



Qualis B4 ISSN: 2675-0236

RESENHA

Listas de conteúdos disponíveis em [DOAJ](#)

## Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social



### Resenha do artigo “Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do ministério da saúde”

Public procurement process innovation of medicines: case study of ministry of health

ARK: 44123/multi.v5i9.1051

Recebido: 03/06/2024 | Aceito: 10/07/2024 | Publicado on-line: 12/07/2024

#### Paulo Cesar Rodrigues Borges<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-7398-7905>

<http://lattes.cnpq.br/4275937790613243>

Instituto de Educação Superior de Brasília, DF, Brasil

E-mail: pcrborges.eng@gmail.com

#### Denise Fernandes Nobre<sup>2</sup>

<https://orcid.org/0009-0009-0217-9749>

<http://lattes.cnpq.br/5959549431635921>

Instituto de Educação Superior de Brasília, DF, Brasil

E-mail: denisefnobre@gmail.com.br

#### Lissane Pereira Holanda<sup>3</sup>

<https://orcid.org/0009-0001-6345-1082>

<http://lattes.cnpq.br/7173882295083272>

Instituto de Educação Superior de Brasília, DF, Brasil

E-mail: lissane@gmail.com



### Resenha da obra:

CARNEIRO, D. K. de O.; JUNIOR, P. C. R. Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do Ministério da Saúde. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 68, n. 4, 2017. DOI: 10.21874/rsp.v68i4.1618. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/1618>. Acesso em: 11 maio. 2023.

### Resumo

Esta é uma resenha do artigo intitulado “Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do Ministério da Saúde”. Este artigo é de autoria de Dayse Karenine de Oliveira Carneiro e Pedro Carlos Resende Junior. O artigo aqui resenhado foi publicado no periódico Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 68, n. 4, 2017.

<sup>1</sup> Graduado como Oficial de Intendência do Exército Brasileiro (AMAN/1979), curso equivalente ao bacharelado em Administração pela Resolução Normativa nr 547/CFR, de 31/10/2018. Graduado em Engenharia Cartográfica pelo Instituto Militar de Engenharia (IME/1987), mestrado em Sistemas e Computação pelo Instituto Militar de Engenharia (IME/1993), doutorado em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (UnB/2003) e doutorado em Aplicações, Planejamento e Estudos Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME/1997)

<sup>2</sup> Mestrado em andamento Profissional em Gestão Estratégica Organi, pelo Instituto de Educação Superior de Brasília.

<sup>3</sup> Mestranda do Instituto de Educação Superior de Brasília. Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (2006), especialização em Pós Graduação Lato Sensu em Direito Público pela Faculdade Projeção (2008) e MBA Executivo em Direito Bancário pela Fundação Getúlio Vargas (2012).

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

### **Abstract**

*This is a review of an article entitled “Public procurement process innovation of medicines: case study of Ministry of Health”. This article is by Dayse Karenine de Oliveira Carneiro and Pedro Carlos Resende Junior. The article reviewed here was published in the journal Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 68, n. 4, 2017.*

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

### **RESENHA**

O presente texto, em forma de resenha, trata da apreciação do artigo anteriormente mencionado e de autoria identificada. A formação e a experiência dos autores deste artigo contribuem para a reflexão dos temas aos quais se propuseram a escrever. Seguem-se seus breves currículos:

A primeira autora deste artigo é Dayse Karenine de Oliveira Carneiro. Possui mestrado profissional em Administração Pública e Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB) e é doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). CV: <http://lattes.cnpq.br/0485388516439154>.

O segundo autor deste artigo é Pedro Carlos Resende Junior. Possui doutorado pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-doutorado em Gestão da Inovação pela Universidade do Minho, Portugal. CV: <http://lattes.cnpq.br/1397894116022014>.

O artigo é dividido nos seguintes capítulos: resumo, palavras-chave, *abstract*, *keywords*, introdução, referencial teórico (compras governamentais, inovação, *framework* para análise da inovação do setor público), método, análise de dados, considerações finais e referências bibliográficas.

No resumo deste artigo consta:

A implementação de inovações no setor público oferece oportunidades de modernização da gestão pública, com o intuito de proporcionar relevantes melhorias de eficiência, eficácia, efetividade e ética nas ações do Estado. O objetivo do presente artigo consiste em analisar a inovação no processo de compra de medicamentos do Ministério da Saúde (MS). A partir da literatura que discute a inovação no setor público proposta pelos autores De Vries, Bekkers e Tummers (2015), foi realizada análise de conteúdo proveniente de dois grupos focais com gestores e usuários da inovação, que revelou a oportunidade de: a) caracterizar a inovação do MS; b) identificar dimensões e variáveis da literatura presentes e ausentes no fenômeno; c) apresentar novas variáveis relacionadas ao Processo Eletrônico de Compras (PEC), sistema implementado pelo Ministério da Saúde para otimizar o processo de compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde. Outrossim, foi feita uma análise documental que ratificou os resultados dos grupos focais e demonstrou o desempenho da inovação no contexto do referido órgão. (CARNEIRO, D. K. de O.; JUNIOR, P. C. R., 2017, p. 835).

Os autores do artigo em pauta objetivaram analisar o processo de inovação nas compras governamentais de medicamentos e insumos pelo Ministério da Saúde (MS), com fundamento na bibliografia que discorre sobre a inovação na administração pública apresentada por De Vries, Bekkers e Tummers (2015).

Para o alcance do objetivo delineado *ut retro*, os dois autores apresentaram a particularização da inovação oriunda do processo de compras em comento, bem como a identificação das variáveis e dimensões de inovação presentes e inexistentes no fato analisado. Assim, propuseram outras variáveis ligadas ao fenômeno. Para tanto, os autores consideraram as informações obtidas por intermédio de grupos focais, com usuários e gestores da inovação, além do exame documental, que pôde ratificar os resultados apontados pelos referidos grupos.

A aquisição de medicamentos pelo MS, gestor do sistema de saúde brasileiro, considerado o maior operador da política pública nacional, é um dos principais vetores para atender ao interesse social. Além disso, a dimensão do referido sistema de compras pode ser percebida pelo montante financeiro envolvido. Por essa razão, considera-se relevante o papel da fiscalização ao avaliar o processo dessas aquisições, com o propósito de mitigar o risco de eventual desabastecimento de medicamentos, o que acarretaria graves consequências para os cidadãos, assim como coloca-se como fator de mitigação para os riscos relacionados ao erário (prejuízos). Portanto, o tema escolhido pelos dois autores fundamentou-se na necessidade de se buscar o uso da tecnologia para uma gestão mais adequada e de alcance social (SILVA E NETO RIBEIRO, 2012).

Para tanto, os autores do artigo resenhado realizaram estudo de caso, com enfoque qualitativo, conduzido em três etapas: a) revisão da literatura e pesquisa de campo; b) aplicação de questionários em grupos focais; um composto por gestores, e outro por usuários da solução inovadora e análise dos elementos obtidos, e c) avaliação de documentos e observação participante.

No delineamento do trabalho, os autores do artigo em resenha estabeleceram como objetivo geral analisar a inovação no processo de compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde do MS, tendo por fundamento o modelo consolidado por De Vries, Bekkers e Tummers (2015), que aponta os fatores preponderantes da inovação no setor público.

No exame da literatura correlata, os dois autores discorreram sobre compras públicas, inovação e o *framework* heurístico de De Vries, Bekkers e Tummers (2015), com o fito de estudar o fenômeno da inovação no setor público.

Inicialmente, os dois autores do artigo propuseram-se a descrever o esforço pelo robustecimento do Estado gerencial, voltado para um direcionamento do governo que visa a atender às necessidades sociais e alcançar melhores resultados, sendo o incentivo à inovação a estratégia a ser adotada para o atingimento dos seus objetivos (PEREIRA, 1998). O entendimento é validado, quando se verifica que é imperativo o uso da tecnologia para uma gestão que propicie inserção de valor coletivo (SILVA E NETO RIBEIRO, 2012) e possibilite a transformação para o Estado nacional moderno. Nesse sentido, os dois autores evidenciaram a inserção do MS nesse contexto de inovação, sendo ele o encarregado pelo SUS - Sistema Único de Saúde - , a maior política pública do Brasil e um dos grandes modelos governamentais de saúde do mundo, haja vista a reestruturação regimental que o referido órgão enfrentou, por meio da concepção de uma área de trabalho integralmente incumbida pela rede logística de compra de medicamentos, assim como a geração de nova metodologia, por exemplo, pela elaboração de um sistema eletrônico de processamento dados, intitulado Processo Eletrônico de Compras (PEC).

Em sequência, ambos os autores assinalaram, na parte que trata do processo de compras públicas do artigo resenhado, que o foco de muitas pesquisas e análises tem sido a inovação, fato relevante diante de um histórico de poucas iniciativas do gênero no setor público, mormente quando se refere a inovações nas aquisições feitas

pelo Estado (BLOCH, 2011; DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2015; DETELJ; MARKOVIC HRIBERNIK; PIHIR, 2015).

Ainda nessa mesma linha de pensamento, os dois autores trouxeram à tona Varge Maldonado (2008), que registrou a observação de um esforço intensivo para se alcançar um nível alto de qualidade, diminuição de custos, celeridade e maleabilidade nas aquisições de produtos, que correspondem a uma quota orçamentária pública relevante, revelando uma preocupação constante dos gestores quanto ao uso adequado do patrimônio público. Dessa maneira, a gestão satisfatória desse processo pode aumentar a eficiência na aplicação do capital do Estado, bem como aprimorar a o desempenho (*performance*) dos entes governamentais.

Os autores do artigo revisitaram Oliveira (2014), Resende Junior; Guimarães; Bilhim (2013) e Schumpeter (1957), para registrar que a contínua busca por inovação tem o condão de conceber um serviço ou produto que gere mais valor ao seu usuário final. Por essa razão, a inovação pode ser compreendida como a mola propulsora do desenvolvimento sócio-econômico, a resposta para questões de cunho social e ferramenta mitigadora da pouca concorrência.

Diante dos inúmeros conceitos e fundamentos teóricos para delimitar o termo inovação, os autores optaram pela definição trazida por Rogers (2010), em que este vasto conceito foi recortado por uma definição afeta a uma prática, um objeto ou uma ideia, tomada como novidade para o indivíduo ou organização que a adotar. Assim, há que se falar no Estado com o propósito de criar valor público, como contextualização para o termo em questão.

Em sequência, o texto do artigo resenhado apresentou o *framework* heurístico de De Vries, Bekkers e Tummers (2015), composto pelo exame sistematizado da literatura de 181 publicações de artigos e livros, reproduzidos entre 1990 e 2014, modelo que demonstrou maior conexão com o fenômeno estudado.

O modelo aludido *ut retro* categorizou os fatores antecedentes ao processo inovador em quatro perspectivas fundamentais: de nível ambiental, de nível organizacional, de atributos de inovação e do empregado ou de nível individual. Em referência ao tipo, as principais variáveis são: de processo, de serviço ou produto, conceitual e de governança. Por fim, foram demonstrados os principais efeitos de sua aplicação no setor público, sendo os mais relatados a melhoria da eficiência, a redução ou ampliação da eficácia, a participação de colaboradores privados, a melhoria no nível de contentamento do cliente e o engajamento dos cidadãos.

Os autores empregaram o método de pesquisa de campo, mediante investigação empírica no DLOG/MS - Departamento de Logística em Saúde, onde aconteceu o fenômeno inovativo e/ou que possui informações para descrevê-lo, conforme delimitado por Vergara (2000). Para tanto, os autores realizaram estudo de caso no ente público mencionado, para observar os fatos em seu âmbito de aplicação e para se obter as informações, como acontecem na realidade (YIN, 2015).

Para avaliar as informações pelo viés qualitativo, os autores realizaram grupos focais: um composto por gestores e o outro composto por usuários da nova solução dentro do MS. De forma complementar, uma triangulação entre a observação participante, a pesquisa bibliográfica e a investigação documental foi realizada pelos autores.

Os autores, então, analisaram os dados obtidos, utilizando os programas *Express Scribe Transcription Software Pro* e *Atlas TI*, para transcrever as entrevistas e para categorizar as variáveis reconhecidas no processo inovativo estudado nas compras públicas, respectivamente; de acordo com o estabelecido pelo *framework* de De Vries, Bekkers e Tummers (2015): a) conceito; b) condições estruturais e

anteriores; c) características, e d) resultados de sua aplicação no setor público. Assim, após a categorização, os autores estabeleceram dois vetores: 1) presença das referidas categorias, e 2) identificação de variáveis novas.

Por meio da análise dos documentos e da observação participante, os autores constataram que o PEC, *software* criado para organizar atos processuais e a documentação, regulamentado em 2013. Inicialmente, nesta análise, se procurou verificar a reprodução de ações que eram operacionalizadas de forma manual. Posteriormente, as melhorias foram implementadas, motivadas por alterações nas leis vigentes e pelas necessidades apontadas pelos gestores. Os autores ressaltaram o entendimento de que a ferramenta pode ser definida como inovação, visto que se refere a uma prática entendida como novidade para o setor adotante (ROGERS, 2010)- DLOG/MS - , para gerar valor na forma de obtenção de medicamentos. Reforçaram, outrossim, que o conceito é compartilhado por De Vries, Bekkers e Tummers (2015), uma vez que se refere à transformação no modo de operacionalizar, mesmo já se tratando de caso bem sucedido noutro ente público, caracterizando-o como inovação de processos administrativo e tecnológico.

A análise realizada pelos autores identificou a existência das seguintes variáveis: aspectos regulatórios; normas e perspectivas; pressões ambientais; melhoria da eficiência; incremento da eficácia; facilidade no uso; criatividade; compatibilidade; inovação de processo tecnológico; entes semelhantes usando inovação idêntica; conflitos; vantagem relativa; estilos de liderança; aceitação da inovação; autonomia do empregado; satisfação e comprometimento com o trabalho; posição na organização; comprometimento de entes privados, e engajamento dos cidadãos.

Em contrapartida, os autores ressaltaram que foi inviabilizada a observação das variáveis: concorrência com outras entidades; envolvimento em redes; grau de repulsão ao ambiente/risco para aprendizagem; disponibilidade de recursos; incentivos/recompensas; estruturas organizacionais; conhecimentos e habilidades referentes ao trabalho; inovação de serviço ou produto; redução da eficácia; aspectos demográficos; inovação de governança; inovação de conceito; comprometimento dos indivíduos e melhoria da satisfação do consumidor.

Por último, pelas informações obtidas das entrevistas, os verbetes mais recorrentes no grupo focal com os gestores foram a “transparência” e a “sustentabilidade”. O diálogo com os utilizadores da inovação também evidenciou a relevância da palavra “transparência”. Os autores do artigo assinalaram que tais variáveis não constam nos estudos de De Vries, Bekkers e Tummers (2015). Os autores as categorizaram em “características da inovação”, haja vista se tratar de atributos específicos do *software* PEC e a sua inclusão se justificar pela pertinência com os desafios presentes da administração pública.

Os autores também realizaram a avaliação dos documentos, o que ratificou a existência da nova variável “sustentabilidade”, ao verificar a redução no gasto de papel e a inclusão de cláusulas contratuais que objetivam a proteção do meio-ambiente. Com respeito à transparência da informação, os autores observaram a obtenção das informações das compras públicas por três partes interessadas: fornecedores, cidadãos e órgãos fiscalizadores. Entretanto, enfatizaram que restou prejudicada a comparação de dados de acesso relacionados à implantação da inovação, devido à inexistência dos dados vinculados às solicitações de visualização dos processos físicos e da ausência de informações nos anos 2011 e 2012. Apesar disso, os dados apurados pelos autores indicaram que os órgãos fiscalizadores e os fornecedores

tiveram acesso a informações pelo PEC, sugerindo que o uso da inovação proporcionou transparência às ações do DLOG/MS.

Em relação aos cidadãos, os autores apuraram que não houve pedido pelo PEC desde a sua implantação, sendo que tais indivíduos apenas tiveram acesso às informações por intermédio do e-SIC, *software* do Serviço de Informação ao Cidadão.

## Conclusão

Após a análise qualitativa de toda o enfoque proposto, os autores assinalaram que a implantação do PEC do MS indicou inovação incremental no âmbito de serviços, especialmente no contexto do setor público. A inovação evidenciou proveitos relacionados à sustentabilidade e à transparência da informação nas compras públicas de medicamentos. Entretanto, a insuficiência de dados comparativos dificultou a aferição da efetividade dos resultados da referida inovação.

Os autores finalizaram o artigo, concitando a realização de mais pesquisas quantitativas que possam testar a correlação entre as variáveis em jogo no fenômeno, haja vista o crescente interesse no tema, assim como outros estudos que compreendam a desenvolvimento de indicadores de desempenho, que possam demonstrar os impactos e os resultados da inovação em serviços em entes públicos de forma assertiva.

## Referências

BARDIN, L. Análise de conteúdo. 3 Reimp. v. 70, Lisboa: Edições, 2011.

BLOCH, Carter. Measuring public innovation in the Nordic countries. Aarhus: Danish Centre for Studies in Research and Research Policy, 2011.

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

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

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

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. *Cadernos Enap* n. 38. Brasília: Enap, 2014. Disponível em:<[http://www.ena.gov.br/documents/52930/707328/150311\\_caderno\\_ena\\_38\\_.pdf/64c8f38c-33ff-4e33-ac7d-1ed05d3630aa](http://www.ena.gov.br/documents/52930/707328/150311_caderno_ena_38_.pdf/64c8f38c-33ff-4e33-ac7d-1ed05d3630aa)>.

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



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

ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovations*. Simon and Schuster, 2010.  
SCHUMPETER, Joseph A. *The theory of economic development*. Cambridge: Harvard University. 1957.

SILVA NETO, José Moreira da; RIBEIRO, Ricardo Plácido. *Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa*. Revista Eletrônica de Administração, v. 18, n. 1, p. 191-210, 2012.  
Tribunal de Contas da União. *Relatório Sistemático de Fiscalização da Saúde (Fiscsaúde)*. Brasília: TCU, 2014.

VARGE MALDONADO, José Manuel Santos de. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-99, 2008.  
YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Bookman Editora, 2015.