nas compras governamentais dentro do seu contexto, através da observação dos fatos exatamente como ocorrem no real (Yin, 2015).

Para consecução dos objetivos da pesquisa, foi utilizada uma abordagem qualitativa como meio de apreender dados descritivos sobre o fenômeno de inovação, de acordo com as perspectivas de dois *stakeholders* principais, através de 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 a inovação, assim como realizar a gestão dos projetos envolvidos com a política de compras do MS, dentro do SUS; e o segundo, realizado com seis usuários da referida inovação dentro do órgão, pressupondo-se que tais indivíduos utilizam a inovação nos seus processos de trabalho, e, portanto, deteriam uma visão diversa dos gestores. O critério empregado para a definição do número de participantes dos grupos focais foi o de disponibilidade dos servidores, conforme agenda da organização.

Gatti (2005) ratifica 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 e das análises dos dados, 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, as quais foram devidamente registradas; 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.

No tocante à análise de dados dos grupos focais, foi utilizada a análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), que permitiu o tratamento e interpretação dos resultados obtidos, os quais foram trabalhados de forma a serem categorizados, significativos e válidos para identificar as categorias e variáveis presentes e ausentes na inovação nas compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde do MS.

Entretanto, a conciliação das quatro técnicas utilizadas se justifica ante a possibilidade de se usufruir da riqueza metodológica da abordagem qualitativa, proporcionando uma complementariedade que poderá contribuir para ampliação do conhecimento relativo à inovação no setor público, face aos raros estudos empíricos encontrados na literatura, bem como se apresentar como oportunidade de melhoria das metodologias utilizadas nesses estudos (Denzin & Lincoln, 1994).

#### 4 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 dimensões e variáveis da inovação no fenômeno analisado.

A análise dos dados oriundos do grupo focal baseou-se na análise de conteúdo proposta por Bardin (2011) e conforme *frameworks* dos autores De Vries, Bekkers & Tummers (2015) e Bloch et al. (2009), foram definidas as seguintes categorias de análise: conceito de inovação; características da inovação; antecedentes e condições estruturais para a inovação; tipos de inovação; saídas da inovação; e, resultados da inovação.

A partir dessa categorização, foram definidos dois vetores de análise, 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 e as novas variáveis observadas no fenômeno.

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

**Tabela 1.** Resultados da análise de conteúdo referente à inovação nas compras governamentais de medicamentos do MS, segundo gestores e usuários.

Vetor 1	Vetor 2
<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, com mais celeridade, com redução de prazos, tentando reduzir o tempo da contratação, é uma inovação.”</p> <p>[De Vries et al. (2015) - Aumento da eficiência] [De Vries et al. (2015) - Aumento da eficácia] [Bloch et al. (2009) - Produtividade da inovação] (entrevistado 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] (entrevistado 2) (entrevistado 6)</p>
<p>“O PEC foi um projeto que foi identificado um sistema próprio para essa área de compras, que já funcionava muito bem no Grupo Hospitalar Conceição todo e que era uma experiência de sucesso. Daí a gestora do DLOG envolveu e Secretaria Executiva (SE), do MS. Então, além</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, pois antes aqui no Ministério você pegava um processo todo físico que tinha uma cópia no Departamento de</p>

Vetor 1	Vetor 2
<p>do DLOG, tinha a alta gestão do MS envolvida no projeto. Além disso, foi um processo muito participativo com todas as áreas do MS que utilizam o sistema. Eu acho que esses todos foram fatores que levaram ao sucesso do PEC no MS.”</p> <p>[Bloch et al. (2009) - Fontes de inovação (Gestores)] [Bloch et al. (2009) - Difusão da inovação] [Bloch et al. (2009) - Organização do setor público e estrutura de incentivo] [Bloch et al. (2009) - Prioridades políticas] [De Vries et al. (2015) - Organizações compatíveis e adotando a mesma inovação] [Bloch et al. (2009) - Organização do setor público e estruturas de incentivo] [De Vries et al. (2015) - Estilo de liderança] [De Vries et al. (2015) - Compatibilidade] [Bloch et al. (2009) - Apoio] [De Vries et al. (2015) - Perspectivas e normas compartilhadas] [De Vries et al. (2015) - Aceitação da inovação] [Bloch et al. (2009) - Investimentos em inovação] [Bloch et al. (2009) - Estratégia de inovação] [De Vries et al. (2015) - Posição organizacional] (entrevistado 1)</p>	<p>Assistência Farmacêutica, pois lá estava o gestor do contrato; tinha outra cópia inteira na área demandante, e tinha várias outras cópias no DLOG. A tramitação do processo às vezes precisava ser feita de carro entre as sedes do MS.”</p> <p>[Características da inovação - Sustentabilidade] (entrevistado 7) (entrevistado 8)</p>
<p>“O PEC é um exemplo de inovação dentro do MS, pois é um exemplo de superação em termos de cultura, de melhorar os 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, e todo mundo ter a transparência da informação e o controle de onde o processo está, isso é um avanço muito grande. Então para mim e acho que para a SE também, é um avanço e foi uma das inovações mais importantes para o MS nos últimos anos.” [Bloch et al. (2009) - Cultura organizacional] [De Vries et al. (2015) - Aumento da eficiência] [De Vries et al. (2015) - Aceitação da inovação] [De Vries et al. (2015) - Vantagem relativa] (entrevistado 7) (entrevistado 11) (entrevistado 12)</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] (entrevistado 3)</p>

Fonte: Elaborada 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 incorporou 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.

Baseado na revisão de literatura e definições de Rogers (2003), De Vries, Bekkers e Tummers (2015) e Bloch et al. (2009), o PEC pode ser caracterizado 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 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 dos insumos para a saúde. 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.

Decorre dos tipos de inovação propostos por De Vries, Bekkers e Tummers (2015) e Bloch et al. (2009) 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. 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 e Tummers, p. 153).

A partir da análise de conteúdo realizada e proveniente dos dois grupos focais, todas as categorias definidas, a partir dos referidos *frameworks*, mostrou-se presente dos discursos dos entrevistados e apontou-se que as seguintes variáveis relativas ao *framework* proposto por De Vries, Bekkers e Tummers (2015), não foram observadas no fenômeno de inovação do MS: participação em redes; concorrência com outras organizações; disponibilidade de recursos; grau de aversão ao risco; ambiente para aprendizado; incentivos; recompensas; estruturas organizacionais; posição organizacional; habilidades e conhecimentos relacionados ao trabalho; aspectos demográficos; compromisso e satisfação com o trabalho; inovação de produto ou serviço; inovação conceitual; e, por fim, envolvimento dos cidadãos. Todas as outras variáveis foram mencionadas pelos entrevistados.

Já as variáveis apresentadas por Bloch et al. (2009) que não foram observadas no fenômeno, pelos gestores e usuários dessa inovação dentro do MS foram: apoio (educação, diversidade); e, saídas intangíveis (marcas comerciais, direitos do autor). As demais variáveis desse *framework* foram mencionadas nos grupos focais.

Com a utilização do *software Atlas.ti7*, foi realizada a exploração do material dos grupos focais através do tratamento de dados, o que evidenciou duas das palavras mais mencionadas pelos participantes, ou seja, as palavras mais significativas, que 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 dois desafios atuais da Administração Pública: o uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável; e o acesso à informação pública para proporcionar transparência dos atos do governo.

## 5 Conclusões

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 a 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 da inovação no contexto do MS, foi utilizada uma abordagem qualitativa através da revisão de literatura, observação participante, análise documental e análise de conteúdo, como meios de incrementar a confiabilidade dos dados relativos ao fenômeno escolhido (Denzin & Lincoln, 1994). A partir de tais técnicas, busca-se um melhor entendimento da inovação, além de desenvolver uma postura crítica sobre as práticas de gestão da inovação na Administração Pública, em especial no contexto das compras governamentais. A utilização dessas análises pode permitir ainda reflexões sobre

as categorias e variáveis envolvidas no processo de inovação, para posterior intervenção das práticas no contexto das organizações públicas.

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 tecnológico, corroborando os estudos de Gallouj e Weinstein (1997), De Vries, Bekkers e Tummers (2015), Bloch et al. (2009) e Rogers (2003).

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 através dos discursos destes *stakeholders*, seis categorias e 35 variáveis, e por fim, novas variáveis relacionadas ao tipo de inovação desenvolvida: transparência da informação e sustentabilidade, ambas relacionadas na categoria características da inovação do MS.

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

Por fim, em função do crescente interesse sobre inovação no setor público, especialmente da mensuração do seu desempenho, sugerem-se estudos qualitativos que apliquem o método utilizado em outras organizações, como forma de explorar e validar as categorias desenvolvidas e as variáveis dos *frameworks* escolhidos, considerando a percepção de um número maior de *stakeholders* relacionados com a inovação.

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, de forma permanente, e, com isso, devem buscar institucionalizar uma cultura de inovação no contexto do setor público, como forma de gerar valor coletivo para a sociedade.

## Referências

- Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.
- Baily, P. (2000). *Compras: princípios e administração*. São Paulo: Atlas.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. 3 reimp. Lisboa: Edições, 70.
- Bloch, C., Jørgensen, L. L., Norn, M. T., & Vad, T. B. (2009). Public sector innovation index – A diagnostic tool for measuring innovative performance and capability in public sector organisations. *Technology and the Arts (NESTA)*.
- Bresser-Pereira, L. C. (2006). *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In Pereira, L. C. B. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (7a ed.). Rio de Janeiro: FGV.
- Denzin, N. K.; Lincoln, Y. S. (1994). *Handbook of qualitative research*. Sage publications, Inc.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*.

- Gallouj, F., & Weinstein, O. (1997). Innovation in services. *Research Policy*, 26(4), 537-556.
- Gatti, B. A. (2005). Grupo focal na pesquisa em Ciências Sociais e Humanas. Brasília: *Líber Livro*.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), p. 3-19.
- Oliveira, B. C. S., & Santos, L. M. L. (2015). Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 49(1).
- Oliveira, L. G. D. (2014). Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal.
- 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, de [http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/2013/prt2758\\_18\\_11\\_2013.html](http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/2013/prt2758_18_11_2013.html).
- Rogers, E. M. (2003), *Diffusion of Innovations*, 5<sup>th</sup> edn. New York: *Free Press*.
- Schooner, S. L., Gordon, D. I., & Clark, J. L. (2008). Public Procurement Systems: Unpacking Stakeholder Aspirations and Expectations. *GWU Law School Public Law Research Paper*.
- Schumpeter, J.A. (1982). Teoria do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: *Fundo de Cultura*.
- Silva Neto, J. M., & Ribeiro, R. P. (2012). Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa. *Revista Eletrônica de Administração*, 18(1), 191-210.
- Squeff, F. D. H. S. (2014). O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. Brasília, DF. Recuperado em 24 de outubro, 2015, de [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21116](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21116).
- Varge Maldonado, J. M. S. (2008). O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). *RAP – Rio de Janeiro*, 42(4), 681-99.
- Yin, R. K. (2015). Estudo de Caso: Planejamento e Métodos, 5.ed. Porto Alegre: *Bookman Editora*.