



## *Compras para a Inovação no Ministério da Saúde – no Discurso, Sim; na Licitação, Não*

### *Procurement for Innovation in the Brazilian Ministry of Health: Present in the Discourse but Not in the Bidding Process*

Natália Morato Camargos<sup>1</sup>, Marina Figueiredo Moreira<sup>2</sup>

#### **RESUMO**

Este estudo investigou a utilização de compras públicas para a indução de inovações em empresas fornecedoras, um uso das compras como políticas públicas orientadas pela demanda. Em termos teóricos, este estudo mobiliza referencial nacional e internacional sobre “*procurement for innovation*”, aqui entendido como “compras para a inovação”, no contexto da escola neo-schumpeteriana e sob a visão da abordagem *demand-pull*. Realizou-se estudo de caso no Ministério da Saúde com pesquisa descritiva, abordagem qualitativa e coleta de evidências por entrevistas semiestruturadas com servidores de perfis distintos (especialistas em legislação, farmácia e gestão pública). Os resultados apontam para a inexistência de política formal de incentivo à contratação de inovações na organização, embora a premissa de uso das compras governamentais para esse fim faça parte do discurso dos servidores. Na prática, a intenção dos servidores de contratar inovações leva à compra de medicamentos novos (lançamentos da indústria farmacêutica), mas não à aquisição de insumos geradores de ganhos econômicos, sociais ou públicos (efetivamente inovadores). Os resultados evidenciam a necessidade de rever as definições que os órgãos públicos têm adotado para suas compras governamentais nos casos em que deliberadamente se busca o fomento à geração de inovações.

**Palavras-chave:** Compras Governamentais; Compras para a Inovação; Políticas para Públicas para Inovação; Aquisição de produtos inovadores; Indução de inovações.

#### **ABSTRACT**

*This study investigated the use of public procurement to induce the generation of innovations in supplier companies, a use of purchasing as demand-oriented public policy. In theoretical terms, this study mobilized national and international references on "procurement for innovation" in the context of neo-Schumpeterian studies and the demand-pull approach. We conducted a case study in the Brazilian Ministry of Health using descriptive research, a qualitative approach and data collection by semi-structured interviews with public servants having different profiles (expertise in the fields of law, pharmacy and public administration). The results reveal no formal policy to encourage the contracting of innovations in the organization, although the premise of employment of government procurement to that end is part of the discourse of those interviewed. In practice, the intent to procure innovation leads to the purchase of new drugs (new releases of the pharmaceutical industry), but not to the acquisition of inputs that generate effectively innovative economic, social or public gains. These findings suggest the need to review the definitions that have been adopted by public*

<sup>1</sup> Câmara dos Deputados – Câmara dos Deputados, Anexo 2, Sala 166-C, Esplanada dos Ministérios, CEP 70160-900, Brasília, Distrito Federal, Brasil. - [natimorato@gmail.com](mailto:natimorato@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade de Brasília – UnB – Brasília, Distrito Federal, Brasil. - [marinamoreira@unb.br](mailto:marinamoreira@unb.br)

*agencies with respect to public procurement that deliberately seeks the generation of innovation.*

**Keywords:** *Public Procurement; Procurement for Innovation; Public Policy for Innovation; Acquisition of innovative products; Innovation induction.*

## 1 INTRODUÇÃO

Para executar as ações sob sua responsabilidade, um Estado depende da aquisição de bens e serviços necessários às suas atividades. Diferentemente dos compradores particulares, que podem escolher livremente o que adquirir, o Estado deve seguir procedimentos definidos em lei para a compra de todos os insumos necessários. Frequentemente, o volume de compras públicas faz com que o Estado se torne o maior comprador em um mercado e, assim, as compras governamentais extrapolam seu papel original. Além de garantir os bens e serviços necessários para o funcionamento do Estado e da Administração Pública, o grande volume de compras governamentais transforma o Estado em um poderoso comprador individual, capaz de moldar a oferta de bens e serviços conforme sua intenção. O poder de compra de um Estado se torna, assim, valioso instrumento para a proposição de políticas públicas.

Historicamente, o uso das compras governamentais não apenas como mecanismo para fornecimento dos insumos necessários para a manutenção das atividades do Estado, mas também como instrumento de políticas públicas, tem seu início nos anos de 1980, com sua mobilização para a resolução de demandas sociais (McCrudden, 2004), a exemplo do direcionamento das aquisições estatais a produtos ambientalmente corretos, as chamadas “compras verdes” registradas em alguns países europeus (McCrudden, 2004). No atual estágio, uma das utilizações possíveis para as compras tem se voltado à aquisição de bens, serviços ou processos inovadores pelo Estado. Sob esta estratégia, as compras governamentais cumprem sua função como atividades de suporte ao funcionamento do Estado, e, ainda, se confirmam como um instrumento útil para as políticas públicas voltadas ao fomento à inovação.

As compras governamentais destinadas à aquisição de bens e serviços inovadores têm sido denominadas “compras para a inovação” e ocorrem quando um órgão público estabelece requisitos para adquirir bens ou serviços ainda inexistentes no mercado, mas com potencial para serem desenvolvidos. Trata-se, assim, da opção deliberada de um Estado para adquirir produtos potencialmente inovadores. Essa opção se justifica por representar potenciais ganhos para a sociedade, para as empresas fornecedoras e para o próprio Estado. Ao contratar produtos notoriamente inovadores, a sociedade passaria a usufruir de bens e serviços melhores, com maior qualidade e valor (Moreira & Vargas, 2012). Para as empresas, a inovação representa crescimento sustentável e melhorado, tendo em vista que organizações capazes de desenvolver soluções inovadoras podem obter vantagem competitiva e, conseqüentemente, lucros maiores. Para o Estado, representa ganho duplo: produtos e serviços com maior valor agregado e resultados no desenvolvimento de inovações por suas empresas. Ao dispor de bens e serviços inovadores – que, muitas vezes, possuem conteúdo tecnológico melhorado –, o Estado também usufrui de ganhos qualitativos na prestação de serviços públicos disponibilizados aos cidadãos. Um exemplo estaria na adoção de *softwares* inovadores capazes de tornar mais ágil e seguro o atendimento ao cidadão nos órgãos públicos. Se as compras governamentais são vantajosas para o Estado, para a sociedade e para as empresas, é de se esperar que sejam adotadas em larga escala. Mas será que, efetivamente, temos feito uso desta ferramenta de políticas públicas no Brasil?

A utilização das “compras para a inovação” se junta a outros mecanismos já existentes para a promoção da inovação, a exemplo da Lei da Inovação Tecnológica (2004) e da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - PITCE (Salerno & Dahrer, 2006) – esta

última, responsável por formalizar a utilização das compras governamentais com o propósito de gerar inovação. Em 2008, o Estado brasileiro anunciou sua utilização como ferramenta para impulsionar diversos setores da economia brasileira, entre eles a saúde. Em 2010, o Estado modificou as normas dos pregões para favorecer a contratação de bens e serviços inovadores, que poderiam custar até 20% mais que as ofertas concorrentes, desde que houvesse justificativa de seu caráter inovador. Um questionamento pertinente emerge: após alguns anos de adoção dessas medidas, o Estado brasileiro tem adquirido, efetivamente, bens, serviços e processos inovadores, ou seja, tem sido capaz de provocar, por meio do uso de suas aquisições, a geração de bens, serviços ou processos “novos ou substancialmente aprimorados” (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2013)? A adoção desta questão de pesquisa, espera-se, tem o potencial de contribuir para o avanço do conhecimento no campo ao trazer o teste empírico de uma premissa de uso das políticas públicas para fomento à inovação que tem recebido atenção e sido objeto de debate teórico, mas que tem, ainda, sido objeto de reduzida aplicação e teste. Neste sentido, espera-se que os resultados possam contribuir para o preenchimento de lacunas de pesquisa em debates nacionais e internacionais.

O uso das compras para a inovação abre espaço para a proposição de estudos que se voltem a investigar duas temáticas principais: em primeiro lugar, para compreender o papel exercido pela inovação nos processos de contratação dos órgãos públicos – o que pode ser feito no presente estágio, quando ainda há poucos registros de compras – e, no futuro, para estudos que se proponham a medir o nível de inovação nos bens e serviços efetivamente contratados pelo Estado brasileiro. Visando contribuir para a investigação da primeira lacuna apresentada, o presente estudo investiga a intenção de contratação de bens e serviços inovadores pelo Ministério da Saúde, detentor de significativa parcela das compras públicas. Adota-se, portanto, a seguinte pergunta de pesquisa: **qual o papel das compras para a inovação no contexto das aquisições de bens e serviços pelo Ministério da Saúde desde 2005?**

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

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 Inovação: o imperativo se torna interesse público

Os estudos sobre Inovação comumente se iniciam com a consideração do trabalho de Joseph Schumpeter, autor pioneiro que se dedicou aos estudos sobre o fenômeno da inovação, sendo o primeiro a investigar suas características e a propor modelos explicativos. Em sua Teoria do Desenvolvimento Econômico (1982), Schumpeter caracteriza a inovação como resultado de novas combinações que surgem de forma descontínua em relação à base produtiva existente, gerando novas ofertas ao mercado e, tendo sua difusão junto aos consumidores, levando ao processo de desenvolvimento. Inicialmente, admitia-se que a inovação poderia se manifestar sob o formato de novos métodos de produção, novas formas

de organização, novos mercados, novos produtos e novas formas de matéria-prima – o que revela o forte caráter industrialista associado a esta visão inicial.

Schumpeter (1984, p.83) trata do surgimento de inovações no mercado como um processo denominado “destruição criadora”, que se refere a uma “mutação industrial (...) que revoluciona incessantemente as estruturas econômicas a partir de seu interior, incessantemente destruindo a indústria antiga e criando uma nova”. Assim, a inovação surge como a mola propulsora da economia e do desenvolvimento de um país (Schumpeter, 1982). Os conceitos iniciais de Schumpeter seguiram seu curso de evolução no trabalho de autores posteriores que deles partiram para propor novas leituras capazes de traduzir novas manifestações para o conceito de inovação. Desse movimento surge a chamada escola neo-schumpeteriana (Nelson & Winter, 2005), formada por autores que não refutam a conceituação schumpeteriana, mas que partem dela para avançar em conceitos capazes de abranger as modificações e evoluções da economia ao longo das décadas, considerando as notórias mudanças de paradigmas produtivos observadas no século XX. Entre os autores neo-schumpeterianos, destaca-se o trabalho de Dosi, para quem a inovação assume forte caráter tecnológico. Para Dosi (1988), a inovação se apresenta como uma forma de solucionar problemas, conforme nos mostra em seu trecho: “atividades inovadoras são fortemente seletivas, dirigidas a direções precisas e cumulativas na aquisição de capacidades para a resolução de problemas” (Dosi, 1988, p. 1128).

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

Para os autores, a inovação é uma das ferramentas que as empresas possuem para obter vantagem competitiva. As organizações que conseguem obter conhecimento e avanços tecnológicos e criar novidades em seus produtos e serviços teriam, assim, forte tendência para o crescimento econômico. Destacam, ainda, a relação entre inovação e competitividade, ao argumentar que “a inovação faz grande diferença para empresas de todos os tipos e tamanhos” (Tidd *et al.*, 2008, p. 20). Inovar torna-se, assim, uma questão de sobrevivência e de estratégia intrinsecamente ligada ao desempenho organizacional.

Sob a lógica do Estado, cabe acrescentar, a inovação também exerce papel significativo. Embora nem sempre se manifeste da mesma forma que ocorre nas empresas particulares, orientadas pela ótica da competitividade schumpeteriana, a inovação em serviços públicos se destaca por ser uma mudança orientada por fins que podem ser estratégicos, estruturais, humanos, tecnológicos, culturais, políticos ou mesmo de controle (Klering & Andrade, 2006). Assim, a inovação no setor público assume dimensões e finalidades associadas à própria natureza do Estado, se configurando por mudanças capazes de aumentar a capacidade do Estado em atender ao cidadão, ainda que possam implicar aumento de custos.

Do ponto de vista das empresas, a inovação se torna uma meta estratégica notória. Diferentes autores e frentes de estudo relatam a inovação, no atual paradigma produtivo, não apenas como um diferencial estratégico, mas como um imperativo, ou seja, como condição *sine qua non* para manutenção das firmas nos mercados concorrenciais. Surge, assim, a ideia do imperativo da inovação (Bessant & Tidd, 2009). Esse imperativo ultrapassa a barreira do interesse intra-firma e se configura como desafio governamental. Assim, a capacidade de inovação das empresas de um país se torna um indicador de sua capacidade de competir em mercados internacionais. Ou seja: a capacidade inovadora das firmas impacta diretamente a

competitividade da economia nacional. Uma economia é tanto competitiva internacionalmente quanto suas empresas o são. A capacidade de inovação das firmas de uma economia, por sua vez, passa a se configurar como forte definidor da própria capacidade competitiva de um país no cenário internacional. Assim, o fomento à capacidade de geração de inovações por parte das empresas ganha espaço nas agendas de políticas públicas e estende ao Estado a responsabilidade compartilhada sobre a geração de inovações na economia.

## 2.2 Das compras governamentais às “compras para a inovação”

As compras governamentais possuem uma peculiaridade em relação às compras realizadas por particulares: para adquirir qualquer bem ou serviço, o Poder Público é obrigado a seguir procedimentos estabelecidos em leis. No Brasil, os procedimentos para aquisições e contratações públicas são regidos pela Lei nº 8.666/93. As aquisições públicas também obedecem a alguns preceitos constitucionais, como a exigência de que a Administração Pública adote obrigatoriamente o procedimento de licitação em todos os casos de contratação de obras, serviços, compras e alienações (embora haja exceções).

A licitação consiste em um “procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato” (Di Pietro, 2005, p. 309) e pode se apresentar sob seis modalidades: concorrência; tomada de preços; convite; concurso; leilão; e pregão. Cabe ressaltar, no entanto, que concurso e leilão não podem ser utilizados para compras de medicamentos – objeto de análise deste estudo, que investiga as aquisições do Ministério da Saúde.

Além de definir a modalidade para licitar um bem ou serviço que deseja adquirir, a Administração Pública também precisa definir como fará o julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes, ou seja, como classificará, por ordem de preferência, as propostas apresentadas. Existem quatro possibilidades de classificar as propostas dos licitantes, entretanto, apenas a modalidade “por menor preço” se aplica às licitações objeto deste estudo. Essas normas a serem observadas em contratações públicas, inicialmente formuladas para garantir segurança e transparência às contratações, na prática se configuram como barreiras à execução das compras para a inovação por aumentarem os níveis de exigência processual para habilitação e concorrência das empresas, o que acaba por dificultar o acesso de empresas com estruturas menores ou menos experientes aos contratos de fornecimento ao Estado, conforme mostram os relatos de Moreira & Vargas (2012).

O poder público tem a prerrogativa de utilizar as compras governamentais para impulsionar o desenvolvimento de inovações nos bens e serviços que adquire – a lógica da “*procurement for innovation*”, aqui traduzida como “compras para a inovação”. Parte-se do princípio de que o Estado normalmente é o maior demandante de todo o mercado, tendo capacidade de direcionar, em alguns casos, os produtos e serviços ofertados. Assim, o Estado, com seu poder de compra, passa a fornecer incentivo para que as empresas desenvolvam produtos, processos e serviços inovadores (Binks, 2006). Leader (2007) mostra que, ao propiciar a contratação de inovações, as compras governamentais deixam de ser meras atividades de suporte e passam a ser atividades estratégicas do Estado. Trata-se de visão próxima à de Edquist & Zabala-Iturriagagoitia (2012), que apresentam as compras para a inovação como um caso de políticas públicas para a inovação orientadas a uma missão: modificar a oferta em um Estado. Os autores definem que as compras para a inovação ocorrem quando uma organização pública estabelece requisitos para o atendimento de algumas funções (ou necessidades) dentro de um período razoável de tempo, priorizando



“funções que satisfaçam necessidades humanas ou que resolvam problemas sociais” (Edquist & Zabala-Iturriagoitia, 2012, p. 6). Destaca-se, assim, sua função essencialmente ligada à natureza da política pública – servir como instrumento para que a Administração Pública atenda às necessidades dos cidadãos (Pereira, 2007).

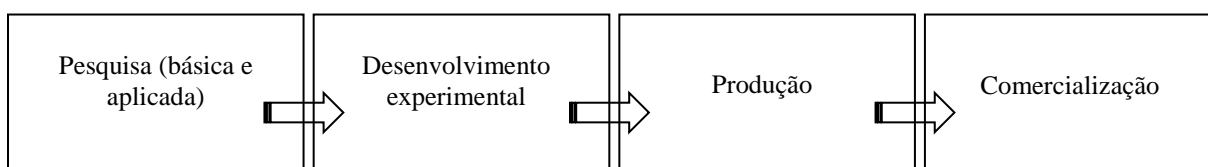
McCrudden (2004) relata como se deu o início do uso das compras governamentais como instrumento de políticas públicas, ou seja, com utilização direcionada para obtenção de algum benefício público. Inicialmente, as compras eram direcionadas a demandas sociais, como proteção da mão-de-obra nacional contra imigrantes. McCrudden (2004) também relata a posterior utilização das compras governamentais como mecanismo de proteção ambiental, a “*Green procurement*”, e relata a adoção de “licitações sustentáveis” que envolvam questões sociais e ambientais (McCrudden, 2004, p. 1). O uso das compras para a inovação, inicialmente originário de experiências em países europeus, tem se difundido para outros países desde a década de 1990, gerando diversos casos de estudo. Lember, Kattel & Kalvet (2014a) reúnem casos da Austrália, Brasil, China, Dinamarca, Estônia, Grécia, Hong Kong, Coreia, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos e, a partir de análise conjunta, apontam a existência de uma trajetória comum entre esses países. Os autores defendem que, até a década de 1980, as compras públicas eram usadas majoritariamente para induzir o desenvolvimento de novas tecnologias ou indústrias. No cenário atual, apontam que “o consenso político emergente enfatiza ideias mais holísticas e vê as compras públicas como uma ferramenta mais genérica para a promoção da inovação” (Lember; Kattel & Kalvet, 2014b, p. 288).

Em termos teóricos, a alternativa de uso das compras governamentais para o desenvolvimento de inovações se baseia em utilizá-las como elementos de uma política pública orientada pela demanda (Edler & Georghiou, 2007; Rolfstam, 2005). Tradicionalmente, essa opção tem sido utilizada em mercados já estabelecidos e com foco na indução de inovações em firmas já estabelecidas no mercado. Timmermans & Zabala-Iturriagoitia (2013) exploram um desdobramento possível: utilizar as compras para a inovação como mecanismo para estímulo ao empreendedorismo por meio da geração de novos negócios, especialmente desenvolvidos para atender a uma demanda governamental estabelecida. Na prática, a possibilidade de direcionar as aquisições governamentais para bens e serviços inovadores estabelece a premissa de que as compras governamentais têm o poder de criar novos mercados inovadores (Edler & Georghiou, 2007). Essa alternativa se dá, na prática, com o estabelecimento de requisitos em licitações que busquem bens e serviços inovadores, o que pode significar, até mesmo, estabelecer requisitos para produtos que ainda não existam. Com isso, as empresas se veriam compelidas a desenvolver as soluções pedidas por um órgão governamental, ainda que estejam inicialmente além de suas capacidades tecnológicas.

O avanço do uso das compras governamentais enquanto instrumento para o estímulo à inovação é registrado por estudo de Edler *et al.* (2005), que reportam as demandas por uma “mobilização sistemática das compras governamentais para o bem da inovação e da competitividade”. No estágio atual, países desenvolvidos investem grande parte de suas rendas em atividades de pesquisa pura e aplicada e em desenvolvimento tecnológico, as chamadas atividades de P&D, que são desenvolvidas principalmente por instituições sem fins lucrativos, como universidades e laboratórios governamentais, e por empresas privadas (Dosi, 1988; 2006). Os investimentos em atividades de P&D se tornaram, assim, indicadores consolidados dos esforços de inovação empreendidos pelas firmas, sendo adotados pela OCDE e, no Brasil, pela Pesquisa de Inovação (IBGE, 2013).

Mas, afinal, como entender o processo de indução de inovações por meio das compras governamentais? Georghiou, Edler, Uyerra & Yeow (2014) apontam uma questão crítica para o uso das compras para a inovação: embora haja experiências de uso para essas políticas

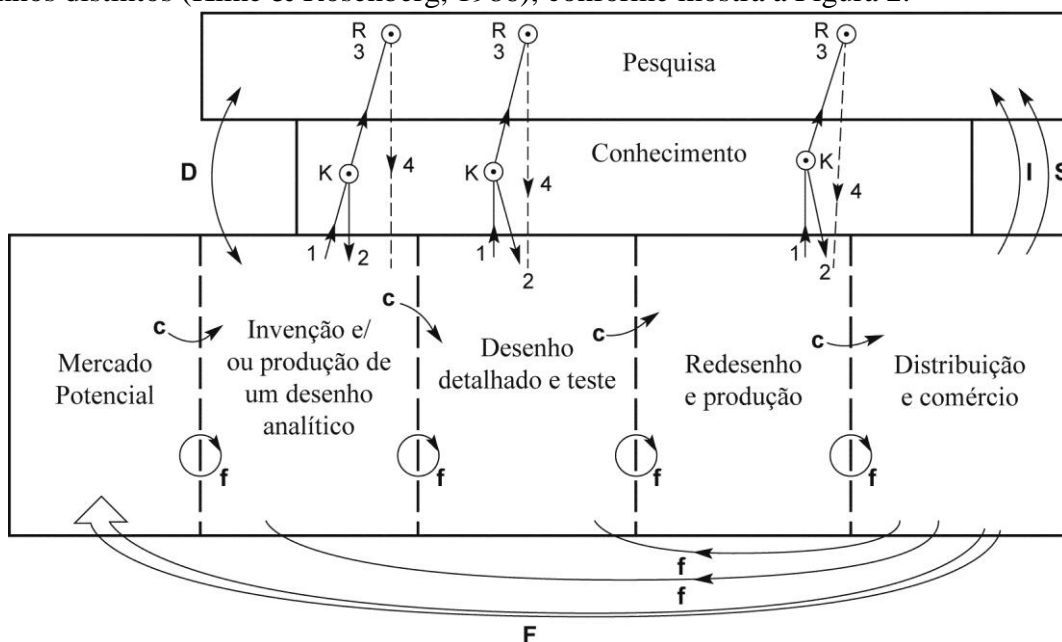
públicas, as etapas e processos envolvidos não são plenamente conhecidos e muitos dos estudos têm se apoiado em evidências frágeis. Neste estudo, opta-se por seguir uma proposição baseada em estudos neo-schumpeterianos. Sob esta lógica, a compreensão do processo através do qual um comprador público é capaz de provocar o desenvolvimento de uma inovação pode ser entendido à luz dos modelos teóricos existentes para o processo de inovação. Ao longo dos anos, alguns modelos foram propostos para compreender esse processo, sendo pioneiro o Modelo Linear de Inovação, que associa as qualidades e quantidades dos insumos utilizados em pesquisa e desenvolvimento e seus resultados em termos de inovação tecnológica e desempenho econômico. Esse modelo não possui autoria definida, sendo uma leitura adotada inicialmente pelo governo norte-americano na década de 1950 para a compreensão do processo empírico pelo qual as firmas inovavam (Godin, 2006). O processo previsto no Modelo Linear de Inovação ocorre em etapas estanques e em sequência (Viottil, & Macedo, 2003), conforme mostra a Figura 1.



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

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir do modelo de Viotti & Macedo (2003, p. 55).

No Modelo Linear, as atividades de pesquisa e desenvolvimento seriam os disparadores de inovação, pois iniciariam o processo. O modelo foi criticado por apresentar apenas um fluxo possível para a inovação e não considerar a dimensão não-linear do processo. Devido às críticas, modelos alternativos foram propostos. O *Chain-linked Model*, ou “Modelo Elo de Cadeia”, foi um dos modelos alternativos e considera cinco elementos no processo de inovação, sendo eles: mercado potencial, invenção e/ou concepção de projeto básico, projeto detalhado e teste, reprojeto e produção e, por fim, distribuição e comercialização. De acordo com o Chain-Linked Model, não há apenas um caminho para inovação, mas sim cinco caminhos distintos (Kline & Rosenberg, 1986), conforme mostra a Figura 2.



**Figura 2** – O Chain-linked Model

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

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

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

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

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

Cabe ressaltar a ainda restrita difusão de trabalhos explorando a temática de uso das compras para a inovação. Uma busca no portal Spell.org.br realizada em outubro de 2015 com as palavras-chave “compras para a inovação” revela a existência de apenas três artigos publicados no Brasil, sendo que apenas um deles discute, realmente, as compras para a inovação. A mesma busca no portal de Periódicos da Capes, que inclui periódicos internacionais, revela pouco mais de uma dezena de artigos, sendo que apenas sete discutem, realmente, a temática – esses artigos correspondem, justamente, àqueles que estruturam o marco teórico já delimitado para este artigo. Evidencia-se, portanto, a necessidade de desenvolver estudos voltados a explorar esta lacuna de pesquisa.

### 3 MÉTODO

Para responder ao objetivo proposto para este estudo – investigar o papel das compras para a inovação no contexto das aquisições de bens e serviços pelo Ministério da Saúde desde 2005 –, opta-se por uma pesquisa de propósito descritivo e de natureza aplicada. Adota-se abordagem qualitativa para a interpretação dos fenômenos estudados (Bardin, 2009) e adota-se o estudo de caso como estratégia de investigação, por permitir a investigação de fenômeno contemporâneo (Yin, 2015). Trata-se de estudo de caso único, sendo o objeto de análise constituído pelas compras de medicamentos e insumos estratégicos para a saúde realizadas pelo Departamento de Logística, DLOG, do Ministério da Saúde.



O estudo contou com a realização de pesquisas bibliográfica e documental, etapas nas quais foram considerados materiais que ainda não haviam recebido tratamento analítico (dados brutos), documentos produzidos na Coordenação Geral de Insumos Estratégicos para a Saúde CGIES e legislações, além de materiais já publicados. Foram realizadas seis entrevistas com cinco servidores da CGIES e um servidor do Departamento de Logística (DLOG) do Ministério da Saúde. O número de entrevistas adequa-se à realidade da Coordenação, que conta com número reduzido de servidores (há apenas cerca de 60 servidores envolvidos na Coordenação). Considera-se que os perfis selecionados correspondem aos de especialistas em distintos tópicos relevantes para este estudo (legislação, farmácia e gestão pública). No total, três perfis diferentes foram analisados: duas pessoas com perfil gerencial (representando escolhas estratégicas para a organização), duas farmacêuticas (representando ações operacionais para a seleção dos insumos a serem adquiridos) e duas advogadas (representando ações táticas / operacionais). Assim, foram entrevistados: duas advogadas, duas farmacêuticas, uma especialista em políticas públicas e gestão governamental e um Diretor. Esta escolha reflete a intenção dos pesquisadores de coletar evidências geradas por especialistas de perfis e níveis hierárquicos distintos.

Realizou-se coleta de evidências empíricas por meio de entrevistas semiestruturadas com a aplicação de três instrumentos distintos (roteiros de entrevistas) elaborados para o presente estudo e adaptados à realidade do caso analisado (Richardson, 2007). Os roteiros de entrevistas investigaram a visão dos entrevistados sobre uso da inovação, conceito da inovação, gestão das compras governamentais no Ministério da Saúde, procedimentos operacionais para a execução das compras governamentais e barreiras à inovação. Elaboraram-se três roteiros de entrevistas distintos, um para cada perfil analisado como estratégia para obter visões distintas sobre o processo de compras para que, posteriormente, fosse possível compará-las. As entrevistas foram realizadas na sede do Ministério da Saúde, especificamente no Departamento de Logística e na Coordenação Geral de Insumos Estratégicos para a Saúde. A CGIES é uma das coordenações vinculadas ao DLOG e suas compras constituem o objeto de estudo da pesquisa.

Para a análise das evidências, optou-se por realizar análise de conteúdo (Bardin, 2009) utilizando o procedimento de codificação temática com definição de categorias a priori (Flick, 2009). As seis categorias de análise a priori adotadas foram: Visão da inovação; Gestão das compras e seus efeitos; Procedimentos de compras; Inovação nos suprimentos adquiridos; Barreiras à inovação; Possíveis soluções. Na sequência, apresentam-se as descrições constitutivas e operacionais para as cinco categorias.

### 3.1 Descrição constitutiva e operacional das categorias de análise *a priori*

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

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

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

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

**e) Barreiras à inovação:** A categoria se refere às barreiras para a inovação existentes no país, sejam elas legais ou administrativas. Esta categoria foi abordada para todos os perfis.

**f) Possíveis soluções:** Esta categoria se refere às possíveis soluções que possam diminuir as barreiras para a aquisição de suprimentos inovadores no Ministério da Saúde. Esta categoria também foi abordada para todos os perfis.

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Em relação à **visão da inovação**, primeira categoria de análise mobilizada para este estudo, verificou-se que o conceito de inovação proposto por Schumpeter (1982) corresponde parcialmente à visão dos próprios entrevistados sobre inovação. Um dos entrevistados, de perfil gerencial, complementa a visão schumpeteriana considerando a natureza da atividade inovadora desenvolvida no serviço público, conforme relato: *“entendo que a inovação não se aplica apenas à confecção de um produto ou a uma criação (...). Eu posso inovar, também, na forma de produzir o produto, posso inovar na forma de comprar o produto, que é o caso do serviço público comprando, e posso inovar [sobre] como utilizar esse produto”*. Para os entrevistados, em geral, as compras governamentais representam uma forma possível para adquirir suprimentos inovadores.

Quanto à prática de utilização das compras governamentais para adquirir suprimentos inovadores no Ministério da Saúde, quatro entrevistados apontam que o órgão faz uso da premissa, enquanto dois entrevistados defendem que não. Os que não reconhecem a utilização das compras públicas para adquirir suprimentos inovadores justificaram sua visão ao apontar que promover a inovação não é competência do Ministério da Saúde, mas sim de outros órgãos. O fator econômico, relacionado à compra por menor preço, ainda é reconhecido como prioritário frente a outros usos para as compras governamentais, a exemplo de seu direcionamento para a aquisição de inovações. Um dos entrevistados, de perfil gerencial, ressalta que *“não adianta criar um novo medicamento que cura o mesmo percentual de pacientes, mas que é mais caro”*, evidenciando o peso do fator financeiro nas contratações públicas. Registra-se, portanto, a disparidade no discurso dos entrevistados quanto ao papel do Ministério na promoção da inovação.

Para os seis entrevistados, as compras governamentais poderiam ser uma diretriz política para a aquisição de suprimentos inovadores. Como o Ministério da Saúde é o maior demandante de produtos farmacêuticos do País, os especialistas sinalizam entender que se poderia incentivar a pesquisa em laboratórios oficiais e a aquisição de suprimentos inovadores por meio do uso do poder de compra do Ministério, conforme mostra o relato de um entrevistado de perfil jurídico: *“o que o Ministério compra é o que faz as empresas lucrarem. Acaba que a gente influencia o Mercado”*. Esses resultados sinalizam, assim, que o Estado é capaz de influenciar o que as empresas produzirão e, assim, o que será oferecido não apenas ao setor público, mas também ao mercado de forma generalizada.

A maior parte dos entrevistados afirma que o Ministério da Saúde se preocupa com a inovação no momento da aquisição de insumos, quando perguntados diretamente. Para estes, a elaboração das demandas para as licitações é embasada em pesquisas de mercado que buscam identificar novos produtos capazes de otimizar os tratamentos clínicos. Ressalta-se que esses entrevistados associam o conceito de inovação ao grau de novidade dos insumos adquiridos em relação aos lançamentos da indústria farmacêutica – e não necessariamente a ganhos associados ao uso de novos medicamentos – conforme evidencia a seguinte fala: “*a saúde, principalmente, é uma área que exige a aquisição de suprimentos inovadores, pois sempre há atualização de medicamentos e de protocolos clínicos*”. Os demais entrevistados, pertencentes à área operacional (comissão de licitações), não souberam afirmar se há a preocupação com a inovação, pois são responsáveis apenas por realizar procedimento licitatório e não participam da elaboração das demandas.

Quando questionados diretamente sobre a obtenção de ganhos com as contratações de suprimentos inovadores, os seis entrevistados declararam que existem, sim, ganhos. Porém, apenas um dos entrevistados declarou que os ganhos para a Administração Pública ocorrem quando a inovação reduz o custo de atender ao mesmo percentual de pacientes ou quando a inovação aumenta o percentual de pacientes atendidos a um mesmo custo – o que, na prática, caracterizaria uma inovação. Esta peculiaridade revela fato curioso: os entrevistados não hesitam em reconhecer os benefícios da contratação de inovações, desde que se faça referência direta ao termo “inovação”. Quando perguntados sobre atributos característicos de uma inovação, como a obtenção de ganhos em relação às ofertas anteriores, os entrevistados, em geral, não os reconhecem. Esse comportamento pode ser explicado à luz da própria natureza constitutiva do fenômeno da inovação. Lynn Jr. (2013) caracteriza a inovação como um dos “conceitos mágicos” de Pollitt & Hupe (2011), sendo um termo com alto grau de abstração e forte carga normativa positiva, o que faz com que a palavra “inovação” remeta sempre a uma “causa nobre”. Esta lógica explicaria o comportamento dos entrevistados quanto a rapidamente reconhecer o peso da “inovação”, embora não reconheçam, na prática, atributos caracterizadores de uma inovação.

Para a análise da categoria **gestão das compras e seus efeitos**, consideram-se os entrevistados de perfil gerencial – naturalmente, os demais entrevistados não possuem proximidade com as práticas de gestão. Em relação à capacidade de exigir níveis de inovação nos suprimentos que adquire, os entrevistados reconhecem que órgãos diretivos, como o Ministério da Saúde, têm o poder de formular políticas públicas voltadas para tal finalidade. No entanto, um dos entrevistados aponta que o Ministério não faz uso dessas práticas: “*o governo é capaz de fazer exigências ao mercado, pois compra em grandes quantidades e, por isso, as empresas teriam interesse em produzir e fornecer aquilo que foi exigido, mas que isso não é a realidade do Ministério da Saúde*”. Assim, os entrevistados reconhecem o uso potencial para as compras governamentais, mas apontam que sua organização não faz, realmente, uso desta ferramenta. Adicionalmente, os entrevistados apontam ressalvas em relação ao potencial de difusão de medicamentos adquiridos pelo setor Público para consumidores privados. Um dos entrevistados argumenta que um órgão público deve obedecer às limitações formais para suas contratações, enquanto um cliente privado tem livre escolha em suas compras: “*eu costumo afirmar que a Administração Pública não pode ter vontades sem que haja justificativa técnica relacionada*”. Assim, um produto desenvolvido para atender a uma licitação poderia não ter o mesmo apelo em um segmento privado. Outro entrevistado ressalta, ainda, o caso de produtos que jamais pertencerão ao mercado privado por corresponderem ao fornecimento de um serviço de competência exclusiva do órgão – como insumos para o combate à dengue, de competência exclusiva do Estado.

Quanto ao **procedimento de compras**, a categoria se aplica somente ao perfil jurídico, tendo em vista sua natureza operacional, sendo normalmente executada por comissões de licitação. Os procedimentos de compras são realizados para contratar objetos licitatórios elaborados por áreas técnicas nem sempre internas ao Ministério. Na prática, os requisitos de compras – ou seja: o que comprar, quanto comprar e quando comprar, elementos cruciais para quem almeja contratar inovações – são definidos de forma descentralizada e sem participação dos envolvidos na efetivação do processo de compras. Embora os entrevistados afirmem existir preocupação com a inovação no momento das aquisições, a natureza do processo desenvolvido para as compras públicas evidencia que a razão primordial para a compra pública não se altera realmente em relação às práticas tradicionais. Continua-se comprando para atender a critérios “*quantitativos e de qual público será atendido*”, sempre observando que “*a definição do produto deve ser bem clara, para que diversas empresas possam concorrer e baixar os custos das unidades a serem adquiridas*”.

A penúltima categoria de análise, **inovação nos suprimentos adquiridos**, buscou identificar, junto a profissionais de perfil técnico (farmacêuticos), sua percepção em relação ao efetivo caráter inovador dos medicamentos adquiridos pelo Ministério. Quando questionados diretamente, os especialistas declararam que os suprimentos adquiridos pelo Ministério são inovadores. No entanto, quando solicitados a explicar tecnicamente o caráter inovador dessas aquisições, os entrevistados declararam que “*as indústrias farmacêuticas são muito dinâmicas, ou seja, exigem atualização e lançamento de novos produtos frequentemente*” e que “*o Ministério da Saúde acompanha essas mudanças do mercado nas suas aquisições*”. Novamente, demarca-se que a visão dos entrevistados quanto ao caráter inovador de uma aquisição se refere ao nível de atualização mercadológica dos produtos.

Por fim, quando questionados sobre as **barreiras à inovação**, os entrevistados apontam a existência de patentes de medicamentos e insumos, o tempo de concessão e renovação de registros na ANVISA e a legislação vigente como as principais barreiras. Na indústria farmacêutica, a concessão de patentes funciona como um mecanismo de *lock-in* para os mercados, impedindo que empresas concorrentes lucrem sobre produtos desenvolvidos originalmente por outra empresa. Para a Administração Pública, a existência de patentes ativas para medicamentos que precisam ser adquiridos representa uma barreira adicional em termos de custos – afinal, se não há livre concorrência para a produção de medicamentos, também não há livre concorrência de preços. Quando questionados sobre **possíveis soluções** para elevar a aquisição de suprimentos inovadores no Ministério da Saúde, dois entrevistados citam a quebra de patentes; três citam mudanças nos procedimentos para concessão e renovação de registros na ANVISA – recorrentemente, os entrevistados apontam que a demora na liberação de um medicamento faz com que apenas a empresa detentora da apresentação do produto registrada na ANVISA (em geral, a pioneira) possa comercializá-lo, agravando o efeito de *lock-in*; e um cita a melhoria na atuação dos órgãos de controle (como o Tribunal de Contas da União, responsável por avaliar a gestão dos administradores públicos e fiscalizar o orçamento dos programas governamentais), que limitam ainda mais as escolhas associadas às compras públicas por adotarem parâmetros estritamente associados ao menor custo no diagnóstico de eficiência nas contratações públicas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo investigou a utilização de compras públicas para a indução de inovações em empresas fornecedoras, um uso das compras como políticas públicas orientadas pela demanda. Considerou-se a premissa teórica das “compras para a inovação”, caracterizada pela ação intencional de um órgão público, sob premissa de uso do poder de compra do Estado

como instrumento de políticas públicas, quanto a estabelecer requisitos para adquirir insumos de caráter inovador. Realizou-se estudo de caso no Ministério da Saúde para identificar a importância atribuída ao potencial inovador no momento de adquirir insumos e, ainda, a intenção de contratar produtos e serviços inovadores nas aquisições realizadas pelo Ministério. Foram realizadas entrevistas com profissionais de três perfis distintos responsáveis direta ou indiretamente pelas aquisições públicas na organização – perfil gerencial (diretores) e perfis técnicos (especialistas em medicamentos e advogados).

Os resultados apontam a inexistência de uma política formal de incentivo à inovação no Ministério da Saúde. No entanto, os relatos dos entrevistados revelam preocupação com a contratação de inovações – embora nem sempre da mesma forma. Em geral, os especialistas reconhecem que as compras governamentais representam uma forma possível para adquirir suprimentos inovadores, mas não há consenso quanto ao uso efetivo das compras para a inovação na organização. Alguns entrevistados, inclusive, questionam a própria competência do Ministério para promover a inovação, um reflexo da ausência de diretriz organizacional para esse fim. Evidencia-se, assim, que a falta de diretrizes formalizadas para o uso das compras para a inovação no órgão gera reflexos imediatos: os servidores querem contratar inovações, mas não sabem, efetivamente, o que contratar.

A intenção de contratar inovações, por sinal, é um dos resultados não esperados apontados neste estudo. Entre os perfis entrevistados, uma característica se evidencia: os especialistas prontamente defendem que a organização tem a intenção de adquirir suprimentos inovadores e, mais, sempre reconhecem a importância da inovação – desde que se use abertamente o termo “inovação”. Quando questionados indiretamente sobre as características técnicas do que é efetivamente adquirido pelo Ministério, evidencia-se a distância entre o que os entrevistados assumem como inovação – em geral, nível de atualização tecnológica e grau de novidade dos medicamentos – e o que, realmente, se constituiria como inovação sob a ótica neo-schumpeteriana – insumos capazes de gerar ganhos econômicos, públicos ou sociais inéditos na economia. Registra-se, por sinal, que apenas um dos entrevistados reconhece que os ganhos para a Administração Pública poderiam resultar de reduções nos custos de atendimento aos pacientes ou do aumento quantitativo dos pacientes atendidos a um mesmo custo – o que, na prática, caracterizaria uma inovação. Ou seja: os entrevistados prontamente reconhecem a importância da contratação de um suprimento inovador, mas não sabem reconhecer, efetivamente, as características de um medicamento dessa natureza – e, assim, não compram insumos inovadores.

Deve-se registrar que a premissa de utilização das compras para a inovação prevê que um órgão público estabeleça requisitos para adquirir bens ou serviços ainda inexistentes no mercado, mas com potencial para serem desenvolvidos – o que não se registra no caso do Ministério da Saúde. Embora os entrevistados valorizem a ideia de adquirir suprimentos inovadores, barreiras jurídicas e operacionais fazem com que esta intenção não se efetive realmente. E, ainda: mesmo quando os entrevistados afirmam comprar inovações, evidencia-se a distância entre a sua concepção de um insumo inovador – medicamentos novos, atualizados – e o que, efetivamente, se caracterizaria como um medicamento inovador – aquele que geraria ganhos sociais, econômicos ou públicos.

Em resumo, pode-se afirmar que a premissa de uso das compras governamentais para a contratação de inovações faz parte do discurso dos servidores e certamente tem sua simpatia, mas não se converte em compras efetivas para a inovação. A premissa de uso das compras governamentais como mecanismos efetivos para a indução de inovações, por meio do estabelecimento de requisitos para produtos ainda inexistentes no mercado, mas com potencial para serem desenvolvidos, permanece como desafio futuro. Os resultados evidenciam a necessidade de rever as definições que os órgãos públicos têm adotado para suas



compras governamentais nos casos em que deliberadamente se busca o fomento à geração de inovações. Trata-se, assim, do desafio de atingir a efetividade no uso das compras governamentais como instrumentos para o fomento do desenvolvimento de inovações nas empresas que fornecem ao Estado. Entre as principais limitações do presente estudo, destaca-se a seleção de um órgão unicamente para estudo de caso. Como sugestões para estudos futuros, recomenda-se a ampliação do escopo de análise para outros órgãos da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

- Bardin, L. (2009). *Análise de Conteúdo*, edição revisada e actualizada. Lisboa: Edições, 70.
- Bessant, J. & Tidd, J. (2009). *Inovação e empreendedorismo: administração*. Bookman.
- Binks, J., & Futures, L. (2006). Using public procurement to drive skills and innovation.
- Di Pietro, M. S. Z. (2005). *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- Dosi, G. (1988). Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation. *Journal of economic literature*, 1120-1171.
- Dosi, G. (2006). *Mudança técnica e transformação industrial: a teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores*. Editora Unicamp.
- Edler, J., & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. *Research policy*, 36(7), 949-963.
- Edler, J., Ruhland, S., Hafner, S., Rigby, J., Georghiou, L., Hommen, L. & Papadakou, M. (2005). Innovation and public procurement. Review of issues at stake. *ISI Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research, Karlsruhe*.
- Edquist, C., & Zabala-Iturriagagoitia, J. M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, 41(10), 1757-1769.#
- Salerno, M., & Daher, T. (2006). Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (PITCE): balanço e perspectivas. *Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial*.
- Flick, U. (2009). *Desenho da pesquisa qualitativa: Coleção Pesquisa qualitativa*. Bookman.
- Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E., & Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting and Social Change*, 86, 1-12.
- Godin, B. (2006). The Linear model of innovation the historical construction of an analytical framework. *Science, Technology & Human Values*, 31(6), 639-667.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (20013). *Pesquisa de Inovação 2011*.

Klering, L. R. & Andrade, J. A. (2006). *Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática*. In: Jacobi, P. & Pinho, J. A. (Orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local*. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV.

Kline, S. J., & Rosenberg, N. (1986). An overview of innovation. *The positive sum strategy: Harnessing technology for economic growth*, 14, 640.

Leader, K. (2007). The challenge of competitive procurement. *Value for money versus Small Business Support*.

*Lei No 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (2004)*. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, 2004. Recuperado em 10 outubro, 2015, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm).

Lember, V., Kattel, R., & Kalvet, T. (2014a). How Governments Support Innovation Through Public Procurement: Comparing Evidence from 11 Countries. In *Public Procurement, Innovation and Policy* (pp. 287-309). Springer Berlin Heidelberg.

Lember, V., Kattel, R., & Kalvet, T. (2014b). Public Procurement and Innovation: Theory and Practice. In *Public Procurement, Innovation and Policy* (pp. 13-34). Springer Berlin Heidelberg. 2014b.

Lynn Jr, L. (2013). Innovation and reform in public administration: One subject or two. *Handbook of innovation in public services*, 29-43.

McCrudden, C. (2004, November). Using public procurement to achieve social outcomes. In *Natural Resources Forum* (Vol. 28, No. 4, pp. 257-267). Blackwell Publishing Ltd..

Moreira, M. F., & Vargas, E. R. (2009). O papel das compras governamentais na indução de inovações. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 12(2).

Moreira, M. F., & Vargas, E. R. (2012). Quando o Governo é o mercado: compras governamentais e inovação em serviços de *software*. *Revista de Administração e Inovação* (Vol. 9, n. 2, pp. 160-18).

Nelson, R. R., & Winter, S. G. (2005). *Uma teoria evolucionária da mudança econômica*. Editora Unicamp.

Pereira, J. M. (2007). Governabilidade, governança e accountability. *Manual de gestão pública contemporânea. Atlas*.

Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641-658.

Richardson, R. (2007). *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. Editora Atlas. 3.ed. São Paulo.

Rolfstam, M. (2005, January). Public technology procurement as a demand-side innovation policy instrument—an overview of recent literature and events. In *DRUID Academy Winter 2005 PhD Conference*. Online verfügbar unter [http://www.druid.dk/uploads/tx\\_picturedb/dw2005-1635.pdf](http://www.druid.dk/uploads/tx_picturedb/dw2005-1635.pdf). *Letzter Besuch am* (Vol. 25, p. 2009).

Schumpeter, J. A. (1982). Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. *São Paulo: Abril Cultural*.

Schumpeter, J. A. (1984). Capitalismo, socialismo e democracia. *Editado por George Allen e Unwin Ltd*.

Tidd, J., Bessant, J., & Pavitt, K. (2008). *Gestão da inovação*. Bookman.

Timmermans, B., & Zabala-Iturriagagoitia, J. M. (2013). Coordinated unbundling: A way to stimulate entrepreneurship through public procurement for innovation. *Science and Public Policy*.

Viotti, E. B., & Macedo, M. D. M. (2003). *Indicadores de ciência, tecnologia e inovação no Brasil*. Unicamp.

Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso-: Planejamento e Métodos*. Bookman editora.