

COMPRAS PÚBLICAS E INOVAÇÃO: NOTAS INICIAIS SOBRE A EXPERIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA

Flávia de Holanda Schmidt Squeff¹

1 INTRODUÇÃO

As pesquisas voltadas para a compreensão das políticas de inovação pelo lado da demanda (em inglês, *demand based innovation policies* – DBIP) têm ganhado vulto no período recente, especialmente diante da constatação das limitações das políticas de inovação mais tradicionais, que atuam pelo lado da oferta, em promover o processo de inovação (Macedo, no prelo). Nesse mister, Guerzoni e Raiteri (2015) encontraram, recentemente, evidências empíricas que sugerem que o papel das políticas de inovação pelo lado da oferta tem sido superestimado, enquanto o papel das compras públicas voltadas para a inovação é mais que uma hipótese teórica, dado que não apenas possuem impacto no comportamento inovativo das firmas, como também reforçam de forma efetiva os efeitos positivos das políticas baseadas em oferta.

A Estratégia de Lisboa, plano estratégico elaborado para a União Europeia (UE) em 2000, já mencionava a ideia de uma “economia baseada em conhecimento”. Em 2010, a priorização de pesquisa e desenvolvimento (P&D) como eixo prioritário foi manifestada novamente na Estratégia Europa 2020 (EU 2020), em que um dos cinco objetivos principais foi “aumentar para 3% do produto interno bruto (PIB) o investimento da UE em P&D”, sendo 1 % proveniente de fundos públicos e 2 % do setor privado. Estimativas já apontaram que o atingimento da meta em 2020 criaria 3,7 milhões de empregos e aumentaria o PIB anual em € 795 bilhões até 2025 (Zagamé, s.d.).

O uso das compras públicas para a inovação² está inserido nesse contexto. Documento recente do European Research Area and Innovation Committee (ERAC, 2014) ressalta que os programas de pesquisa e inovação, 7th Framework Programme for Research and Technological Development (FP7) e Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP),³ atualmente reunidos no *Horizon 2020*, indicam que tanto o Public Procurement for Innovation (PPI) como o Pre-Commercial Procurement (PCP)⁴ podem ser usados pelos gestores para o desenvolvimento tecnológico puxado pela demanda.

Assim como a UE tem buscado incorporar outros objetivos de políticas públicas às compras públicas – a saber, a criação de novas oportunidades para as pequenas e médias empresas (PMEs) e a promoção de compras sustentáveis (*green procurement*) e socialmente responsáveis –, a estratégia de *public procurement* do bloco menciona explicitamente, entre seus oito pontos, as aquisições voltadas para a inovação. Esse fato reforça a ideia de que, após décadas de políticas de inovação baseadas em oferta, a Europa alterou o foco da sua política de inovação e pesquisa, até então ampla e indefinidamente voltada para a competitividade, e passou a priorizar a criação de soluções para os “grandes desafios” (*societal challenges*),⁵ como destacam Edler *et al.* (2012).

1. Técnica de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura.

2. Neste artigo, o termo “compras públicas para a inovação” será usado para se referir a qualquer forma de compras públicas que tenham o objetivo de promover ou difundir produtos e/ou serviços inovadores.

3. O FP7 abrangeu o período entre 2007 e 2013, com orçamento total de € 50 bilhões. O CIP, referente ao mesmo período, contava com € 3,6 bilhões. O objetivo de ambos era motivar a comunidade acadêmica e empresarial a inovar e cooperar de modo que, no futuro, know-how e tecnologias de fronteira possam ser desenvolvidos na Europa.

4. Os desafios do setor público podem ser tratados por soluções inovadoras que já existem ou quase existem no mercado, não necessitando de P&D adicional, como é o caso do Public Procurement for Innovation (PPI). Em outros casos, as melhorias necessárias podem ser tão demandantes tecnologicamente que não existam soluções próximas ao lançamento no mercado, e mais P&D é necessário, modelo conhecido como Pre-Commercial Procurement (PCP).

5. Os desafios estão elencados em <<http://goo.gl/LWNLp3>>.

Existe um elevado poder de mercado para o alcance desses objetivos: em 2013, quase 14% do PIB da UE foram gastos com compras públicas (Cernat e Kutlina-Dimitrova, 2015),⁶ de modo que os governos, reunidos em diferentes níveis, efetuam dispêndios maiores que qualquer organização comercial do continente. Outras razões justificam o interesse específico do projeto no caso europeu. Tendo iniciado o movimento de institucionalização de diretivas de compras públicas voltadas para a inovação no começo dos anos 2000, o bloco aprovou novas diretivas em 2014, de modo que a reflexão feita para esse movimento pode, em alguma medida, ser aproveitada no caso nacional, em que tal movimento é bem mais recente.⁷ Uma das motivações desse movimento é o fato de o mercado, no bloco, ser fragmentado entre vários mercados menores, o que é um desincentivo à atividade inovadora das firmas. Assim, caberia aos governos corrigir essa falha e exercer um papel ativo em fomentar desenvolvimentos científicos e tecnológicos e acelerar a velocidade de implantação dessas novas tecnologias. Outro aspecto relevante do caso da UE com lições para o caso nacional é o fato de que o processo de tomada de decisões é bastante conectado a avaliações que são realizadas sistematicamente.⁸

Inserido em um projeto mais amplo do Ipea que se dedica a estudar as políticas nacionais de compras públicas sob múltiplas perspectivas, este artigo tem por objetivo reunir notas iniciais para a discussão da experiência de países da UE no uso de DBIP baseadas em *public procurement*.⁹ Trata-se de um esforço inicial de pesquisa sobre o tema no contexto do bloco, reunido neste trabalho de natureza exploratória e descritiva.

Além desta introdução, o artigo conta com cinco seções. Na seção 2 é discutido o contexto geral e institucional das compras públicas voltadas para a inovação na UE. Já a seção 3 apresenta considerações gerais sobre as diretivas da UE sobre *procurement* e suas alterações mais recentes, com foco específico na questão do uso das compras como instrumento de desenvolvimento científico e tecnológico. Segue-se a isso a seção 4, com a indicação de alguns casos reais de PPIs e PCPs atualmente em curso em diversos países do bloco. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

2 CONTEXTO GERAL E INSTITUCIONAL

A UE é uma parceria econômica e política constituída por 28 países (Estados membros – EMs), que, reunidos, representam grande parte do continente europeu. A união, que inicialmente tinha objetivos predominantemente econômicos no seu advento, em 1958,¹⁰ passou a incorporar cada vez mais domínios de intervenção, que vão desde o meio ambiente até a política externa, e contemplam a pesquisa e a inovação e assuntos econômicos.¹¹

Um histórico resumido do início do movimento mais recente das DBIPs baseadas em compras públicas na UE é apresentado em Georghiou e Li (2010). O maior interesse no tema ao longo da última década pode ser associado à divulgação, em 2004, do *Kok Report*, que revisava o andamento dos objetivos estabelecidos na Estratégia de Lisboa, e reconheceu que as compras poderiam ser utilizadas para garantir mercados pioneiros para novos produtos intensivos em inovação e pesquisa. As informações do relatório recolocaram em pauta a discussão sobre as possibilidades de uso de instrumentos de política de inovação voltadas para a demanda.

6. Os autores ressaltam que essa cifra aumenta consideravelmente se incluídas as despesas com *utilities* pelos governos. De forma mais específica, o orçamento para o biênio 2014-2015 para PPI ou PCP dentro da Horizon 2020 é de 130 milhões de euros a 140 milhões de euros (Bos, s.d.).

7. Uma breve retrospectiva da evolução das normas legais nacionais em compras públicas pode ser encontrada em Squeff (2014).

8. Mais informações sobre as avaliações de impacto usadas para o processo decisório no bloco podem ser encontradas em: <<http://goo.gl/g6h9Hp>>. Mais especificamente sobre *public procurement*, existe o *Evaluation of Public Procurement Directives – Final Report*, de março de 2006, que faz a avaliação do período 1992-2003. Disponível em: <<http://goo.gl/Ns0gqa>>. O *Evaluation Report Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, de 2011, que trata das diretivas adotada em 2004 está disponível em: <<http://goo.gl/ygnMjI>>.

9. Se sabidamente as DBIP não se limitam às compras públicas, este trabalho está adstrito a este conjunto de DBIP.

10. Então a Comunidade Econômica Europeia (CEE), com seis países (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos).

11. A ação do bloco tem por base tratados que são aprovados de forma voluntária e democrática por todos os países da UE. Os tratados são acordos vinculativos que definem os objetivos da UE nos seus múltiplos domínios de intervenção. Tais objetivos são levados a cabo por meio de alguns atos legislativos, que podem ou não vincular a ação nos Estados-membros, como regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. Uma diretiva é ato legislativo que fixa um objetivo geral que todos os países da UE devem alcançar. Todavia, cabe a cada país decidir os meios para atingir esse objetivo.

Poucos anos depois, novo fôlego foi dado ao tema pelo relatório *Creating an innovative europe* (Aho *et al.*, 2006) resultado do encontro da cúpula dos líderes europeus naquele ano. Reforços subsequentes pelo Conselho Europeu e propostas pelo conselho de Competitividade levaram a uma resposta específica sob a forma da *Lead Market Initiative* (LMI),¹² adotada pela UE em dezembro de 2007, e que seguia a Estratégia de Inovação da UE de 2006. A LMI identificava um amplo escopo de medidas baseadas na demanda como relevantes, tais como a regulação, padronização, certificação e a definição de direitos de propriedade intelectual, além das compras públicas.¹³

Assim, desde 2004, muitos esforços de institucionalização da demanda governamental como um *driver* importante para o desenvolvimento tecnológico têm sido empreendidos no bloco. Na atualidade, está em vigor, desde 2010, a iniciativa *Innovation Union: transforming Europe through research and innovation*, que afirma:

As compras públicas favoráveis à inovação podem estimulá-la em mercados onde o governo é um grande consumidor e podem enviar importantes sinais ao setor privado sobre a demanda futura. Compras públicas dessa natureza, por exemplo, podem ser usadas em mercados como serviços de saúde para estimular a inovação, satisfazer a demanda e catalisar o crescimento de mercado. Na realidade, poucos compradores públicos na Europa estabeleceram regimes de compra favoráveis à inovação, e poucas firmas inovadoras demonstraram interesse em compras públicas (p. 57).

Os números mais recentes indicam que aproximadamente metade das empresas da EU-28 relataram ter desempenhado atividade inovativa entre 2010 e 2012 (48,9%)¹⁴ (European Union, 2015). Apenas 6,4% das empresas inovadoras em produto e/ou processo indicaram, contudo, como “alta” a importância de clientes do setor público como fonte de informação, enquanto 26,1% reportaram alta importância para clientes do setor privado, o que indica uma lacuna potencial de ação governamental no bloco como demandante qualificado de produtos ou serviços.

De fato, os resultados da pesquisa *Innobarometer 2015*¹⁵ (European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, 2015) mostram que 19% das firmas venceram pelo menos um contrato público, e mais de 15% submeteram suas propostas a uma licitação sem sucesso. Contudo, a maioria das firmas (62%) nunca submeteu propostas ou participou de certames públicos. As firmas que venceram pelo menos um certame foram indagadas quanto à introdução de inovações no contrato, e 38% apenas responderam positivamente. Ainda na mesma pesquisa, indica-se que firmas que introduziram produtos inovadores no período de alcance da pesquisa tendem a ter vencido pelo menos um contrato.

A estratégia geral de compras menciona que “(...) sendo o maior contratante da UE, o setor público deveria usar as compras estrategicamente com foco nas políticas principais da EU 2020, como as voltadas para a criação de uma economia mais inovativa, mais verde e mais socialmente inclusiva”. A despeito disso, o *single market scoreboard*, instrumento de acompanhamento que reflete como cada Estado membro desempenha em aspectos centrais das compras públicas, não possui nenhum indicador sobre o conteúdo inovativo das compras realizadas. Os indicadores refletem preocupações mais tradicionais desses processos, como participação de licitantes, acessibilidade e eficiência do procedimento.

Dados do relatório *Quantifying public procurement of R&D of ICT solutions in Europe* (European Commission, 2014) estimam em 2,6 bilhões de euros o gasto em compras de P&D não relacionados à defesa em 29 países. A Alemanha e o Reino Unido possuem o mais alto gasto em P&D, representando juntos mais de 40% desse valor, de modo que os valores totais na maioria dos países são menores que 30 milhões de euros.

12. Beise (2004) enfatiza como um exemplo dos *lead markets* o caso dos países nórdicos na telefonia móvel, em que tais países combinaram uma série de fatores e as suas firmas restaram por ser players muito fortes no início do mercado de telefonia celular em massa.

13. As compras públicas são oficialmente definidas pela UE como “o processo usado por governos e autoridades locais e regionais ou órgãos de direito público (financiados, supervisionados ou gerenciados com mais de 50% de recursos de autoridades públicas) para obter bens e serviços (incluindo construção) com recursos do contribuinte” (Georghiou e Li, 2010). São as diretivas do bloco as normas que organizam esses processos. Essas normas são transpostas para a legislação nacional de cada país e se aplicam a contratações e aquisições acima de um valor determinado e, mesmo para aquisições aquém desse valor, as compras devem respeitar os princípios gerais da UE.

14. A título de comparação, os dados da Pesquisa de Inovação (PINTEC) 2011 indicam uma taxa geral de inovação de 35,7% para o período 2009-2011 no Brasil.

15. A pesquisa reúne informações sobre comportamentos e tendências relacionados com inovação em empresas dos 28 EMs, e trata em uma das suas seções sobre *public procurement*.

A distribuição esquemática desses valores no bloco é representada na figura 1. O mesmo relatório aponta ainda quais setores são predominantes nestas despesas: equipamentos ópticos de laboratório e de precisão (32%), construção (16%) e equipamentos médicos (9%).

FIGURA 1

Valor total de contratos de P&D por país (2011)



Fonte: European Commission (2014).

No escopo da *Innovation Union*, as compras públicas para a inovação estão elencadas como um dos meios para a criação de um mercado único para inovação no continente. Para tanto, desde 2011 os EMs precisariam ter orçamentos dedicados para PCPs e PPIs. O objetivo era que os mercados para essas aquisições somassem ao menos 10 bilhões de euros por ano, o que os tornaria equivalentes ao mercado dos Estados Unidos para tais fins. Este compromisso, contudo, não foi adotado pelo CEE, a despeito de alguns EMs terem introduzido, por si mesmos, alocações específicas, como no caso da Espanha (cota de 3% para inovações a partir de julho de 2011); da França, com o Pacto Nacional pelo Crescimento, Competitividade e Emprego, com mínimo de 2% das aquisições com firmas inovadoras, e a Itália, com 300 milhões de euros para PCP. Outras medidas referem-se ainda ao fomento à colaboração entre países, com exemplos concretos de colaboração entre os países nórdicos, ao desenvolvimento de plataformas para o *networking* dos compradores (*procurers*) e ao desenvolvimento de instrumentos de apoio aos *procurers*.

Os amplos esforços da UE para fornecer treinamento e orientação aos compradores são um aspecto central do caso europeu. Como exemplo, cita-se o desenvolvimento de uma plataforma de compartilhamento

de experiências, a *Public Procurement of Innovation Platform*.¹⁶ Segundo o relatório *Taking stock 2010 – 2014* (European Commission, 2014), mais de 1,5 mil compradores já faziam parte da plataforma. Ainda no aspecto informacional, diversas conferências também foram realizadas, com o mesmo objetivo, tais como: julho de 2012, em Paris; novembro de 2012, em Madrid; março de 2013, em Berlim, e novembro de 2013, na Cracóvia. Diferentes abordagens passaram a ser disponíveis a partir das mudanças de 2014. A seção a seguir detalha um pouco mais o ciclo de normas da UE dedicadas ao tema em tela.

3 ARCABOUÇO LEGAL

As primeiras legislações comuns sobre compras públicas da UE remontam à década de 1970, momento em que o foco inicial era superar a fragmentação dos mercados nacionais de *procurement*. Ao longo do tempo, o objetivo das diretivas comuns foi ampliado para apoiar os compradores na garantia do melhor *value for money* ou do resultado economicamente mais vantajoso. Na atualidade, as diretivas contemplam ainda a possibilidade de que as aquisições e contratações envolvam outros objetivos de políticas públicas, como a proteção ambiental, o apoio à firma inovadora e as compras socialmente responsáveis,¹⁷ de modo que as revisões que a UE fez das diretivas ampliaram o escopo das compras para áreas anteriormente não reguladas, e reforçaram sua efetividade como um instrumento de política. Nesta seção, serão apresentadas algumas considerações ainda bastante gerais sobre as diretivas da UE sobre *procurement* e suas alterações mais recentes, com foco específico para a questão do uso das compras como instrumento de desenvolvimento científico e tecnológico.

Antes de passar à discussão das diretivas, é forçoso enfatizar alguns pontos que evidenciam o seu impacto no continente europeu. As diretivas de *procurement* da UE são diretivas de “coordenação” e não promovem a padronização das normas dos EMs de forma detalhada. Assim, elas permitem que os EMs legislem além dos requisitos mínimos estabelecidos. Outro aspecto importante a ser definido é que se estimou, em 2011, que apenas 20% das compras públicas do bloco eram cobertas pelas diretivas então em vigor, de modo que a maior parte das aquisições do bloco não é organizada de acordo com tais normas. O bloco como um todo possui mais de 250 mil autoridades contratantes (ACs), nos diversos níveis de governança, gerenciando orçamentos para compra de diferentes portes e com capacidades administrativas muito heterogêneas. Desse quantitativo de autoridades, apenas 35 mil publicaram alguma notificação no *Official Journal of the European Union* (OJEU). É importante ressaltar que as diretivas da UE se aplicam ao chamado PPI, haja vista que o PCP, ou a aquisição de P&D, até o nível demonstração, é regulada de modo independente por cada EM.

Em janeiro de 2014, o Parlamento Europeu adotou novas diretivas para compras públicas, a saber: Diretiva 2014/24/EU, que substituiu a Diretiva Clássica de compras 2004/18/EC; a Diretiva 2014/25/EU, que substituiu a Diretiva Clássica de *utilities* 2004/17/EC; e a Diretiva 2014/23/EU, sobre contratos de concessão.

As diretivas de 2004, recentemente substituídas, não eram consideradas favoráveis à inovação. O próprio texto das normas legais não focava clara e explicitamente em objetivos de inovação, ainda que já tratassem de objetivos conjugados de proteção ambiental e promoção do desenvolvimento sustentável.

A avaliação feita pela própria UE das normas de 2004 indica que muitos fatores, como falta de incentivos, aversão ao risco e conhecimentos e capacidades insuficientes pareceram levar as ACs a serem mais cautelosas nesses processos envolvendo inovação.¹⁸ A avaliação que subsidiava a proposta de mudança nas diretivas¹⁹ indicava como um dos problemas que as regras anteriores, de 2004, “não permitiam aos *stakeholders* otimizar o uso dos recursos ou fazer as melhores escolhas nas aquisições”. Mais especificamente, ao tratar das compras

16. Disponível em: <<https://goo.gl/HBL1J>>.

17. Além desses desenvolvimentos legislativos no âmbito do bloco, o tema foi foco na área internacional, e a UE também é signatária do Government Procurement Agreement (GPA), junto de outros países. Mais informações sobre os acordos e as áreas de atuação do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) e da organização Mundial do Comércio (OMC) em compras públicas estão disponíveis em: <<http://goo.gl/H8IdAE>>.

18. Disponível em: <<http://goo.gl/aSfF3l>>.

19. Disponível em: <<http://goo.gl/4tsHP3>>.

estratégicas, que mesmo as comunicações que visavam clarificar aos compradores como integrar às compras outros objetivos de políticas públicas, como a inovação, não eram suficientes para suportar as organizações públicas que desejassem fazer as aquisições de forma mais estratégica, especialmente em razão do temor pelos litígios decorrentes de não cumprimento das regras, que levaram ao pouco uso dessas possibilidades.

Avaliações similares das diretivas de 2004 foram feitas por alguns autores. Georghiou e Li (2010) sugerem que incentivos que favorecem soluções de baixo risco, falta de conhecimento e de capacidade na aquisição exitosa de novas tecnologias e inovações e uma desconexão entre as compras públicas e os objetivos das políticas como alguns fatores influentes nesse cenário. Edquist e Zabala-Iturriagoitia (2012) chamaram a atenção sobre a necessidade de rever as diretivas em relação ao tema das compras públicas para a inovação, sugerindo especificamente que as diretivas contivessem normas específicas e separadas para compras regulares e para PPI. Desse modo, mesmo antes que as novas diretivas fossem encaminhadas ao Parlamento Europeu, a comissão emitiu orientações específicas em 2007, seguida, em 2009, por um guia sobre a gestão de riscos associados ao PPI, e guias similares foram emitidos pelos EM.

A partir de dezembro de 2011, revisões foram realizadas pela UE e adotadas pelo Parlamento Europeu em 26 de fevereiro de 2014. Essas revisões devem ser inseridas nas leis nacionais dos Estados-membros até março de 2016 – apenas para o caso do *e-procurement* o prazo foi estendido até setembro de 2018. As simplificações tornam as aquisições mais simples e flexíveis. Muitas melhorias foram incorporadas nas novas diretivas, e algumas são a seguir destacadas.

- Ênfase em qualidade, características inovativas, considerações ambientais e/ou sociais, transparência nas subcontratações e regras mais fortes contra propostas anormalmente baixas.
- Exigência que autoridades contratantes especifiquem claramente nos editais quais direitos de propriedade intelectual eles desejam adquirir (no todo ou em parte), dando assim mais certeza jurídica aos fornecedores que direitos eles terão e permitindo uma competição justa, ao permitir a adequada precificação.
- Um novo procedimento de parceria para inovação que permita que autoridades públicas publiquem editais sem pré-determinar uma solução, permitindo, assim, que negociações entre a autoridade e as empresas licitantes facilitem a obtenção da solução mais apropriada. Tal procedimento é estruturado em estágios nos quais a autoridade contratante deve prestar particular atenção à capacidade e experiência do licitante em P&D e no desenvolvimento de soluções inovadoras. A competição entre os licitantes ocorre na fase inicial do procedimento, e o licitante selecionado desenvolve a solução para a autoridade contratante que é depois adquirido por ela para seu uso;
- Todos os procedimentos considerarão o valor do ciclo total de vida das aquisições na avaliação, de modo que propostas mais inovadoras podem obter mais pontos pelos benefícios financeiros que seus ciclos mais longos gerarão.
- Um arcabouço legal mais robusto para PCP por meio do esclarecimento das exceções que se aplicam a serviços de P&D nas diretivas.
- Um procedimento aperfeiçoado e simplificado para o diálogo competitivo para uso nos casos em que as ACs não tenham capacidade para definir a forma de satisfação de suas necessidades;
- É ainda encorajada a divisão de contratos em lotes para aumentar o acesso das PMEs aos certames, e simplificou-se a questão da documentação (apenas o vencedor precisará enviar as documentações necessárias).

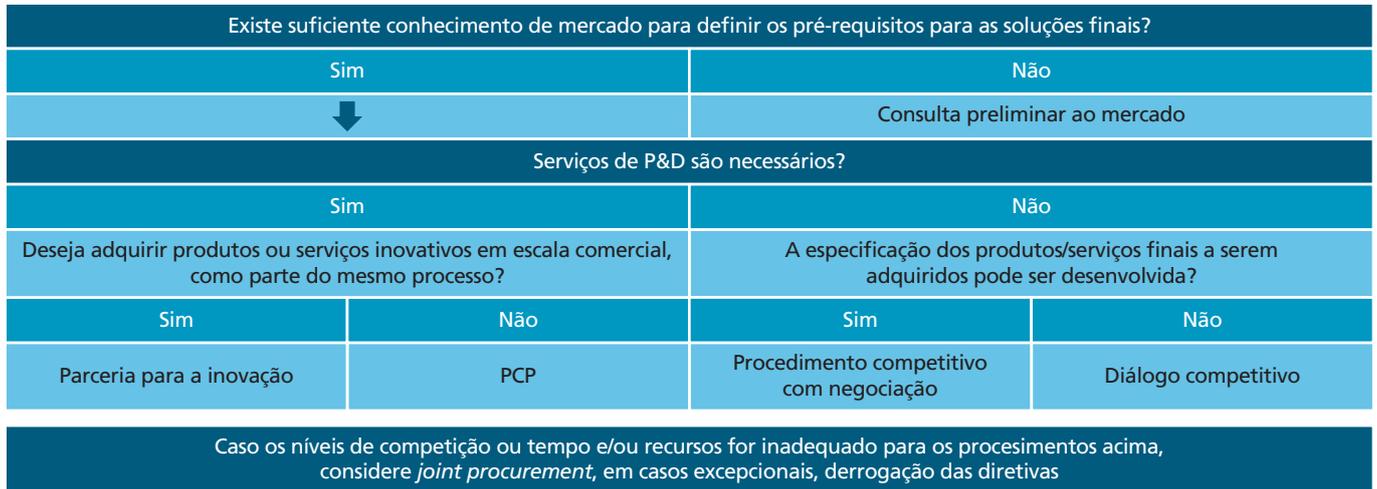
Os documentos oficiais²⁰ afirmam que estas atualizações reforçam o caráter de política pública das compras, em aspectos como inovação, políticas ambientais e integração governamental. Em relação à inovação, foco desta nota, um arcabouço geral – condicionado, naturalmente, à implementação das diretivas nas normas nacionais – foi desenhado pela UE para auxiliar os EMs a selecionar, entre os procedimentos previstos nas diretivas, qual o mais adequado para cada caso de PPI. Seis fatores seriam decisivos para a escolha do procedimento:

20. A análise dessa seção baseou-se especialmente em Semple (2014).

grau de conhecimento do comprador sobre o mercado, a necessidade ou não de realização de P&D, a possibilidade ou não de desenvolver uma especificação, a necessidade de adquirir a solução em escala comercial (por exemplo, após a fase de testes), o número de fornecedores potenciais e a estrutura do mercado e o tempo e os recursos disponíveis para as aquisições. O diagrama esquematizado na figura 2 apresenta o processo decisório de forma resumida.

FIGURA 2

Diagrama para seleção do procedimento licitatório para PPI

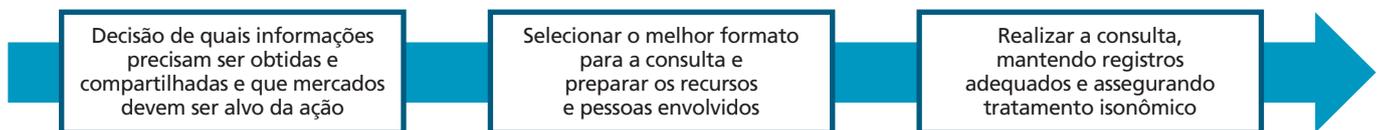


Fonte: Semple (2014).

A consulta preliminar ao mercado tem como objetivo reunir informações do mercado com foco na realização de aquisições futuras, além de informar a potenciais fornecedores a intenção e a necessidade das autoridades governamentais. Essa modalidade de ação, possível para as ACs pelas diretivas, não é, contudo, regulada diretamente pelo documento do bloco, que apenas indica que a etapa pode ser realizada pelas ACs desde que não prejudique as etapas competitivas do certame que venham a ocorrer futuramente. Tal prescrição é diretamente relacionada aos princípios de transparência e de não discriminação. As recomendações gerais das orientações da UE sugerem a utilização e/ou associação de formatos diversos de consulta, como questionários ou *surveys*, submissões escritas, *conference calls* por telefone ou internet, assim como a publicação da realização da consulta, por meio de uma *Prior Information Notice* (PIN) ou divulgação em *websites* relevantes para a indústria alvo. Na figura 3, há um esquema que sequencia os passos da consulta preliminar.

FIGURA 3

Etapas da consulta preliminar ao mercado



Fonte: Semple (2014).

Já o PCP, que é uma exceção às diretivas, conta com uma recomendação em vigor da UE, de 2007, que serviu de base para a adoção de abordagens diversas em outros países. A próxima seção deste artigo relata alguns exemplos de iniciativas em vigor sobre PCP em diversos países. A recomendação geral é resumida na figura 4.

FIGURA 4
Etapas do PCP

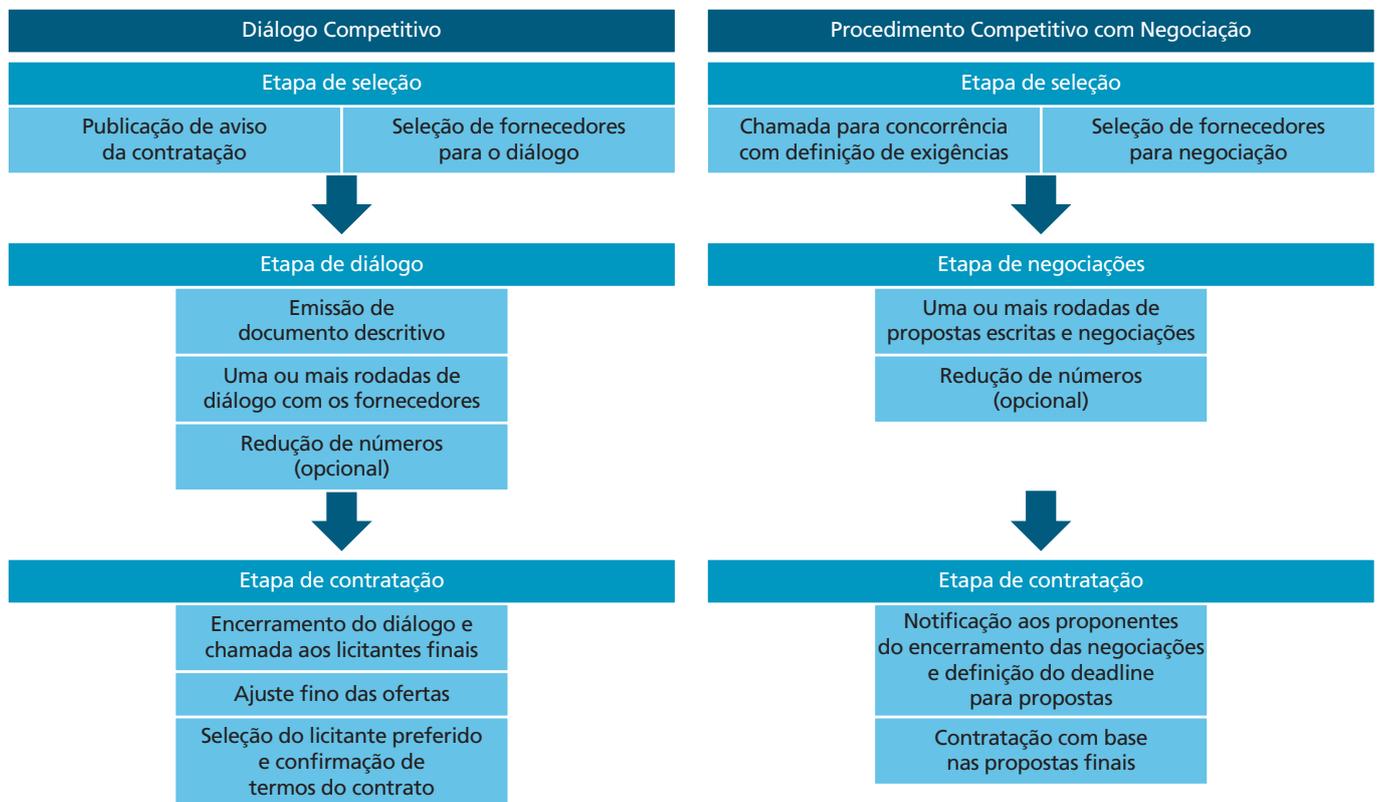


Fonte: Semple (2014).

O diálogo competitivo, que foi introduzido nas diretivas de 2004, possui três etapas: seleção, diálogo propriamente dito, e concessão do contrato. Esse procedimento teve suas regras atualizadas nessa última versão da diretiva, sendo permitido nas seguintes situações:

- quando as necessidades das ACs não podem ser atendidas sem a adaptação de soluções já existentes;
- as necessidades incluírem o projeto ou soluções inovadoras;
- o contrato não possa ser concedido sem negociações anteriores por conta de circunstâncias específicas relacionadas à natureza, à complexidade ou ao arranjo legal e financeiro ou aos riscos envolvidos;
- as especificações técnicas não puderem ser estabelecidas com precisão suficiente pela AC, fazendo referência a um padrão ou especificação técnica da UE (*European Technical Assessment* ou *Common Technical Specification*); ou
- se apenas propostas inaceitáveis ou irregulares forem submetidas em resposta a um certame aberto ou restrito.

FIGURA 5
Diálogo competitivo *vis-à-vis* procedimento competitivo com negociação



Fonte: Semple (2014).

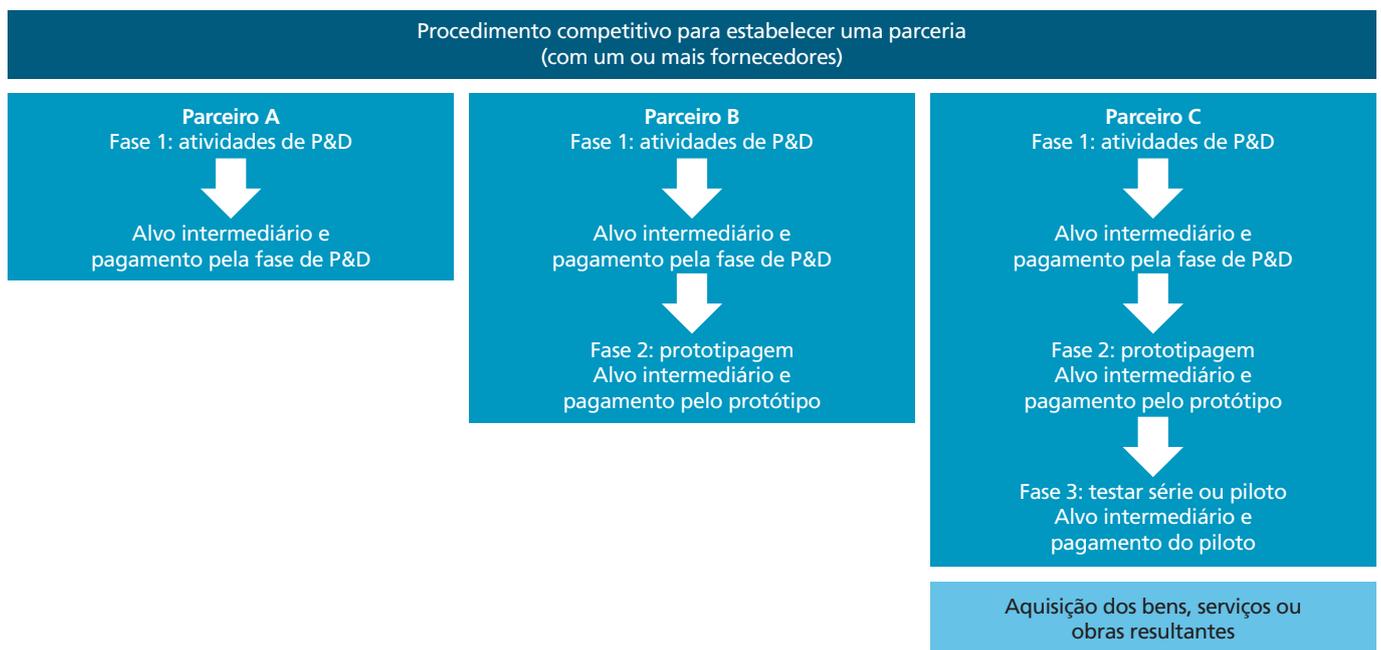
Outra modalidade prevista na diretiva e não existente no caso nacional é o procedimento competitivo com negociação, que visa adquirir bens, serviços ou obras que incluam algum elemento de adaptação, projeto ou inovação que não possibilite a contratação com base em negociações anteriores. Diferentemente do diálogo competitivo, essa modalidade exige que as ACs tenham condições de especificar as características do que será adquirido antecipadamente. Assim como o diálogo competitivo, essa modalidade possui três fases, mas algumas diferenças, como pode ser observado na figura 5.

A parceria para a inovação, modalidade também introduzida pelas novas diretivas, é voltada para os casos em que as ACs necessitem desenvolver P&D e comprar, em escala comercial, novos produtos e serviços. Essa modalidade é abarcada pelas diretivas uma vez que, diferentemente do PCP, ela envolve aquisição em escala comercial. A ideia subjacente ao procedimento é que ele seja utilizado quando as ACs precisarem de um novo produto, serviço ou obra inovadores, que não possam ser atendidos por meio da aquisição de produtos, serviços ou obras disponíveis no mercado. Outro aspecto das parcerias é a possibilidade de que ao longo do processo seja aplicado um “funil” entre os fornecedores inicialmente participantes até chegar ao vencedor. O diagrama da figura 6 ilustra um formato possível em uma parceria hipotética.

As orientações da UE indicam que a seleção dos parceiros que prosseguirão às etapas subsequentes deve ser feita com base na capacidade deles em desenvolver P&D e desenvolver e implementar soluções inovativas. Assim como definido nas diretivas, os contratos devem ser explícitos em relação aos direitos de propriedade intelectual entre as partes. A aquisição final dos produtos ou serviços resultantes é condicionada ao atingimento dos níveis de desempenho esperados e dos custos esperados (tetos devem ser estabelecidos *a priori*).

FIGURA 6

Parceria para inovação



Fonte: Semple (2014).

4 ALGUNS CASOS ILUSTRATIVOS

Como visto, a Horizon 2020 reflete as prioridades da Estratégia Europa 2020 e lida com preocupações centrais compartilhadas pelos cidadãos europeus e de todo o mundo. A abordagem adotada, baseada em desafios, tenta reunir recursos e conhecimento de diferentes áreas, tecnologias e disciplinas. A abordagem vai desde a pesquisa até a comercialização, com foco em atividades ligadas à inovação, como pilotos, demonstração, bancos de ensaio e apoio a atividades de compras públicas e penetração de mercado. Assim, o financiamento

disponibilizado no escopo da estratégia será focado nos desafios: saúde, mudança demográfica e bem-estar; segurança alimentar, agricultura e silvicultura sustentável, pesquisa marítima e em águas continentais e bioeconomia; energia e transportes seguros, limpos e eficientes; ação climática, meio ambiente, eficiência de recursos e matérias-primas; sociedades inclusivas, inovativas e refletivas e sociedades seguras.

Para o ano de 2015, por exemplo, as chamadas vinculadas à Horizon 2020 contemplavam 130 milhões de euros a 140 milhões de euros para PCP e PPI, em áreas como e-saúde, tecnologias da informação e comunicação (TICs), segurança e infraestrutura de pesquisa. Os programas de TICs, por exemplo, contemplam chamadas para robótica em áreas de interesse público, expansão da produtividade do setor público pelo uso de computação em nuvem, além de uma chamada aberta para qualquer área de interesse público que demande soluções baseadas em TICs.

Para saúde, as áreas eram autogestão de saúde e doença e empoderamento de pacientes. Em segurança, veículos com pilotagem opcional e sensores para vigilância marítima. Em infraestrutura de pesquisa, instrumentação científica para pesquisa.

No escopo dos significativos e bastante estruturados esforços de orientação e treinamento da UE, o guia *Innovation procurement - The power of the public purse* (2014) (European Commission, 2014) inclui projetos em que os compradores de diferentes países do continente reuniram recursos para conduzir PCPs ou PPIs juntos, e também projetos de *networking* que estabeleçam as bases para novas PCPs ou PPIs no futuro. Os quadros 1 e 2 exibem algumas dessas iniciativas, e exemplificam como a tecnologia está sendo usada por *pools* de AC para a busca de soluções de interesse comum.

QUADRO 1

PCPs em andamento – Estratégia Horizon 2020

Nome do Projeto	Soluções buscadas	Website	Autoridades públicas envolvidas (ACs)
Supporting independent living of elderly through robotics (SILVER)	PCP para obter novas tecnologias baseadas em robótica que permitam cuidar de mais de 10% da população idosa em casa, mantendo o mesmo quantitativo de <i>staff</i> de cuidadores.	< www.silverpcp.eu >	City of Odense and region of Southern Denmark (DK), City of Västerås (SE), City of Vantaa and Oulu (FI), City of Stockport (UK), City of Eindhoven (NL).
DECIPHER PCP	Visa melhorar os serviços de assistência à saúde na Europa, permitindo acesso seguro entre países aos portais de assistência existentes e cuidado médico eficiente e seguro para pacientes em trânsito nos EMs.	< www.decipherpcp.eu >	TicSalut (ES), ESTAV Centro (IT), TRUSTECH – Central Manchester Foundation Trust (UK).
Thalea (Tele-detection and tele-care of high-risk intensive care unit patients)	Visa permitir às unidades de cuidado intensivo melhores cuidados aos pacientes em risco de morte pelo telemonitoramento e telemedicina. Hospitais da Alemanha, Holanda, Espanha, Bélgica e Finlândia iniciaram juntos a PCP para obter uma plataforma de telemedicina interoperável e desenvolvida para pacientes de UTI com alto risco.	< www.thalea-pcp.eu >	Hospitais da Alemanha, Holanda, Espanha, Bélgica e Finlândia.
Nympha	Focado em serviços móveis para tratamento de saúde mental (e-saúde), especialmente transtornos bipolares em um contexto de mundo real.	< www.nympha-md-project.eu >	Provincia Autonoma di Trento (IT), Mental Health Services Capital Region Copenhagen(DK), CSPT – University Hospital (ES).
CHARM	Foca na mudança para a arquitetura modular de gestão de trânsito. É uma PCP conjunta que visa obter novos módulos que otimizem o desempenho da rede, a segurança nas vias e reduzam a emissão de CO2, por meio de gestão da rede, prevenção de acidentes e sistemas de transporte inteligentes (ITS)	< http://www.rws.nl/en/about_us/business_opportunities/charm_pcp/index.aspx >	
ENIGMA	Cinco cidades conduzem uma PCP conjunta para obter soluções inovadoras de iluminação, com foco na segurança urbana e em questões de eficiência energética	< http://www.enigma-project.eu/en/ >	Eindhoven (NL), Malmo (SE), Stavanger (NO), Comune di Bassano del Grappa (IT), Espoo (FI).
IMAILE	Foca em novas tecnologias e serviços para <i>e-learning</i> , com foco na próxima geração de ambientes pessoais de aprendizado (PLE) para educação fundamental e médio, em ciências, matemática e tecnologia, com apoio individualizado e acessível por qualquer dispositivo (bring your own device – BYOD)	< http://www.imaile.eu/ >	Halmstad municipality (SE), Ministry of Finance of Saxony Anhalt (DE), City council of Viladecans (ES), Municipality of Konnevisi (FI), Oulu University Center of Internet Excellence (FI).

Fonte: European Commission (2014).

QUADRO 2**PPIs em andamento – Estratégia Horizon 2020**

HAPPI	Envelhecimento saudável (comunicação, assistência, mobilidade, alimentação, sono e higiene pessoal).	< http://www.happi-project.eu/ >	Resah Ile-de-France (FR).
SPEA	Eficiência energética para prédios municipais.	< http://www.speaproject.eu/ >	Barcelona City Council (ES).
INNOCAT	Catering ecoinovador para escolas, saúde, serviços de assistência social e cantinas em locais de trabalho.	< http://www.sustainable-catering.eu/home/ >	ICLEI – Local Governments for Sustainability (DE).

Fonte: European Comission (2014).

Para além dessas iniciativas mais recentes, alguns países da UE parecem ter adotado no passado medidas mais proativas, já apresentando resultados consolidados na atualidade. O relatório *Strategic Use of Public Procurement in Europe* (2011) destaca a Finlândia (*Action Plan for Demand-Driven Innovation*, que permite a tomada de risco e ferramentas de gestão de risco), a Noruega, a Holanda e o Reino Unido como bons exemplos de políticas de compras públicas voltadas para a inovação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo tem por objetivo reunir notas iniciais para a discussão da experiência de países da UE no uso de DBIP baseadas no *public procurement*. O trabalho teve caráter exploratório e está inserido em um projeto mais amplo, que pretende se debruçar sobre algumas questões centrais para o êxito das políticas de compras públicas do país, de modo que teve natureza eminentemente descritiva. Inicialmente discutiu-se o contexto geral dessas políticas no bloco e das diferentes modalidades que as diretivas contemplam, e passou-se à análise das normas em vigor sobre o tema. Foram também apresentados, como exemplos, alguns casos de PCP e PPI atualmente em andamento.

Ainda que este primeiro esforço tenha sido bastante objetivo em suas análises, alguns aspectos se destacam, e são aqui apresentados para nortear o andamento de pesquisas congêneres, e mesmo o aprofundamento futuro deste trabalho no âmbito do Ipea. O fato de que a formalização de uma maior orientação para a demanda nas políticas de inovação é um fenômeno relativamente recente no bloco contrasta com os consolidados esforços de treinamento e orientação observados e consultados pela autora, em diversos formatos: plataformas e fóruns eletrônicos, relatórios, *briefings*, guias e *networkings* estão disponíveis aos *procurers*. Assim, a constatação anterior²¹ de que políticas públicas de inovação pelo lado da demanda exigem que os compradores da ponta da linha sejam envolvidos pareceu encontrar eco na UE.

Três outros pontos são aqui destacados e serão mais amplamente explorados em versões futuras deste estudo preliminar. As compras públicas para a inovação estão inseridas em uma estratégia ampla de desenvolvimento do bloco, com metas claras, pontos de controle estabelecidos e que serão avaliados sob múltiplas abordagens, especialmente antes do próximo ciclo de formulação de políticas públicas sobre o tema. Ao proceder desse modo, a Comissão Europeia garante que o aprendizado de ciclos de políticas anteriores não se perca. Ressalta-se ainda o fato de que projetos prioritários foram capazes de articular demandas não apenas de cidades e países diversos, como também de níveis de governança diferentes, o que facilita naturalmente a superação de desafios, como a fragmentação da demanda ou a ausência local de fornecedores qualificados. Por fim, a associação de projetos a desafios claros e comuns aos países da UE legitima o uso do poder de compras públicas, associado a objetivos de desenvolvimento científico e tecnológico. Os desdobramentos futuros deste trabalho pretendem, adicionalmente, realizar uma comparação mais detalhada das possibilidades e limitações das diretivas europeias para a aquisição de inovações em relação aos dispositivos legais nacionais para o mesmo objetivo.

21. Ver Myoken (2010).

REFERÊNCIAS

- AHO, E. et al. **Creating an innovative Europe**. Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation Appointed Following the Hampton Court Summit. 2006.
- BEISE, M. Lead markets: country-specific drivers of the global diffusion of innovations. **Research Policy**, v. 33, n. 6, p. 997-1018, 2004.
- BOS, L. **2014-2015 Horizon 2020 PCP and PPI related calls for proposals**. [S.l.]: [s.d.].
- CERNAT, L.; KUTLINA-DIMITROVA, Z. **International Public Procurement**: from scant facts to hard data. Bruxelles, 2015. (Chief Economist, n. Issue 1). Retrieved from: <<http://goo.gl/780R3Q>>.
- EDLER, J. et al. Evaluating the demand side: new challenges for evaluation. **Research Evaluation**, v. 21, n. 1, p. 33-47, 2012. Disponível em: <<http://doi.org/10.1093/reseval/rvr002>>.
- EDQUIST, C.; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, J. M. Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. **Research Policy**, v. 41, n. 10, p. 1757-1769, 2012. Disponível em: <<http://doi.org/10.1016/j.respol.2012.04.022>>.
- EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology. 2014a.
- _____. **Innovation Procurement**: the power of the public purse. 2014b. Retrieved from: <<https://goo.gl/Cp6pqe>>.
- _____. State of the Innovation Union Taking stock 2010-2014. Luxembourg: European Commission/Directorate-General for Research and Innovation, 2014c.
- _____. **Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs**. 2015.
- EU – EUROPEAN UNION. Community Innovation Survey (CIS). Eurostat, 2015.
- GEORGHIOU, L.; LI. **Public Procurement for Innovation in Small European Countries**. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/nq4tvH>>.
- GUERZONI, M.; RAITERI, E. Demand-side vs. supply-side technology policies: Hidden treatment and new empirical evidence on the policy mix. **Research Policy**, v. 44, n. 3, p. 726-747, 2015. Disponível em: <<http://doi.org/10.1016/j.respol.2014.10.009>>.
- MACEDO, M. Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil. No prelo.
- MYOKEN, Y. Demand-orientated policy on leading-edge industry and technology: public procurement for innovation. **International Journal of Technology Management**, v. 49, n. 1, p. 196-219, 2010.
- SEMPLE, A. **Guidance for public authorities on Public Procurement of Innovation**. Freiburg: Procurement of Innovation Platform ICLEI – Local Governments for Sustainability, 2014.
- SQUEFFE, F. H. S. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Brasília: Ipea, 2014.
- ZAGAMÉ, P. **The costs of a non-innovative Europe**: what can we learn and what can we expect from the simulation works. [S.l.]: [s.d].