

Compras Públicas Inovadoras

Compras Públicas Inovadoras: *trade-off* entre inovação e sustentabilidade



**Carla Duarte¹, Daniela Maia²,
Helder Almeida³, Pedro Almeida⁴**

A 28 de fevereiro passado, realizou-se no Porto a segunda sessão das Jornadas de Compras Públicas Inovadoras, iniciativa da APORMED e da APAH, em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade Católica.

As jornadas assentaram em dois momentos, o jurídico, versando a explicitação dos conceitos e diferentes formas de processo no CCP para aquisições, e o de gestão, centrado nos desafios que as compras de inovação colocam aos diversos intervenientes em saúde. Nesta sessão contou-se, no debate, com a presença da indústria que trouxe a visão da contraparte da compra pública.

O Manual de Oslo da OCDE, de 2018, definiu inovação como “um produto ou processo novo ou melhorado (ou uma combinação dos dois), que difere significativamente de produtos ou processos anteriores da unidade

e que foi disponibilizado a utilizadores potenciais (produto) ou aplicado nessa unidade (processo).”

Desta forma, a compra de inovação, partindo da necessidade expressa pelo adquirente, gera nos fornecedores o desenvolvimento de produtos, serviços ou processos que não existindo no mercado vêm então dar-lhe resposta. Em alternativa, essa necessidade pode gerar um produto absolutamente novo, com características substancialmente novas, atuando o adquirente como primeiro utilizador desse produto. No final, a inovação ou se adequa à situação existente, ou vem antes criar uma rutura, com novos intervenientes, fluxos e valores, e até mesmo, de forma mais abrangente, provocar alterações estruturais ou organizacionais.

A aposta nas compras públicas de inovação responde a vários objetivos. Desde logo, de política económica, respondendo e permitindo ultrapassar constrangimentos atuais, obtendo os mesmos ou melhores resultados, mas a um menor custo. De referir ainda uma intervenção no tecido empresarial pelo

adquirente público que proporciona, pela sua capacidade aquisitiva, um impulso significativo junto das empresas inovadoras para introdução das suas soluções novas, desencadeando um ciclo de inovação e de desenvolvimento económico. Responde igualmente a objetivos de natureza prática, pois as compras públicas de inovação permitem satisfazer necessidades novas, ou, das já existentes, as não satisfeitas até ao momento com as soluções disponíveis no mercado. Da conjugação destes objetivos, é exetável também a modernização dos serviços públicos, pelo desenvolvimento tecnológico associado e consequente melhoria na sua utilização pelo cidadão, simultaneamente impelindo o mercado para a inovação.

Este caminho de oportunidades requer uma visão política clara, que se tem vindo a manifestar nos anos mais recentes e da qual o já referido Manual de Oslo de 2018 se apresenta como documento macro fundamental de diretrizes para a recolha e uso de dados sobre as atividades de inovação. Porque não isentos de riscos e custos,



à dimensão política cabe orientar, estabelecer metas e canalizar os apoios adequados, por forma a ultrapassar a natural resistência à mudança, que obsta e trava a inovação.

Entre nós, duas entidades públicas têm assumido papel de relevo no âmbito das compras públicas de inovação: a ANI - Agência Nacional de Inovação e o IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos de Imobiliário e Construção.

A ANI, assumindo-se como catalisadora da Inovação em Portugal e contribuindo para o fortalecimento do Sistema Nacional de Inovação, é o organismo público por excelência na ligação entre a comunidade científica e as empresas, assumindo na sua visão “criar valor para a economia nacional, estabelecer prioridades e definir indicadores com foco no apoio à adoção de conhecimento e de tecnologia por parte das empresas e da sociedade”. Também por isso a parceria da APAH com a ANI na promoção das compras públicas de inovação.

Em conjunto, estas duas entidades criaram o PROCURE+i, o Centro de Competências em Compras Públicas de Inovação Português, que tem como visão “promover a Contratação Pública

de Inovação (CPI) em Portugal, através da sensibilização sobre as vantagens desta contratação estratégica, facilitando a expansão do conhecimento sobre CPI em todas as entidades adjudicantes públicas e atuando no sentido da melhoria de condições de mercado para aproximar a oferta e a procura”. De salientar o caráter prático deste Centro de Competências, com diversos instrumentos orientadores e de apoio para entidades que agora iniciam este caminho.

Os instrumentos jurídicos para as compras públicas de inovação já estão contemplados no Código dos Contratos Públicos, sendo os procedimentos pré-contratuais mais adequados a Contratação pré-comercial; o Procedimento de Negociação; o Diálogo Concorrencial e a Parceria para a Inovação (introduzida em 2017).

O processo de formação do contrato público implica que as entidades adjudicantes são chamadas a três decisões nucleares: a de contratar, a de autorizar despesa e a de selecionar o procedimento pré-contratual, o que deve atender às regras fixadas no CCP e ser fundamentado, cabendo igualmente ao órgão competente para a decisão de contratar.

A abordagem recomendada para a inovação tem privilegiado a aprendizagem por etapas, num caminho da base para o topo, partindo de problemas simples e práticos, já que se reconhece que partir de uma escala de menor dimensão, permitirá atingir os objetivos propostos e desta forma aumentar gradualmente a credibilidade e a confiança para projetos maiores. Existem hoje na literatura diversos exemplos, de natureza variada, sobre casos de sucesso em compras públicas de inovação, nas autarquias, passando pelas forças armadas e até à saúde. E neste caso, um dos exemplos internacionais divulgados é precisamente português: a Plataforma de Gestão partilhada de Frota do Ministério da Saúde (GPFMS).

Para lá do adequado planeamento, as compras públicas no domínio da inovação exigem tempo, exigem recursos financeiros e exigem conhecimentos especializados. Num quadro de restrições orçamentais, como tem sido sistematicamente o da saúde, aliada a uma pressão permanente do imediato, fácil é concluir a pressão sobre quem pretenda avançar por esta via, mesmo tendo do seu lado o conhecimento especializado. ►



Estas restrições não são exclusivas da realidade portuguesa, donde resulta fundamental a cooperação com outras entidades que trilhem agora o caminho das compras de inovação. Aqui salienta-se a EHPPA (European Health Public Procurement Alliance). Criada em 2012, é uma aliança de organizações públicas e sem fins lucrativos no domínio da contratação pública, especializada no setor da saúde, que visa a partilha em rede de conhecimentos especializados, alavancar o desempenho e providenciar aos seus associados uma posição estratégica no mercado europeu no domínio da saúde.

Definida a política, estabelecidos os instrumentos jurídicos, criadas as entidades chave, difundidos o conhecimento e metodologias de trabalho, o que falta então para que as organizações de saúde adiram às compras públicas de inovação? A resposta passará, eventualmente, pela mudança de mentalidades, pela adesão ao risco, por decisão dentro da margem de autonomia, em suma, por administração.

A possibilidade de não se chegar a um produto final ou a de que este não corresponda à necessidade, é um risco que nem sempre o adquirente público está disposto a correr; protegido como está da pressão do mercado, ao contrário dos restantes agentes económicos. A natureza do investimento, mais até do que a falta de financiamento (muitas vezes disponível em canais específicos para promoção da inovação) tem funcionado também como pressão adicional, pelo receio de acusações de

má gestão da coisa pública. Acrescido o peso estrutural das organizações de saúde e facilmente se atinge a imobilidade que tem afetado a introdução da inovação, utilizando os instrumentos pré-contratuais tradicionais e mais comuns, mas menos adequados.

Os operadores económicos presentes no mercado, por força da competição, são permanentemente chamados à inovação, para soluções mais adequadas ou novas, com menor custo e que acrescentem valor. Mas nem sempre têm do seu lado o conhecimento especializado necessário para atingirem os objetivos apontados, sobretudo perante um elevado nível de ambição na inovação.

É natural ao operador económico tanto a apresentação do seu produto inovador como a busca de parcerias com potenciais adquirentes públicos para o desenvolvimento de soluções inovadoras.

Foi aqui que a indústria veio enriquecer o debate ao apresentar as dificuldades, por um lado, na inacessibilidade aos centros de decisão das organizações de saúde e, por outro, mesmo quando ultrapassada esta etapa, a anuência para o investimento (frequentemente elevado) e a operacionalização do processualismo inerente à aquisição.

Todos reconhecem a necessidade de inovação, mas sobretudo a vantagem. Nas organizações de saúde, serviços e profissionais exprimem diariamente necessidades cuja resposta passa pela

CONTACTOS ÚTEIS:

- **ANI - Agência Nacional de Inovação**
www.ani.pt
- **IMPIC-Instituto dos Mercados Públicos de Imobiliário e Construção**
www.impic.pt
- **PROCURE+i - Centro de Competências em Compras Públicas de Inovação Portugues**
www.compraspublicasinovacao.pt
- **EHPPA - European Health Public Procurement Alliance**
www.ehppa.com

inovação. Diariamente apresentam-se fornecedores a oferecer soluções inovadoras ou interessados e capacitados para o desenvolvimento de produtos e serviços inovadores.

Do desencontro de uns e outros resultam serviços e profissionais presos a soluções que só respondem parcialmente às necessidades, quando não mesmo já obsoletas.

Ora, é neste desencontro que os Administradores Hospitalares, pela sua formação, competências e posição na estrutura das organizações de saúde podem vir a desempenhar um papel, mais do que facilitador, de liderança. Conhecedores das organizações de saúde, conhecem as necessidades dos profissionais e dos serviços e possuem os instrumentos para conhecer quem no mercado pode vir a fornecer a solução inovadora.

Este novo papel exigirá conhecimentos técnicos especializados, sobretudo na adequada expressão das necessidades, e o domínio dos procedimentos da contratação pública de inovação. Mas a tarefa está hoje facilitada pela variedade de literatura e instrumentos de apoio já disponíveis.

O que não se duvida é da capacidade dos Administradores Hospitalares para trazer a inovação para as organizações de saúde. ●