



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

**INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: PERCEPÇÕES SOBRE OS
RESULTADOS NO PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS NO
GOVERNO BRASILEIRO**

RELATÓRIO TÉCNICO

Wesley Rodrigo Couto Lira

Brasília - DF

2022

APRESENTAÇÃO

Trata-se de Relatório Técnico da dissertação “INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: PERCEPÇÕES SOBRE OS RESULTADOS NO PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS NO GOVERNO BRASILEIRO”, apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), da Universidade de Brasília (UnB).

O curso de Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA) foi promovido pela Polícia Rodoviária Federal (PRF), em parceria com a UnB, no período de março de 2020 a março de 2022, em Brasília/DF.

Informa-se que a dissertação foi defendida em 30 de agosto de 2022, em banca, tendo sido aprovado pela Comissão Examinadora, composta pelos seguintes Professores:

- Prof. Dr. Pedro Carlos Resende Junior – Orientador;
- Prof. Dr. João Souza Neto – Membro Interno;
- Prof. Dr. Plínio Rafael Reis Monteiro – Membro Externo; e
- Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva – Suplente.

Palavras-chave: Inovação; Inovação em serviços; Setor público; Compras públicas; Indicadores de inovação.

Feitos estes esclarecimentos, o presente relatório tem por objetivo apresentar aos gestores públicos federais responsáveis por atividades relacionadas às compras públicas no governo brasileiro os principais resultados alcançados com a pesquisa, a fim de subsidiar iniciativas de inovação, podendo servir como uma orientação para os gestores públicos em relação a tomada de decisão em relação às capacidades de inovação. Ademais, foi criado um banco de indicadores de inovação no processo de compras governamentais, a fim de viabilizar a mensuração do desempenho da inovação no contexto do Ministério da Economia.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
1.1. Objetivos.....	10
1.1.1. Objetivo geral.....	10
1.1.2. Objetivos específicos.....	10
1.2. Justificativa e relevância	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1. INOVAÇÃO E A TEORIA SCHUMPETERIANA	13
2.2. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	17
2.2.1. Inovação no setor público e <i>frameworks</i> de análise	22
2.3. INOVAÇÃO EM SERVIÇOS	33
2.4. INOVAÇÃO EM COMPRAS PÚBLICAS	37
3. MÉTODO	39
4. RESULTADOS E ANÁLISE DE DADOS	40
4.1. Objetivo específico 1: Caracterização das inovações desenvolvidas pelo Ministério da Economia no processo de compras públicas	41
4.2. Objetivo específico 2: Identificação das barreiras e dos facilitadores à inovação....	52
4.3. Objetivo específico 3: Banco de indicadores de inovação no processo de compras governamentais	56
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	59
REFERÊNCIAS	64

1. INTRODUÇÃO

A inovação é fundamental para Administração Pública (Bysted & Hansen, 2015; OCDE, 2015; Sørensen, 2017; De Vries, Tummers, & Bekkers, 2018) uma vez que direciona os esforços organizacionais públicos no sentido de entregar novos produtos e serviços para a sociedade, e permite a resolução de problemas complexos de novas formas e a descontinuidade com o passado.

Bloch (2011) explica que há categorias de determinantes que podem estimular esforços inovadores no setor público, uma vez que as organizações públicas não operam na lógica do lucro e da competição como é no setor privado. São elas: (i) financeira ou econômica, vinculada à busca por eficiência e efetividade; (ii) relações internacionais, por influência econômica ou política entre as nações; (iii) política, por meio novas agendas partidárias; (iv) democracia e governança, com ênfase na cooperação ou na participação social; (v) institucional, advinda da adaptação a novas regras; (vi) fóruns específicos de lideranças ou grupos corporativos; e (vii) interesse público ou de reputação individual.

Suplementarmente, Bekkers et al. (2011) esclarecem que o termo inovação migrou das discussões de gestão privada e desenvolvimento tecnológico para a esfera pública devido ao fato de que, empiricamente, elementos recorrentes em episódios de inovação privados não se mostravam exclusivos desse setor. O avanço da teoria de inovação, e notadamente a dos sistemas de inovação, impulsionou o debate da inovação em governo, e a visão predominante nas ciências sociais passou a enxergar que a inovação é um elemento chave em crescimento nas organizações públicas. Outro fator que se soma é a convergência entre os setores público e privado, que estimula uma cópia mais intensa dos conceitos de gestão, organização e tecnologia do setor privado por parte das organizações do setor público (Pollitt, Albright, & Steijn, 2011; Osborne & Brown, 2013).

Dada as dificuldades dos gestores públicos em compatibilizar o atendimento para as necessidades da sociedade, as instituições públicas se acostumaram a assimilar modelos privados, orientados fundamentalmente por ferramentas absorvidas do mercado, inspiradas pela lógica da *New Public Management* (NPM), porém com limitações, face aos desafios e expectativas contemporâneos (Bekkers et al., 2011). Frequentemente, inovação no serviço público está vinculada a movimentos de reforma, tais como a NPM (Pollitt & Bouckaert, 2011), o governo eletrônico (Bekkers & Homburg, 2005), a mudança de governo para governança

(Rhodes, 1996), bem como as discussões sobre o recuo do papel do governo para a ideia de devolver poderes para as comunidades e estabelecer um papel maior nos serviços públicos para organizações voluntárias e comunitárias (Grande Sociedade) (Lowndes & Pratchett, 2012).

No Brasil, o movimento da NPM seguiu reformas similares, propondo mudanças no modo como o governo deve desempenhar, incluindo aspectos relacionados à responsabilidade, à eficiência e ao foco nos resultados em vez de controles *ex ante*, o que converge com a percepção de Pollitt e Bouckaert (2011), que em vez de grandes reformas ou grandes ideias, os resultados predominantes foram mais voltados para a gestão de melhorias em pequena escala ou inovações no setor público.

Ampla pesquisa feita por De Vries et al. (2016) sobre a modernização da coisa pública, com o estudo de 181 artigos e livros sobre inovação do setor público, destacaram-se os seguintes temas: (1) definições de inovação, (2) tipos de inovação, (3) objetivos da inovação, (4) antecedentes da inovação e (5) resultados. A partir da análise, a revisão indicou que a pesquisa empírica até o momento tem sido amplamente frustrada em identificar e explicar o que ocorre depois que as inovações no setor público são iniciadas, sendo o foco o processo de inovação ou a adoção de uma inovação.

A literatura de inovação no setor público destaca que o Estado é gerador de significativas mudanças e inovações, pois os governos direcionam investimentos e esforços para o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), conforme destacam Halvorsen et al. (2005). Embora a busca por inovações tenha sido realizada com objetivo de entregar algo novo ao público, Rogers (2003) também reconhece a mesma condição, ou seja, os impactos da adoção de inovações são aspectos, muitas vezes, deixados em segundo plano nos estudos acadêmicos.

Contudo, caminhos novos têm sido desenvolvidos no campo da inovação, bem como a combinação do uso das TICs com diversas inovações no setor público, inclusive nas compras públicas eletrônicas (Svidronová et al., 2016). De Vries et al. (2016) corroboram com esse entendimento quando abordam a ampliação das capacidades institucionais do Estado e a inovação como partes de um processo dinâmico de evolução que envolve uma série de atividades inovativas. Nesse sentido, identificar os resultados da inovação nas organizações públicas e conhecer quais condições contribuem para o sucesso de experiências inovadoras é uma agenda de pesquisa em questão no Brasil.

Para Ferreira et al. (2015), a abordagem neoschumpeteriana sobre a inovação tem se concentrado fortemente no setor privado, o que tem levado à grande evolução da análise da inovação no âmbito tradicional, embora não haja resposta de como deve ser definido o conceito de inovação quando o objeto de estudo são os serviços, ou seja, os produtos intangíveis nas indústrias de serviços. Os autores afirmam que a literatura de inovação em serviços é esparsa e simplesmente pressupõem que as empresas de serviços inovam, não discutindo suas razões ou se a inovação em serviços pode ser compreendida em termos de teoria da inovação desenvolvida para o setor de manufatura.

Na literatura, a vertente da perspectiva tecnológica de inovação em serviços é reforçada pelo uso da tecnologia da informação a fim de promover inovações (Howells, 2010). Segundo Barcet (2010), por exemplo, a inovação em serviços tem sido considerada menos importante do que a inovação na indústria, e é tida como inovação incremental, porque inova apenas com o uso de tecnologia. Ferreira et al. (2015) asseveram que neste caso, trata-se, essencialmente, das tecnologias de informação e comunicação (TICs), as quais são mais utilizadas para aprimorar e acelerar processos de trabalho que possam ser padronizados.

De acordo com Gallouj (1994), houve uma mudança de perspectiva quanto ao conceito geral de inovação em serviços: de assimilação para demarcação seguida de integração. A primeira perspectiva naturalmente usa as ferramentas herdadas do campo da inovação industrial, sem considerar a natureza especial do campo de serviços. A perspectiva de demarcação (ou diferenciação) concentra-se na ideia de que há formas de inovações que são negligenciadas e até mesmo escondidas, e que podem ser identificadas através de foco nas atividades de serviço. A integração pressupõe que a inovação em bens e serviços, inovação tecnológica e inovação não tecnológica devem ser analisadas com a mesma estrutura analítica.

Nesse contexto, Djellal e Gallouj (2012) afirmam que inovação visível é a inovação medida por indicadores tradicionais, como Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), e patentes, refletindo uma visão tecnológica e do campo da inovação industrial (assimilacionista), baseada na produção de sistemas técnicos. Segundo os autores, limitar a inovação a esta concepção leva a um resultado em que os serviços são relativamente menos inovadores que a indústria, apesar dos avanços associados à inclusão das TICs. A inovação invisível ou oculta representa um campo de pesquisa importante, com uma diversidade de formas de inovação, incluindo inovações sociais, inovações organizacionais, inovações metodológicas, inovações de marketing e inovação de produtos e processos intangíveis.

Gershuny & Miles (1983) destacam que o uso de tecnologias na produção de serviços ajudou as primeiras tentativas de ruptura com a visão clássica de que os serviços eram pouco produtivos e inovadores, reconhecendo o impacto das tecnologias da informação (TI) no setor de serviços. Com base nessas ideias, Barras (1986) elaborou o primeiro modelo de inovação em serviços e observou que o uso de tecnologia da informação sobre os processos de aprendizagem produziu, inicialmente, melhoria da qualidade do serviço e, em seguida, novos serviços (inovação).

Ferreira et al. (2015) concluem que é fácil a relação entre o uso da tecnologia com a geração da inovação, uma vez que com a aplicação de tecnologia a processos de prestação de serviços públicos, novos arranjos e formatos de serviços são disponibilizados.

No âmbito da literatura internacional, há referências aos impactos ou efeitos das inovações no setor público, quase que exclusivamente pela ótica positiva, deixando de lado efeitos negativos (De Vries et al., 2016). Lember et al. (2011) afirmam que soluções inovadoras de compras podem trazer benefícios para o setor público e privado, bem como para a sociedade como um todo. Esses benefícios incluem a modernização do setor público, o aumento da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos e, em geral, o encontro de desafios da sociedade contemporânea.

Segundo Isidro-Filho (2017a), as reformas no setor público são marcadas por diferentes modelos que preconizam princípios de organização e funcionamento do Estado, sendo a inovação o fio condutor de transformações em estruturas e processos de organizações públicas. O projeto *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries* (Mepin), nos países nórdicos, o *National Endowment for Science Technology and the Arts* (Nesta), no Reino Unido, e o *Australian Public Sector Innovation Indicators Project* (APSS), na Austrália, são exemplos de como países têm envidado esforços para institucionalizar a inovação em termos conceituais e metodológicos, no sentido de criar condições para a melhoria contínua de serviços públicos e cidadania.

Numa tentativa de comparar as experiências de organizações públicas brasileiras à luz dos referenciais teóricos internacionais, Isidro-Filho (2017a) identificou a oportunidade de estabelecer um *framework* que abarque os construtos constituintes da inovação no setor público (Bloch, 2011; Bugge & Bloch, 2016), que representem adequadamente as características particulares da gestão pública federal, sem perder ressonância com os principais modelos institucionais identificados na literatura.

Pela ótica dos serviços públicos, as compras públicas estimulam a inovação pelo aspecto do consumo e da demanda, e podem ser usadas para guiar trajetórias tecnológicas – por exemplo, Aschhoff e Sofka (2009), Jakob Edler e Georghiou (2007) e Stern, Hellman, Rijnders-Nagle, Terrell, e Astrom (2011).

Svidronová et al. (2016) relatam os vários benefícios da adoção da contratação pública eletrônica (*e-procurement*), sendo que European (2010a) inclui, dentre as vantagens: maior acessibilidade e transparência; benefícios para procedimentos individuais; e benefícios em termos de uma administração de contratos públicos mais eficientes. Outros autores, por exemplo, Svidronová e Mikus (2015) acrescentam as seguintes vantagens da contratação eletrônica: melhoria da qualidade e flexibilidade dos serviços; diminuição dos preços e variabilidade dos serviços; uma solução para assimetria de informação; aumento do efeito competitivo; aumento na economia de tempo; divulgação fácil e rápida de informações sobre os pregões eletrônicos e seu andamento; abertura de mercados para a participação de empresas estrangeiras e redução do nível de burocracia.

Em estudo realizado sobre o setor público brasileiro, o Banco Mundial (BM) aponta que o Brasil economizou de 19 a 21% do valor total das compras públicas realizadas por meio do pregão eletrônico (World Bank, 2010). A norma brasileira de licitações tem seu marco na promulgação da Lei nº 14.133, que foi aprovada no dia 1º de abril de 2021 e passou a estabelecer as novas regras para Licitações e Contratos Administrativos. A Lei anterior, 8.666 de 1993, ao longo do tempo foi sendo modificada e complementada de acordo com os anseios dos cidadãos e com o desenvolvimento das TICs, fazendo com que muitas inovações fossem sendo implementadas, em especial aquelas apresentadas na Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), na Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações) e na Lei nº 13.303/2016 (Lei das estatais) (Ramos Pinto, 2020).

A nova lei substituiu a Lei nº 8.666/93, bem como a Lei do Pregão e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações. O novo marco legal ainda, extingue três modalidades de licitação: convite, tomada de preço e Regime Diferenciado de Contratações, além de trazer a nova modalidade do diálogo competitivo. Além disso, estabelece período de transição da Lei 8.666/93, entre 1º de abril de 2021 e 4 de abril de 2023, muito importantes para identificar mudanças, suas aplicações e experimentações pelos compradores públicos.

Nesse contexto, insere-se o Ministério da Economia (ME), que por meio da Secretaria de Gestão (Seges), coordena o Sistema Integrado de Serviços Gerais (Sisg), órgão central de

logística no Poder Executivo federal, responsável legal pela normatização das compras de bens e contratação de serviços, e que implementou processo inovador de centralização de contratações, além de inovações tecnológicas relacionadas ao sistema Comprasnet – sistema de tecnologia que operacionaliza as compras governamentais, bem como o pregão eletrônico.

Além disso, o órgão atua na modernização da legislação e na regulamentação dos dispositivos da nova lei de licitações. Como meio para isso, o pregão eletrônico é desenvolvido com apoio no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e comporta duas etapas distintas: a fase interna, que é realizada dentro do órgão, e a fase externa, que ocorre por meio do Comprasnet, em particular no portal de Compras do Governo Federal – Compras.gov.br.

No Brasil, o governo federal gasta, em média, 5% do PIB em compras apenas de bens e serviços. Somando as despesas efetuadas por Estados, municípios e estadais, o percentual é de aproximadamente 15% do PIB, cerca de R\$ 900 bilhões (C. G. Ribeiro et al., 2018). Apesar do volume de recursos envolvidos anualmente, não há incentivos para atrair novos compradores públicos pela falta de uma carreira estruturada na área de compras públicas, alvo constante dos órgãos de controle, o que acarreta uma percepção de risco para os servidores dessas áreas, inibindo tentativas de inovação na melhoria da eficiência dos processos de aquisição (Almeida & Sano, 2018).

Diante desse cenário, o presente estudo traz a seguinte questão de pesquisa: quais os resultados das inovações no processo de compras públicas no Governo brasileiro?

Dessa forma, visando pôr luz aos desafios enfrentados pelos diferentes órgãos do setor público para adoção de inovações em compras públicas e estabelecer uma agenda para pesquisas sobre tema em questão no Brasil, o presente estudo tem como objetivo identificar os resultados, bem como discutir as barreiras e os facilitadores da adoção de inovações no processo de compras públicas no âmbito do Governo brasileiro.

Para tratar a questão de pesquisa, pretende-se adotar o *framework* de Isidro-Filho (2017a), em que experiências de organizações públicas brasileiras foram comparadas aos referenciais institucionais e científicos da literatura. Neste projeto, em função da diversidade de definições na literatura, inovação é definida como sendo uma ideia, prática ou objeto novo para a unidade adotante, seja ela empresa, governo, associação, entre outros. Com isso, uma vez a ideia sendo nova para quem a adota, o que se apresenta no caso de centralização de contratações

e no uso de tecnologia no sistema de compras governamental, consideram-se inovação pelo ME, bem como o alcance nas unidades do governo federal (Rogers, 2003).

1.1. Objetivos

Com o intuito de oferecer respostas ao problema proposto, seguem os objetivos geral e específicos da presente pesquisa.

1.1.1. Objetivo geral

Analisar os resultados das inovações no processo de compras públicas no âmbito do Governo brasileiro.

1.1.2. Objetivos específicos

- a) Caracterizar as inovações desenvolvidas pelo Ministério da Economia no processo de compras públicas;
- b) Identificar barreiras e facilitadores à inovação;
- c) Criar banco de indicadores de inovação no processo de compras governamentais.

1.2. Justificativa e relevância

A necessidade de aprofundar a compreensão da inovação, especialmente nas compras públicas do Governo Federal, torna-se relevante uma vez que a contratação pública pode estar associada a múltiplos objetivos (como a eficiência da administração pública, melhoria da prestação de serviços públicos à sociedade, promoção de setores específicos, estímulo à inovação tecnológica, entre outros). A partir das demandas da administração pública federal, bem como de unidades compradoras de Estados e Municípios aderentes ao Sigs, são regulamentadas e operacionalizadas, por meio de sistemas de software, todas as atividades relacionadas ao processo de compras governamentais, e às contratações centralizadas, pelo ME, através da Seges.

O advento da tecnologia da informação e de sistemas de *softwares* mais integrados tem mudado radicalmente a área de compras. Por essa razão, os sistemas de compras passaram por períodos de aprimoramento de forma que, atualmente, se apresentam de forma integrada, viabilizando o alcance de uma maior eficiência (Baily et al. 2008). O Siasg incorporou esses conceitos de sistema de informações integradas da gestão privada e, adaptando-os às

necessidades do setor público, promoveu maior celeridade da fase externa do processo de compras, por meio do pregão eletrônico (Fernandes, 2005; Santana, 2013).

Por outro lado, as compras públicas são vulneráveis à corrupção e existe risco da sua ocorrência em todas as fases do processo (ICAC, 2011; OCDE 2020). Nesse contexto, considerando que a perspectiva da simplificação administrativa e do combate à corrupção é relevante para as compras públicas, espera-se que a inovação na área seja estimulada a partir da relação de insatisfação com os mecanismos de controle da administração pública, permitindo reforçar a transparência, a concorrência e os preços (Fortini & Motta, 2016; Moreira & Vargas, 2009; Obwegeser & Müller, 2018). Em razão disso, o setor público vem utilizando as TICs para modernização de sua atuação (Fernandes, Paiva Júnior, Fernandes, & Costa, 2020), as quais viabilizam a transparência e o acompanhamento de informações (Carneiro & Resende Junior, 2017), bem como o controle das compras públicas (Bertot, Jaeger & Grimes, 2012).

A centralização das compras é uma tendência evidenciada pela criação das agências de compras, nos países europeus, como modelo voltado para o aproveitamento de ganhos de escala e a condução qualificada das contratações ou aquisições de maior complexidade (Dimitri et al., 2006). No caso brasileiro, nos últimos anos vem ocorrendo o fortalecimento dos órgãos centrais responsáveis pela supervisão e normatização das compras e as iniciativas de centralização, a exemplo da criação da Central de Compras do Governo Federal em 2014, vinculada ao ME. Esta centralização, além de considerar os custos envolvidos no processo de compras (logística, operação, administração, dentre outros), visa obter melhores preços em proveito de um aumento da necessidade de contratação de bens e serviços, bem como contratos estáveis, regularidades das entregas e pagamentos, e redução de processos administrativos.

As compras realizadas de forma conjunta através de uma Central possibilitam à concentração do volume de compras de toda a administração pública federal que proporciona maior capacidade de negociação. Os preços obtidos pela Central de Compras qualificam a gestão do ME, tanto ao promover uma economia no orçamento público, como também possibilita que os órgãos públicos foquem em ações finalísticas voltadas para atender diretamente os cidadãos. Por outro lado, a compra centralizada implica em maior responsabilidade do ME, especialmente da Seges, no sentido de assegurar contratos em quantitativos e prazos que garantam utilização efetiva por toda a administração pública.

É nesse contexto de uso das TICs e da centralização das compras públicas que a inovação é relevante para o setor público, relacionando-se diretamente com a possibilidade da

oferta de novos e melhores serviços à sociedade, principalmente em um ambiente de escassez de recursos, de aperto fiscal e de redução organizacional (Clausen et al., 2020), e de constantes desenvolvimentos tecnológicos (Moussa et al., 2018). Diante da centralização das atividades de contratações de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos da administração pública federal, a gestão dessas contratações apresenta inúmeras especificidades e exigem substanciais e continuados investimentos, o que demonstra representatividade quanto ao montante financeiro dispendido nessas contratações da Central de Compras, em especial nos últimos dois anos, de acordo com Tabela 1.

Tabela 1

Processos de compras da Central de Compras de 2018 a 2021

Ano	Valor (R\$)
2018	316.601.896,21
2019	308.299.368,86
2020	2.006.049.747,14
2021	3.159.953.451,36

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados do Painel de Compras disponível no Compras.gov.br.

O contexto apresentado permite demonstrar suficientemente a necessidade de análise de inovações implementadas pelo ME, através da Seges, pois conhecer os fatores externos, internos e condições de enquadramento que influenciam tais inovações permitirá, entre outras coisas, que se desenvolvam planos de ação para a área de forma mais justificada, já que será possível identificar as forças e fragilidades advindas das iniciativas inovadoras, além de contribuir para a melhor alocação de recursos públicos para futuras ações no setor público.

Destaca-se que importantes estudos têm sido realizados para analisar a inovação, embora tais estudos sejam escassos no setor público, o que reforça a necessidade de análise do processo de inovação nesse setor, fato que se torna mais incipiente quando se trata de inovações em compras públicas (Bloch, 2011; De Vries et al., 2016; Detelj et al., 2015).

Por fim, um trabalho científico precisa apresentar contribuições acadêmicas e práticas, visto que a administração é uma ciência essencialmente aplicada e nestas contribuições residem a justificativa e a relevância do trabalho. Assim, com uma análise descritiva e por meio da análise das experiências inovadoras em compras públicas no governo brasileiro, pretende-se verificar as relações citadas nos objetivos. Este esforço está alinhado com as iniciativas internacionais que buscam um modelo mais abrangente para inovação no setor público (Bloch, 2011; De Vries et al., 2016).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. INOVAÇÃO E A TEORIA SCHUMPETERIANA

Segundo a teoria de Schumpeter, a inovação pressupõe algo novo que acrescente valor para os *stakeholders* organizacionais e que, eventualmente, possa ser replicado em outros contextos, como mercados, setores, áreas, processos ou partes interessadas, e que também possa ser detectado distintamente nos setores público e privado. O primeiro, em uma abordagem de interesse coletivo, e o segundo focado no lucro (Resende Junior et al., 2013).

O trabalho seminal de Schumpeter, *Theory of Economic Development*, de 1934, já procurava explicar a relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico. De acordo com o autor, a inovação seria o ato de fazer algo diferente no aspecto econômico, o que poderia apontar para novos resultados, tais como: um novo bem ou uma nova qualidade de um bem, um novo método de produção, um novo mercado e, por fim, uma nova fonte de fornecimento.

Após Schumpeter, várias análises sobre o tema ampliaram-se de forma contínua, perpassando por áreas e setores econômicos e administrativos, com especial ênfase na área privada. Apesar da variedade de conceitos, inovação está geralmente ligada a melhorias em processos organizacionais, implementação de novos produtos, procedimentos, serviços, políticas ou sistemas (Bekkers et al., 2011; Damanpour & Schneider, 2009; OCDE, 2015). Em conceituação mais ampla, porém como foco no setor público, Brown e Osborne (2012) argumentam que a inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual.

Bloch e Bugge (2013) abordam que os estudos de inovação em empresas privadas têm melhorado muito a compreensão dos processos subjacentes à inovação e às mudanças sociais e econômicas nas economias modernas. No entanto, tem havido uma tendência de considerar o setor público como algo bastante diferente do setor privado em termos de inovação, geralmente decorrente da percepção do setor público como fornecedor de estrutura regulatória para a inovação no setor privado e como destinatário passivo de inovações (Windrum, 2008).

A interação entre as empresas e o setor público é vista como uma importante fonte de inovações e uma pré-condição para a eficiência empresarial e competitividade global (Bloch, 2011). Entretanto, um grande desafio nesse sentido é como medir a extensão e o alcance das

inovações do setor público e como fazer comparações entre os setores e países, para determinar o impacto das inovações no desenvolvimento das empresas e na sociedade, bem como sua dependência sobre empresas que atuam como fornecedores de bens e serviços do setor privado (OECD, 2010).

A definição de inovação de Dosi e Nelson (1982) consiste na busca, descoberta, experimentação, desenvolvimento, melhoria e adoção de novos produtos, serviços, processos e novas técnicas organizacionais. Para Resende Junior et al. (2013), inovação é percebida nas características finais de produtos e serviços como o resultado da capacidade técnica, das competências do fornecedor e das competências do cliente na prestação de serviço.

Windrum (2008) também enfatiza que o trabalho sobre inovação do setor público em disciplinas relacionadas pode ser usado para ajudar a formar uma estrutura teórica para a inovação aplicável ao setor. Como destaque, o autor afirma que a pesquisa sobre inovação de serviços e sistemas de inovação pode ser usada como pano de fundo para as discussões sobre como a inovação pode ser mensurada no setor público. Nesse sentido, Koch e Hauknes (2005) afirmam que ainda falta uma estrutura adequada para entender e medir a inovação no setor público. Assim, Bloch e Bugge (2013), com base nos *insights* gerados em um estudo piloto nórdico sobre o desenvolvimento de uma estrutura de medição para inovação no setor público, contribuíram para formar uma estrutura teórica para a inovação do setor público, tendo como pano de fundo a pesquisa sobre inovação em serviços e sistemas de inovação.

A base de discussão é na tipologia de demarcação, assimilação e integração de Gallouj e Djellal (2010a). Os autores discutiram a relação entre inovação em manufatura e serviços, como ponto de partida para considerar se a inovação no setor público pode ser medida com a mesma estrutura da inovação no setor privado. As discussões sobre medição da inovação no setor público em uma abordagem comparada ao setor privado são fatores importantes para serem considerados na capacidade de inovação em compras públicas.

Estudos de Djellal, Gallouj e Miles (2013) podem contribuir com a pesquisa, pois examinam como os principais estudos realizados durante duas décadas de pesquisa sobre inovação de serviços tratam o assunto ou como podem ser extrapolados ao tratar da inovação nos serviços públicos. Na revisão, deficiências na literatura e novos caminhos de pesquisa e ação podem ser explorados, tendo como direcionador as quatro diferentes perspectivas teóricas dos estudos de inovação em serviços: assimilação, demarcação, inversão e integração.

Com base em ideias apresentadas por Schumpeter, o conceito de inovação recebeu contribuições e críticas dos autores denominados neo-schumpeterianos, com destaque para a inovação como geradora de competitividade das empresas, por meio de vantagens de custo e qualidade, e consequente ampliação de seus mercados (Kon, 2004).

A partir dessas críticas e contribuições, a literatura apresenta estudos com conceitos diversos de inovação. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ou *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), publicou o Manual de Oslo em 1992 (OECD, 2005). O manual é dedicado à mensuração e interpretação da inovação com o objetivo principal de melhorar a compreensão do processo de inovação e seus impactos econômicos. O documento define inovação como a introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado em suas características ou usos previstos, abrangendo especificações técnicas, componentes, materiais, softwares incorporados e facilidade de uso.

Segundo OECD et al. (2005), as inovações são classificadas em quatro tipos: i) inovação de produto – produtos e serviços novos e melhorias relevante para os existentes; ii) inovação de processo – melhorias significativas no processo de produção e substituição; iii) inovação organizacional – implementação de novas práticas gerenciais; e iv) inovação de marketing – novos métodos de marketing, incluindo embalagem, promoção e colocação.

Resende Junior e Romero (2019) notaram uma predominância da definição de inovação “ora como efeito da atividade de inovação, ora como a própria atividade incluindo a descoberta, experimentação, desenvolvimento e adoção de novos produtos, serviços, processos e técnicas organizacionais.” (p. 2). Segundo os autores, o construto inovação não é visto somente como o resultado da atividade inovação, mas como o processo de gestão do “novo” em uma aproximação com a definição de Dosi e Nelson (1982) - processo de busca, descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de novos produtos, serviços, processos e novas técnicas organizacionais. Além das várias abordagens e definições de inovação, Rogers (2003), referência no processo de difusão da inovação, define-o como “o processo no qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social”.

Quanto ao setor público, vários esforços têm sido empreendidos para compreender a natureza da inovação, sobretudo na busca por indicadores e *frameworks* de análise que permitam a construção de medidas e indicadores de inovação. Modelos ou *frameworks* auxiliam

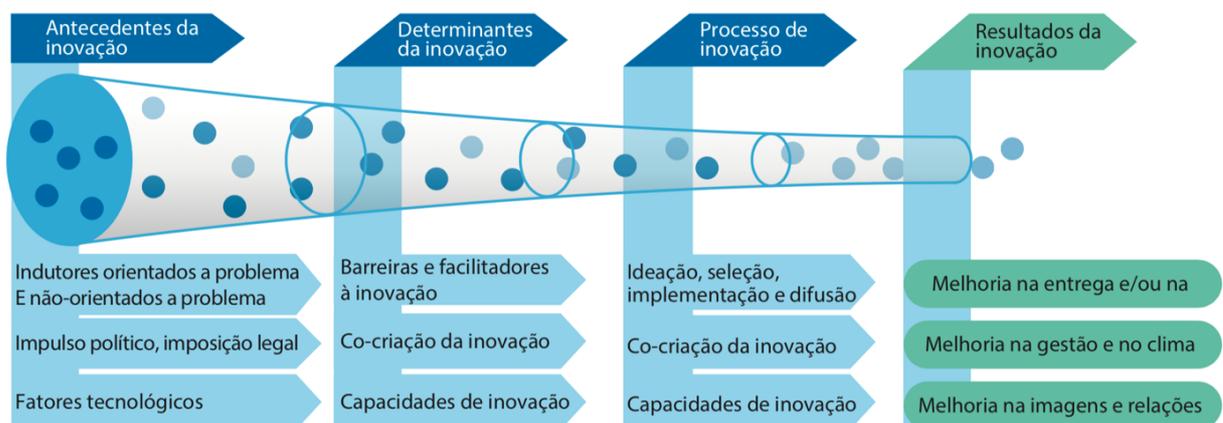
na organização conceitual e na classificação de ideias acerca da inovação no setor público, conforme destaca a OECD (OECD, 2015). De acordo com Isidro-Filho (2017a), o Mepin, o Nesta e o APSII, são exemplos de iniciativas de estruturação conceitual e metodológica de arcabouços que sustentam a compreensão da inovação no setor público.

Diante disso, o marco teórico deste estudo está baseado no *framework* de Isidro-Filho (2017a), o qual foi construído e aplicado ao contexto brasileiro, embasado na análise dos modelos apresentados anteriormente, e que identificou elementos transversais aos modelos de inovação, tendo como base para a sua construção o Poder Executivo federal.

O estudo, está organizado em quatro partes nas quais os construtos da pesquisa podem ser caracterizados, a fim de orientar o modelo exploratório de análise dos dados. Isidro-Filho (2017a) mostra que os modelos de inovação no setor público abordam, em geral, inovação como processo (Bugge & Bloch, 2016), composto por: i) antecedentes da inovação; ii) atividades relativas ao ciclo de inovação; iii) capacidades ou recursos para inovação; e iv) resultados ou impactos da inovação. Entretanto, a literatura sugere outras variáveis presentes na inovação, tais como: indutores, barreiras e facilitadores, tipologias de inovação, coprodução e/ou cocriação da inovação (Halvorsen, Hauknes, Miles, & Roste, 2005; Bloch, 2011; Bugge et al., 2011; Isidro-Filho et al., 2012; De Vries et al., 2016; Isidro-Filho, 2017a; Tidd & Bessant, 2020). O *framework* de análise da inovação no setor público brasileiro, conforme Isidro-Filho (2017a) pode ser observado na Figura 1.

Figura 1

Framework de Inovação do Setor Público



Fonte: Isidro-Filho (2017a).

Com base nessas abordagens e nos impactos decorrentes da adoção de inovações, Rogers (2003) afirma que esses impactos muitas vezes são deixados em segundo plano nos

estudos sobre inovações. Nesse contexto, Oliveira e Santos Júnior (2017) enfatizam a inovação como um fenômeno complexo, multifacetado e multinível, reafirmam a necessidade do seu entendimento para o setor público e põem luz aos desafios enfrentados pelos diferentes órgãos do setor público no acompanhamento dos efeitos advindos da adoção de inovações. Rogers (2003) apresenta a definição das consequências da adoção de inovações como mudanças que ocorrem para um indivíduo ou para um sistema social como resultado da aprovação ou rejeição de uma inovação.

Para uma melhor compreensão dos impactos da adoção de inovações, uma classificação em três dimensões foi definida por Rogers (2003) e adaptada em um novo modelo para o estudo de consequências de inovações por Oliveira e Santos Júnior (2017): i) consequências desejáveis e indesejáveis – aquelas que representam os efeitos funcionais ou disfuncionais de uma inovação, respectivamente; ii) consequências diretas ou indiretas – são as mudanças que ocorrem em resposta imediata ou que decorrem das consequências de uma inovação, respectivamente; e iii) consequências antecipáveis ou não antecipáveis – são mudanças reconhecidas e intencionadas, ou que não são nem intencionais, nem reconhecidas, respectivamente.

2.2. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Os estudos de inovação cresceram rapidamente como área de pesquisa no último quarto do século XX, mas a inovação no setor público tem sido negligenciada na corrente principal dos estudos de inovação. Por se tratar de monopólios livres de pressões e de regras de mercado, os serviços públicos habitualmente não são pressionados a inovar, e por influência política, ficam à margem da economia racionalista da inovação, e em alguns casos há influências associadas ao clientelismo e à corrupção clara. Tais serviços são impactados pela falta: de recursos, de recursos expostos a projetos de inovação arriscados e de incentivos a inovadores e intraempreendedores (Djellal et al., 2013). Outra característica mencionada pelos autores, é a pouca pressão dos consumidores dos serviços ou dispersão dessa pressão nas rígidas estruturas burocráticas que induzem inércia no setor público. Por outro lado, muitos argumentos qualificam ou contradizem essa avaliação negativa da inovação em serviços públicos e implicam que é necessário elevar seu *status* no campo dos estudos sobre inovação em serviços.

Questionando os pressupostos da perspectiva racionalista segundo a qual a adoção de inovações se dá de forma independente, Korteland e Bekkers (2008) ressaltam a importância de identificar quais os fatores responsáveis pela difusão das inovações no setor público e

identificam os fatores específicos que se relacionam com o contexto político dessas inovações. Os autores mostraram que além das características funcionais de uma inovação, tais como vantagem relativa, observabilidade, compatibilidade, testabilidade e reinvenção, o *timing* (referência às janelas políticas e foco em eventos que criam oportunidades) e os aspectos de imitação são importantes. Bekkers et al. (2011) abordam o conhecimento sobre os padrões de difusão das inovações em relação a duas hipóteses: (i) convergência na maneira como diferentes organizações dentro da administração pública adotam inovações; e (ii) se há convergência entre os setores público e privado, em relação à adoção de conceitos e técnicas de gestão privada no setor público. Os autores ressaltam que o isomorfismo se refere a um padrão restritivo no qual mais e mais organizações adotam uma inovação – seja por coerção, pressão de grupo e de pares ou imitação – o que leva a uma situação em que uma inovação se torna um modo legítimo de operação. Entretanto, a partir da literatura sobre políticas de inovação e de transferência, destaca-se a possibilidade de polidifusão, indicando uma interpretação da política de inovação e adequando-a ao próprio contexto levando a diferenciações de uma mesma inovação, em consonância com os estudos de Korteland e Bekkers (2008).

De Vries et al. (2018) abordam desafios sem precedentes que as organizações públicas vêm enfrentando quanto à sua legitimidade, lutando com orçamentos cada vez menores e instadas a inovar, uma vez que devido à complexidade desses desafios, abordagens padrão não funcionam, instando-as à inovação com o desenvolvimento e adoção de novas práticas de descontinuidade com o passado. Ao abordar a questão de como as inovações podem ser implementadas com sucesso em organizações públicas, uma distinção importante que é frequentemente feita na literatura sobre inovação relaciona-se ao desenvolvimento de novas ideias e práticas, que significam uma descontinuidade transformadora com o passado, distinguindo-se da difusão e adoção de tais práticas desenvolvidas em outros lugares (Rogers, 2003).

Ao estudar inovação no setor público, Osborne e Brown (2012) defendem que inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual. Os autores ressaltam a utilização da inovação nos serviços públicos, fornecendo uma visão geral que envolve o contexto para a inovação, a reforma do serviço público, os desafios de mudança gerencial, o uso de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC), e, por fim, a adoção do governo eletrônico. Nesse contexto, adotar uma inovação é “o processo pelo qual um indivíduo (ou outra unidade de tomada de decisão) passa do primeiro conhecimento de uma inovação, à

formação de uma atitude em relação à inovação, à decisão de adotar ou rejeitar, à implementação e uso de a nova ideia, e para confirmar esta decisão” (Rogers, 2003).

Segundo Resende Junior et al. (2013), o conceito de inovação torna-se complexo quando aplicado ao contexto de organizações públicas, devido às peculiaridades envolvidas na gestão de serviços públicos. Considerando os diversos enfoques do conceito de inovação e pela complexidade do constructo, o qual é estudado por múltiplas perspectivas, em diferentes níveis de análise e por várias áreas de conhecimento, pretende-se adotar o seguinte conceito de inovação para o setor público: geração e implementação de novas ideias ou padrões de comportamento inerentes aos componentes do serviço prestado, que agrega valor econômico e social à organização e a seus distintos *stakeholders* (Resende Junior et al., 2013).

O trabalho de Bland et al. (2010) aborda a crescente percepção de que o setor público deve aumentar sua capacidade de inovar, uma vez que a ação governamental tradicional está falhando, pois está operando em um ambiente mais instável e volátil do que em qualquer outro momento da história. Segundo os autores, acadêmicos costumam citar a necessidade de inovação como a principal razão para o surgimento da forma de governança em rede. O estudo avança no desenvolvimento de uma perspectiva gerencial sobre a relação entre colaboração e inovação.

Uma contribuição para a compreensão da inovação no setor público foi feita por Djellal et al. (2013) ao apresentarem uma tipologia de modelos de inovação com transposição conceitual da literatura de serviços, pois o setor público é marcado por características finalísticas semelhantes aos serviços privados. O estudo mostra que as interações constantes e intensivas em conhecimento entre prestadores e usuários impulsiona a dinâmica da agregação de valor nas relações de serviço, tanto públicos como privados.

Para Bloch (2011), o *locus* da inovação representa quatro tipos: produto/serviço, processo, organização e comunicação. Analisando a conformidade de uma tipologia para o setor público em relação ao setor privado (Manual de Oslo), Bloch (2011) define a inovação como a introdução de um serviço ou produto que é novo ou significativamente melhorado em comparação com serviços ou produtos existentes no contexto organizacional. A inovação de processo é a implementação de um método para a produção e entrega de serviços e produtos novos ou significativamente melhorados em relação aos processos existentes na organização. Já a inovação organizacional é a implementação de um novo método para organizar ou gerenciar atividades e processos que diferem significativamente dos métodos existentes numa

organização. Por fim, uma inovação de comunicação é a implementação de um novo método de promoção da organização ou seus serviços e produtos, ou novos métodos para influenciar o comportamento de indivíduos ou grupo social. Para esse autor, inovação é definida pela implementação de uma significativa mudança na forma da organização operar ou fornecer seus produtos.

Em visão complementar, Resende Junior et al. (2013) destacam o predomínio de alguns aspectos relacionados ao conceito de inovação, tais como ações de busca, descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de algo novo na organização, sejam nos produtos/serviços ou nos processos/técnicas de trabalho.

No setor público, os resultados da inovação são definidos por De Vries et al. (2016) como aqueles advindos da implementação de uma inovação e que podem ser intencionais, não-intencionais, positivos e negativos. O estudo dos autores aponta resultados como aumento ou diminuição da efetividade, aumento da eficiência, envolvimento de parceiros privados, envolvimento de cidadãos, aumento da satisfação do usuário, bem como aumento da percepção de segurança, aumento da percepção de justiça, por exemplo.

Em consenso com a definição de Bloch (2011), para De Vries et al. (2016), a maioria dos artigos acadêmicos e livros analisados no levantamento utilizam a definição de inovação no setor público baseada em Rogers (2003), que a concebe como uma ideia, prática ou objeto que é entendido como novo para a unidade adotante, com o objetivo de criar valor público. Para esses autores os principais tipos de inovação no setor público são: processo, que se subdivide em administrativo ou tecnológico, produto ou serviço, governança e conceitual. Já Moore et al. (1997) entendem inovação no setor público como novidades amplas e duráveis o suficiente para afetarem sensivelmente as operações ou as pessoas da organização.

As principais tipologias de inovação para o setor público, bem como as definições associadas, estão sistematizadas na Tabela 3 de acordo com os autores Bloch (2011) e De Vries et al. (2016). Segundo Walker (2006), é importante distinguir os tipos de inovação para compreender o comportamento inovador das organizações porque elas têm características diferentes e a adoção de inovações não é afetada de forma idêntica, por exemplo, pelos antecedentes organizacionais.

Tabela 2*Tipologias da inovação para o setor público*

Bloch (2011)		De Vries et al. (2016)	
Tipo	Descrição	Tipo	Descrição
Produto ou serviço	Introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado em comparação com os já existentes na organização.	Produto ou serviço	Criação de novos serviços ou produtos públicos.
Processo	Implementação de um método novo ou significativamente melhorado de produção ou entrega de bens e serviços em comparação com os já existentes na organização.	Processo administrativo	Criação de novas formas organizacionais, a introdução de novos métodos de gerenciamento e novos métodos de trabalho.
Comunicação	Implementação de um novo método para promoção da organização que influenciem o comportamento de indivíduos e de outras organizações.	Tecnológico	Criação ou uso de novas tecnologias, introduzidas na organização para prestar serviços aos usuários e cidadãos.
Organizacional	Implementação de um novo método de gestão organizacional que difere significativamente dos métodos.	Governança	Desenvolvimento de novas formas e processos que visam resolver problemas sociais específicos.
		Conceitual	Introdução de novos conceitos, estruturas de referência ou novos paradigmas que ajudam a reformular a natureza dos problemas específicos, bem como suas possíveis soluções.

Fonte: Elaborada pelo autor com adaptações de Bloch (2011) e De Vries et al. (2016).

Em relação às políticas públicas, o uso das compras públicas para estimular a inovação do setor privado tem sido uma questão muito debatida ultimamente, particularmente no contexto das chamadas políticas de inovação do lado da demanda (Uyarra et al., 2014). Edler e Georghiou (2007) argumentam que a contratação pública pode ajudar a neutralizar as falhas sistêmicas e de mercado que impedem a inovação, ou seja, o setor público pode superar as falhas do mercado ampliando o mercado para certos bens e serviços, garantindo assim massa crítica suficiente para incentivar o investimento em P&D.

Sørensen (2017) reforça que a inovação no setor público está relacionada à inovação de serviços, a qual é um meio para a transformação de algo para um valor público, mediante um desenvolvimento intencional, a partir das condições de formulação e implementação de novas ideias para solução de problemas de interesse público. Segundo Montezano e Isidro (2020), o foco principal da inovação passa a ser no conteúdo e como são oferecidos os serviços públicos, estando condicionada às necessidades da sociedade, em um contexto político-organizacional que deve ser levado em consideração.

2.2.1. Inovação no setor público e *frameworks* de análise

Bloch e Bugge (2013) afirmam que vários esforços têm sido empreendidos para compreender a natureza da inovação no setor público, sobretudo na busca por indicadores e *frameworks* de análise que permitam a construção de medidas acerca da inovação. Na década de 1990, houve a criação, a revisão e a atualização dos instrumentos internacionais de mensuração e análise das atividades de inovação. Surgiram abordagens sistematizadas e modelos que podem medir a eficiência e efetividade dos sistemas de inovação, com vistas a alcançar maior compreensão de sua dinâmica e construir indicadores capazes de fornecer um panorama das demandas e os fatores influenciadores.

Segundo Isidro-Filho (2017a), os modelos ou *frameworks*, como Mepin nos países nórdicos, o Nesta, no Reino Unido, e o APSII, na Austrália, são exemplos de iniciativas de organização que sustentam a compreensão da inovação no setor público.

O Mepin tem como objetivo a medição da inovação do setor público nos países nórdicos por meio de uma estrutura de medição para coletar dados comparáveis internacionalmente sobre inovação no setor público, contribuindo para a sua compreensão, permitindo identificar como as organizações do setor público inovam e as métricas para uso na promoção da inovação nesse setor (Bloch, 2011). Como elemento-chave do projeto, foi realizada uma pesquisa piloto, em

larga escala, em todos os cinco países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia).

Em 2008 e 2009, o Nesta encomendou seis estudos exploratórios sobre inovação no setor público com o objetivo de desenvolver um novo índice de inovação. Como base para o novo indicador de inovação do setor público, o Nesta propôs desenvolver: (i) um conjunto de indicadores que medem entradas, saídas, adoção e resultados que permitiriam medir algumas dimensões da inovação no setor público; (ii) uma metodologia para capturar dados sobre inovação do setor público que posteriormente seria disseminada por outras organizações; (iii) enquadramento analítico para avaliação das condições de enquadramento e produtividade do setor público (Cepilovs et al., 2013).

O APSII é o mais recente entre os esforços em todo o mundo para medir a inovação no setor público. O projeto incorpora todas as lições aprendidas de esforços anteriores e ao contrário da metodologia aplicada nas pesquisas europeias, o projeto propôs como piloto uma metodologia baseada em uma pesquisa realizada em dois módulos: uma agência e uma pesquisa com funcionários. A estrutura conceitual do modelo para medir a inovação no setor público incorpora cinco temas principais: insumos para a inovação, processos de inovação, produtos da inovação, resultados da inovação e condições ambientais que afetam a inovação no setor público (Cepilovs et al., 2013).

No *framework* proposto por Isidro-Filho (2017a), que abarcou os construtos da inovação no setor público, os antecedentes da inovação, chamados comumente de indutores ou drivers da inovação, e caracterizados como fatores-chave que condicionam o processo de inovação (Bloch, 2011), foram destacados nos seguintes tipos, conforme Tabela 4.

Tabela 3*Antecedentes da inovação: indutores proposto por Isidro-Filho (2017a)*

Indutores	Definição
Orientado a problema	Introdução de inovações para responder a um ou mais problemas específicos, tais como fatores demográficos, envelhecimento da população, obesidade infantil, entre outros.
Não orientado a problema	Necessidade de melhorias em relação a uma situação anterior, em vez do tratamento de problema específico.
Impulso político	Mudanças estratégicas no serviço público que requerem decisões fortes do topo para a base. Pode ser baseada em ideologia ou em resposta a eventos críticos e pressões, ou até mesmo basear-se na imposição de metas de desempenho.
Fatores tecnológicos	Surgimento ou disponibilidade de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), que proporcionam oportunidades de inovação.
Imposição legal	Criação de normativos, regulação, lei, decreto, emenda constitucional ou ação governamental que induzem inovação.

Fonte: Elaborada pelo autor, adaptado de Isidro-Filho (2017a).

Quanto aos determinantes da inovação (também chamados de condicionantes) – tais como barreiras, facilitadores, coprodução/cocriação e capacidade de inovação, propostos no *framework* de análise de Isidro-Filho (2017a) –, destaca-se abaixo a etapa qualitativa do estudo do autor com as categorias encontradas com base em palavras-chave pesquisadas, conforme Tabela 5.

Tabela 4*Determinantes da inovação: barreiras à inovação e facilitadores da inovação proposto por Isidro-Filho (2017a)*

Barreiras	
Categoria	Palavras-chave
Resistência à inovação	Desconfiança, insegurança, falta de comprometimento, mudança cultural, instabilidade profissional, medo, descrença, etc.
Limitações de recursos humanos (RH)	Lacunas de competências e qualificações, rotatividade de pessoal, inexperiência, sobrecarga de trabalho, etc.
Limitações materiais, tecnológicas e de infraestrutura	Falta de materiais, equipamentos, tecnologias e informações estruturadas; uso limitado de ferramentas de trabalho etc.
Conflitos de interesse	Interesses divergentes, visões de mundo contraditórias, modelos de gestão pública etc.

Fragmentação de dados e sistemas	Falta de padronização e integração de bases de dados e sistemas, falta de registro e codificação de dados e informações, inconsistência de dados e sistemas, limitação de coleta de dados, obsolescência de informações etc.
Fragmentação de rotinas e processos	Burocracia, falta de padronização de processos, limitações de métodos e técnicas relativos aos processos, descontinuidade, etc.
Limitações orçamentária e financeira	Falta de recursos financeiros, falta de previsão orçamentária, contingenciamento de recursos, etc.
Limitação de prazo	Atrasos na resposta às demandas, falta de planejamento de prazo, falta de comprometimento com prazos, tempestividade de prazos, etc.

Facilitadores

Categoria	Palavras-chave
Disponibilidade de recursos	Internet, recursos orçamentários e financeiros, uso de tecnologias <i>open source</i> , etc.
Trabalho em equipe	Diálogo constante, cooperação, trabalho interdepartamental, gestão compartilhada, descentralização, envolvimento de parceiros e <i>stakeholders</i> etc.
Legitimação e comprometimento	Motivação para o trabalho, compromisso, responsabilidade, suporte organizacional, comprometimento da alta administração, dedicação de líderes, interesse pessoal, etc.
Desenvolvimento de pessoas e competências	Treinamento, capacitação, aprendizagem contínua, aprendizagem organizacional, etc.
Comunicação institucional	Comunicação organizacional, transparência, disseminação de informações, abertura ao diálogo, etc.
Padronização de dados e processos	Metodologias padronizadas, disseminação de melhores práticas, mapeamento de processos, registro e controle de processos, identificação e correção de problemas no trabalho, etc.

Fonte: Elaborada pelo autor, adaptado de Isidro-Filho (2017a).

O *framework* de análise das experiências de inovação no setor público federal brasileiro, proposto por Isidro-Filho (2017a), permite descrever e comparar os elementos constituintes da inovação, com base em referenciais consolidados e amplamente difundidos em diferentes países. Com base nessa estrutura, tem-se uma proposta processual que busca oferecer uma visão da cadeia de valor de inovação, e perpassa atores, práticas e evidências de como as organizações públicas e os serviços públicos podem ser transformados. Os resultados da inovação no setor público representam a percepção de melhoria dos serviços públicos por parte da sociedade, e sintetizados a partir de revisão teórica, conforme a Tabela 6 abaixo.

Tabela 5*Resultados da inovação propostos por Isidro-Filho (2017a)*

Resultado	Definição
Melhoria na entrega e/ou qualidade dos serviços	Impactos positivos sobre os mecanismos de entrega de serviços e/ou nos próprios serviços, incluindo-se aumento da satisfação e do envolvimento dos usuários.
Melhoria da gestão organizacional	Impactos positivos sobre a eficiência e a efetividade da organização, incluindo-se ganhos de produtividade e melhores resultados em indicadores de desempenho.
Melhoria da imagem e das relações institucionais	Impactos positivos sobre a imagem da organização e no relacionamento com outras organizações, incluindo-se melhoria na capacidade de resolução de desafios sociais, aumento do prestígio da organização e envolvimento de parceiros.
Melhoria do clima organizacional	Impactos positivos sobre o clima da organização, incluindo-se melhorias nas condições de trabalho, satisfação dos colaboradores e aprimoramento da cultura de inovação.

Fonte: Elaborada pelo autor, adaptado de Isidro-Filho (2017a).

A revisão de literatura desenvolvida nesta pesquisa revelou um conjunto de pesquisas e instituições que investigaram o fenômeno da inovação no setor público, porém dentre os estudos analisados, foram selecionadas as pesquisas desenvolvidas pelos autores De Vries et al. (2016), Bloch et al. (2009) e Bloch (2011), por apresentarem maior aderência ao contexto investigado neste trabalho.

Nos estudos desenvolvidos por Bloch et al. (2009) um modelo simples de inovação em organizações do setor público é apresentado com a intenção de ser uma base para a medição da inovação em setores e organizações públicas, com foco em elementos fundamentais das atividades de inovação e não nos processos de inovação como tal. O modelo tem cinco elementos principais: entradas para a inovação, processos de inovação dentro da organização, saídas do processo de inovação, resultados gerais da inovação e fatores externos ou condições estruturais que afetam a inovação nas organizações do setor público.

De acordo com o modelo, as entradas para o processo de inovação em uma organização do setor público incluem os investimentos da organização em pesquisa, desenvolvimento e inovação, como compras de conhecimento de consultores ou gastos com salários e treinamento para funcionários que trabalham com inovação. Além disso, existem características da equipe da organização pública, como formação educacional, experiência e diversidade da base de funcionários que podem moldar a propensão da organização à inovação e o tipo de atividades inovadoras que ela realiza. Os autores afirmam que a inovação pode resultar de uma variedade de fontes em uma organização, incluindo sua gestão, mas também sua equipe de linha de frente, que desempenha atividades-chave cotidianas na organização, interagindo com seus usuários,

colaboradores e outras organizações. Da mesma forma, usuários, fornecedores e colaboradores também podem representar importantes fontes de inovação, pois possuem conhecimentos especializados ou necessidades que podem estimular a inovação. Finalmente, outro insumo fundamental para a inovação nas organizações é a disponibilidade de uma infraestrutura tecnológica eficaz que possa catalisar e facilitar atividades inovadoras.

O segundo elemento do modelo trata do processo real de inovação nas organizações do setor público, que é afetado por sua cultura. Diversas áreas do setor público são caracterizadas por tolerância zero a erros, baixa aversão ao risco e outros traços culturais que geralmente são percebidos como barreiras à inovação. Além disso, as percepções individuais dos funcionários sobre barreiras e facilitadores à inovação na organização e em seu trabalho diário afetarão as atividades e os resultados inovadores da organização.

Os autores destacam as ligações e os fluxos de conhecimento, tanto dentro como fora da organização, assim como as características que moldam o processo de inovação: a forma como as organizações buscam informações externas, cooperam com outras e difundem suas próprias ideias inovadoras. Outro ponto importante são as próprias inovações, a implementação real de mudanças nos serviços ou em outras partes das operações da organização. Bloch et al. (2009) mencionam que algumas organizações podem ser mais propensas a melhorias incrementais em seus processos organizacionais, enquanto outras buscam desenvolver novos tipos de serviços, distinguindo dois estágios: inovação com base em invenção, onde as organizações desenvolvem novos processos para fornecer serviços, e inovação com base em difusão, na qual elas readotam inovações para a prestação de serviços já desenvolvida em outras áreas.

Quanto aos resultados, a inovação bem-sucedida está associada a alguma forma de melhoria de desempenho, seja em termos de maior qualidade nas atividades da organização, aumento de eficiência ou ambos, ou em uma maior satisfação tanto dos funcionários quanto dos usuários. Como resultados sociais, uma maior coesão social, igualdade, redução da criminalidade, redução da pobreza, melhor educação da população, melhoria da saúde, são exemplos importantes, pois representam objetivos centrais dos serviços públicos. Além disso, a inovação bem-sucedida pode trazer outros benefícios intangíveis, como melhorar a imagem da organização e dos serviços que presta, com o fortalecimento de sua legitimidade e da confiança dos usuários ou outras partes interessadas.

Por fim, Bloch et al. (2009) consideram uma série de fatores externos ou condições estruturais que influenciam o processo inovador e os resultados de uma organização, como por exemplo, necessidades e demandas de fornecedores e especialmente usuários, a estrutura geral de organizações do setor público ou estruturas de incentivo sob as quais a organização opera e desenvolvimentos de políticas e prioridades.

No estudo de Bloch (2011) é apresentada a estrutura conceitual e de pesquisa que inclui definições de conceitos-chave, como inovações e atividades de inovação, os elementos adicionais da estrutura conceitual e a forma de medição, e a metodologia usada em questões relacionadas à pesquisa. A estrutura conceitual inclui medidas de inovações, insumos para o processo de inovação e uma série de indicadores que buscam medir como as organizações do setor público inovam. Medidas de impacto também são examinadas, embora se mostrem mais difíceis de medir.

Dentre as definições de conceitos-chave abordadas no modelo de Bloch (2011), estão: (i) o conceito de inovação, operacionalizado tanto por meio de uma definição geral de inovação quanto pela distinção de quatro tipos individuais de inovações: produto, processo, organizacional e comunicação; (ii) novidade inovadora, fornecem um meio para distinguir entre organizações que introduziram inovações que são 'adotivas' daquelas que são mais 'inventivas'; (iii) atividades de inovação, compreendem os principais insumos do processo de inovação, mas também fornecem informações sobre quais tipos de atividades estão sendo realizadas e também quais tipos de trabalho ou tecnologia são terceirizados ou adquiridos.

Em harmonia com a necessidade de analisar a inovação no setor público, De Vries et al. (2016) desenvolveram uma estrutura empírica de antecedentes e efeitos importantes da inovação do setor público. Por meio de uma revisão sistemática de literatura, os autores investigaram 181 artigos e livros sobre inovação nesse setor. A partir dessa revisão, foi apresentado um modelo heurístico, que relaciona os fatores influentes e antecedentes, tipos e características, bem como os resultados da inovação no setor público.

De Vries et al. (2016) analisaram os antecedentes que foram identificados como influentes no processo de inovação, e dependendo do seu nível e do contexto específico, pode ser caracterizado como um facilitador ou uma barreira. No *framework* proposto, esses antecedentes foram categorizados em quatro categorias principais em quatro níveis: (i) nível ambiental, que abrange o contexto externo (por exemplo, mandatos políticos); (ii) nível organizacional, que abrange aspectos que incluem as características estruturais e culturais de

uma organização (por exemplo, disponibilidade de recursos na organização); (iii) nível de inovação, que aborda atributos intrínsecos de uma inovação (por exemplo, complexidade da inovação); e nível individual ou do funcionário, que abrange características de indivíduos que inovam (por exemplo, empoderamento).

Quanto ao tipo de inovação, De Vries et al. (2016) argumentam que a definição de inovação no setor público costuma ser bastante ampla, sendo necessário entender o comportamento inovador das organizações em função de suas características. Os autores classificam em quatro tipos de inovação: processo, que se subdivide em administrativo e tecnológico; produto ou serviço; governança e conceitual.

O tipo de inovação de processo tem como foco a melhoria da qualidade e da eficiência dos processos internos ou externos. Os autores propõem uma subdivisão em: inovação de processo administrativo, que consistem na criação de uma nova forma organizacional, novos métodos de trabalho e técnicas de gerenciamento; e em inovação de processo tecnológico, que criam ou utilizam novas tecnologias, introduzidas numa organização para ofertar serviços para usuários e cidadãos. Já o tipo de inovação de produto ou serviço consistem na criação de novos serviços ou produtos públicos. O tipo de inovação de governança consiste no desenvolvimento de novas formas e processos para abordar problemas sociais específicos. E por fim, o tipo de inovação conceitual baseia-se na introdução de novos conceitos, estruturas de referência ou novos paradigmas, que ajudam a reformular a natureza dos problemas específicos, bem com as possíveis soluções.

Quanto aos resultados da inovação no setor público, De Vries et al. (2016) definem como os resultados substantivos da implementação de uma inovação que podem ser intencionais, não intencionais, positivos e negativos. Os principais tipos de resultados encontrados na pesquisa são: aumento ou diminuição da eficácia, aumento da eficiência, envolvimento de parceiros privados, aumento da satisfação do cliente, envolvimento dos cidadãos e outros (segurança, justiça).

Assim, considerando a inovação como um processo social complexo e multifacetado, bem como a análise de conteúdo realizada sobre as proposições dos modelos escolhidos, seguem na Tabela 7 as categorias consideradas relevantes para a análise da inovação no contexto do setor público que serão objeto de estudo desta pesquisa, tais como: definições-chave de inovação, provenientes dos estudos propostos Rogers (2003, p. 12), Moore et al. (1997) e dos tipos de inovação propostos por Bloch e Bugge (2013) e De Vries et al. (2016);

antecedentes no processo de inovação provenientes do modelo de De Vries et al. (2016) e variáveis oriundas dos estudos de Tidd, Bessant e Pavitt (1997), Bloch (2011), Halvorsen et al. (2005), Koch e Hauknes (2005) e Agolla e Lill (2013); determinantes (barreiras e facilitadores) provenientes dos modelos de Bloch (2011) e De Vries et al. (2016); resultados da inovação, também relacionados nos dois modelos anteriores; e por fim, consequências da inovação, propostas por Oliveira e Santos Júnior (2017).

Tabela 6

Sistematização das categorias, descrição e variáveis do modelo de análise da inovação do setor público

Categoria	Descrição da categoria	Variável	Referência
Definições-chave de inovação	Esta é uma definição muito geral, mas coloca um foco particular nos critérios para quando uma mudança é significativa o suficiente para ser considerada uma inovação; isso não é em termos de novidade em comparação com outras organizações, mas as mudanças precisam ser significativas em termos de operações gerais da organização.	<ul style="list-style-type: none"> • Descontinuidade com o passado • Mudança incremental • Pioneiro • Introduz inovações de outros 	Rogers (2003, p. 12), combinada com Moore et al. (1997); Bloch (2011); Bloch e Bugge (2013) e De Vries et al. (2016)
Tipos de inovação	Distinguir os tipos de inovação é necessário para compreender o comportamento inovador das organizações porque elas têm características diferentes e a adoção de inovações não é afetada de forma idêntica, por exemplo, pelos antecedentes organizacionais (Walker, 2006).	<ul style="list-style-type: none"> • Inovação de processo <ul style="list-style-type: none"> ○ administrativos ○ tecnológicos • Inovação de produto ou serviço • Inovação em governança • Inovação conceitual 	Bloch e Bugge (2013) e De Vries et al. (2016).
Antecedentes da inovação	Os antecedentes da inovação são comumente chamados de indutores, razões ou drivers da inovação e podem ser caracterizados como influências que são	<ul style="list-style-type: none"> • Indutores orientados a problemas • Não orientados a problemas • Impulso político • Fatores tecnológicos • Imposição legal 	Tidd, Bessant e Pavitt (1997); Koch e Hauknes (2005); Halvorsen et al. (2005); Bloch (2011); Agolla e Lill (2013) e

mobilizadas para gerar inovação (Tidd, Bessant e Pavitt, 1997), ou como fatores-chave que condicionam o processo de inovação (Bloch, 2011).

- Pressões ambientais.
- Participação em redes e relações inter-organizacionais.
- Aspectos regulatórios
- Organizações compatíveis que adotam a mesma inovação.
- Concorrência com outras organizações.
- Disponibilidade de recursos (tempo, dinheiro, TIC)
- Estilos de liderança
- Grau de aversão ao risco / espaço para aprendizagem
- Conflitos de incentivos / recompensas.
- Estruturas organizacionais
- Facilidade no uso da inovação
- Vantagem relativa
- Compatibilidade
- Possibilidade de testes
- Custo
- Confiabilidade
- Flexibilidade
- Autonomia do servidor (capacitação)
- Posição organizacional (estabilidade, mobilidade)
- Conhecimento e habilidades relacionadas ao trabalho (profissionalismo)
- Criatividade (assumir riscos, resolver problemas)
- Aspectos demográficos (idade, gênero)
- Compromisso / satisfação com o trabalho

De Vries et al. (2016).

	<ul style="list-style-type: none"> • Perspectiva compartilhada e normas • Aceitação da inovação 	
<p>Determinantes do processo de inovação foram abordados nesta pesquisa como barreiras à inovação e facilitadores de inovação, coprodução da inovação e capacidade e inovação. Barreiras à inovação e facilitadores da inovação são definidos como variáveis individuais e organizacionais – que incidem negativamente sobre a inovação – e variáveis individuais e organizacionais – que se aplicam positivamente sobre a inovação (Isidro-Filho, 2016a).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Resistência à inovação • Limitações de recursos humanos (RH) • Limitações materiais, tecnológicas e de infraestrutura • Conflitos de interesse • Fragmentação de dados e sistemas • Fragmentação de rotinas e processos • Limitações orçamentária e financeira • Limitação de prazo • Fatores políticos: falta de flexibilidade nas leis e regulamentos, falta de incentivos para que a organização seja inovadora e falta de financiamento orçamentário. • Organização e cultura: Risco de fracasso e falta de cooperação dentro da sua organização. • Outras condições internas: Tempo inadequado alocado à inovação e falta de incentivos para os funcionários inovarem. • Condições externas: Regras contratuais dificultam a colaboração com 	<p>Bloch (2011) e De Vries et al. (2016)</p>

	<p>fornecedores, falta de capacidade dos principais fornecedores em fornecer soluções inovadoras e resistência dos usuários às mudanças.</p>	
Resultados da inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria na entrega e/ou qualidade dos serviços • Melhoria da gestão organizacional • Melhoria da imagem e das relações institucionais • Melhoria do clima organizacional • Eficácia • Maior eficácia • Diminuição da eficácia • Maior eficiência • Parceiros privados envolvidos • Cidadãos envolvidos • Aumento da satisfação do cliente • Outros (segurança, justiça, etc.) • Nenhum resultado mencionado 	De Vries et al. (2016)
Consequências da inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Desejáveis (funcional) ou indesejáveis (disfuncional) • Diretas ou indiretas • Antecipáveis (manifesta) ou não antecipáveis (latente) 	Oliveira e Santos Júnior (2017)

Fonte: Elaborada pelo autor

2.3. INOVAÇÃO EM SERVIÇOS

Segundo Ferreira et al. (2015), a inovação como objeto do interesse acadêmico se desenvolveu e ganhou volume nas últimas décadas, principalmente, no contexto da indústria de bens tangíveis e com base na realidade empírica desse setor econômico. O estudo da inovação

na indústria de bens intangíveis, ou seja, no setor de serviços, se caracteriza por uma situação bem diferente, pois pressupõe que as empresas de serviços também inovam e que, para compreender esse fenômeno, estudos têm tentado desenvolver modelos teóricos próprios que permitam analisar o processo de inovação em serviços, sem o viés das teorias de inovação dominantes concebidas sobre uma base empírica eminentemente industrial. Para os autores, a literatura de inovação em serviços é esparsa, não discute suas razões e nem se ela pode ser compreendida em termos de teoria da inovação desenvolvida para o setor de manufatura.

Para Djellal et al. (2013), nos níveis micro e macroeconômicos, as discussões sobre inovação em serviços há muito já foram impactadas pela introdução de novas tecnologias, principalmente com a introdução de TI em praticamente todas as indústrias de serviço, nas últimas quatro décadas, e as mudanças na organização de negócios associadas ao uso dessas tecnologias. Os autores destacam que administração pública foi usuária pioneira de sistemas de tecnologia usados para processar grandes volumes de informações sobre, por exemplo, aposentadorias e benefícios da seguridade social. Tais sistemas aceleram o processamento de casos e ajudam a reduzir custos ao padronizarem tarefas e alcançarem economias de escala.

Na revisão de Djellal et al. (2013), deficiências na literatura de inovação em serviços e novos caminhos de pesquisa e ação podem ser explorados, tendo como direcionador as quatro diferentes perspectivas teóricas dos “estudos de inovação em serviços”: assimilação, demarcação, inversão e integração. A perspectiva de assimilação analisa a inovação em indústrias de serviço como sendo essencialmente a mesma que a inovação nas indústrias de fabricação, com inovação de serviço sendo bastante parecida com a inovação de bens, como foco nas relações com sistemas tecnológicos. A perspectiva de demarcação objetiva identificar a atividade de inovação em que a assimilação ou o olhar tecnológico não percebe. A perspectiva de inversão Gallouj e Djellal (2010b) abordam indústrias de serviços como fontes de inovação em toda a economia, e muitas vezes, essa perspectiva enfatiza o papel ativo de certos serviços de negócios intensivos de conhecimento (Kibs – em inglês, knowledge intensive business services) nas inovações de outros setores. Por fim, a perspectiva integradora busca fornecer a mesma estrutura analítica tanto para bens quanto para produtos de serviços, para indústrias de manufatura e serviços e para ambas as formas de inovação tecnológicas e não tecnológicas.

Com relação aos indicadores e pesquisas em inovação em serviços, a ideia de inovação associada à perspectiva de assimilação é representada nos indicadores de inovação sugeridos pela OECD, através do Manual de Oslo, em sua versão mais recente (OECD, 2005). O manual inclui definições sobre inovação organizacional e de marketing, assim como inovações de

produto e processo. Segundo Djellal et al. (2013), o prefixo tecnológico foi retirado de suas definições de inovação de produto e processo, embora os exemplos desses tipos de inovação sejam principalmente baseados em tecnologia, e aqueles que não envolvem inovação em tecnologia como tal ainda parecem altamente orientados em torno da tecnologia.

O Manual de Oslo admite (OECD, 2005) que a inovação de produto e processo pode ser difícil de ser distinguida de atividades de serviço, mas há pouca atenção ao fato das inovações *ad hoc* e customizadas serem dominantes em alguns serviços, especialmente muitos Kibs, tais como serviços de engenharia e consultoria. Nesse ponto, é preciso verificar como os respondentes de pesquisa sobre inovação classificam esses produtos de serviço. Para isso, Djellal et al. (2013) sugerem a seguinte pergunta: Tais produtos são vistos como significativamente diferentes ou como produtos melhorados, ou são simplesmente mais exemplos da mesma classe ampla do produto?

Em um vislumbre de inovação em serviços, merece especial atenção a abordagem de ciclo reverso (Barras, 1986; 1990; Gallouj, 1998), por se tratar de uma articulação específica dos “modelos de inovação” / gerações de novas contas de TICs. Tal atenção se justifica, pois representa a primeira tentativa de construir uma teoria da inovação nas indústrias de serviço, com ideias extensamente citadas na literatura e confirmadas em empirismos subsequentes, envolvendo não apenas serviços de mercado, mas também serviços públicos – principalmente serviços locais do governo.

A abordagem de Barras (1996), não é uma teoria geral da inovação nos setores de serviço, uma vez que não considera todos os tipos de inovações nessas indústrias. Trata-se de um relato da difusão da nova TIC de indústrias de manufatura a serviço, indo além da difusão, considerando os processos de aprendizado associados subsequentes a isso. A abordagem tradicional de ciclo de produto é caracterizada por um período em que a inovação de produto é o principal foco até que um desenho dominante esteja estabilizado, até que a concorrência se afasta de fornecer o melhor tipo de produto para fornecer o produto de forma mais eficiente.

Nesse contexto, Djellal et al. (2013) afirmam que o ciclo de inovação de serviço é distinto. Suas duas primeiras fases envolvem principalmente inovação de processo incremental e radical, e sua fase final é dominada pela inovação de produto. Isso pode ser retratado como um processo de aprendizado, em que a organização de serviço se apresenta para entender melhor a funcionalidade potencial das novas tecnologias que estão sendo utilizadas, tornando-

se capaz de dominá-las e elaborar seus aplicativos específicos próprios, inclusive novos produtos de serviço e métodos de entrega.

Em relação aos indicadores e pesquisas, grande parte delas é empírica e enfatiza a perspectiva teórica da demarcação, por meio de abordagem qualitativa. A última versão do Manual de Oslo (OECD, 2005) inclui inovações de marketing e organizacionais, além de inovações de produto e processo. As inovações sucessivas em comunidades (CIS) abriram-se para mais indústrias de serviço e certas formas de inovação não tecnológicas, mas ainda há progresso a ser feito, em especial nas áreas de inovação de produtos não tecnológicos, inovação de processos não tecnológicos, inovação *ad hoc* e customizadas, inovação em pacotes complexos de bens e serviços (também conhecidos como novos conceitos ou novas fórmulas: por exemplo, atacado, hospitalidade), inovação social; e inovação do usuário pelos consumidores (Gault, 2012).

Djellal et al. (2013) afirmam que as CIS e a maioria das pesquisas sobre inovação concentraram-se basicamente no setor privado, com esforços para criar indicadores de inovação customizados aos serviços e que levassem em conta a inovação não tecnológica. Esforços similares estão sendo feitos para cobrir os serviços públicos, criando desafios na identificação da entidade adequada para análise, a saber, que nível de governo ou de organização de serviço público, e como lidar com grandes diferenças entre países com relação à organização de serviços públicos e suas fronteiras.

Ainda no que se refere a indicadores, subsetores de serviços públicos, tais como o setor de saúde (Djellal e Gallouj, 2005; Windrum e Koch, 2008), desenvolveram indicadores específicos, os quais se distinguem de indicadores desenvolvidos para todos os serviços públicos. Como exemplo de iniciativas nacionais para medir a inovação nos serviços públicos, uma das primeiras é o índice de inovação do governo coreano, introduzido em 2005. Além disso, o projeto de pesquisa Medição de Inovação no Setor Público nos Países Nórdicos (Mepin), criado pela Comissão Europeia, também lançou uma pesquisa-piloto sobre inovação nos serviços públicos em vários países do norte da Europa.

Segundo Resende Junior e Guimarães (2012), inovação é um tema transversal em pesquisas na área de administração e seu conceito é plural e multifacetado. Para OECD (2005), inovação pode ser definida como a introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado em suas características ou usos previstos, podendo ser de quatro tipos: de produto

(bens e serviços), de processo (métodos de produção e de distribuição), organizacional (práticas de negócios) e de marketing (design, embalagem, promoção, disponibilização, precificação).

A literatura da inovação em serviços considera que o “produto” do serviço é tido como algo intangível e naturalmente instável, existindo uma característica de interatividade, ou seja, há a necessidade de participação conjunta do prestador e do consumidor, as quais indicam que o fenômeno da inovação em serviços requer abordagem específica, diferente daquela utilizada (Resende Junior & Guimarães, 2012).

Segundo os autores, a maioria das pesquisas realizadas no Brasil se deu por meio de estudos realizados em uma única organização do setor privado, o que sinaliza a necessidade de que pesquisas brasileiras privilegiem estudos em grupos de organizações, tanto empresas quanto organizações públicas, de modo a ampliar a capacidade de generalização dos resultados. Também se percebeu a dificuldade de mensuração da inovação em serviços, com a proposição pelos autores, dentre outras propostas de agendas de pesquisas, o desenvolvimento de escala de orientação para inovação, dada a constatação da lacuna de mensuração das atividades e dos resultados deste construto.

2.4. INOVAÇÃO EM COMPRAS PÚBLICAS

De acordo com Haim Faridian (2015), os sistemas de compras públicas evoluíram e ainda estão evoluindo para os sistemas públicos de compras eletrônicas, com variações e distinções na era da globalização e complexidade digitalizada. As variações são marcadas por práticas diferentes nos estados dos Estados Unidos e governos em todo o mundo, da Ásia à América e Europa - os graus de variação também são imensos, pois as capacidades institucionais de diferentes governos, estados e localidades variam amplamente.

Segundo Djellal et al. (2013), o papel de serviços públicos na inovação de outros atores econômicos pode ser visto de sob a perspectiva de impulsionadores de inovação em outras atividades, papel desempenhado por consumidores e usuários dessas inovações. Nos serviços públicos, o consumo e a demanda também podem ser usados para guiar trajetórias tecnológicas, como acontece nas compras públicas. A pesquisa Innobarometro 2010 (European, 2010b) indica que mais da metade das organizações de serviço público consideram que as compras públicas contribuíram para soluções de serviço inovadoras.

Nessa mesma linha, Haim Faridian (2015) afirma que instituições governamentais têm desempenhado um papel central na difusão de inovações e práticas, assim como as organizações

privadas e não-governamentais em todo o mundo, pois muitas instituições nos setores público, privado e sem fins lucrativos estão envolvidas na difusão da inovação de compras eletrônicas. Em geral, a difusão ocorre de três formas: estruturalmente, leis, regulamentos, regras e diretrizes formam o pilar “regulatório” da difusão institucional de inovações - requisitos legais, mandatos legislativos, ordens organizacionais e diretrizes de liderança ou gerenciais. Uma vez implantada, a ideia ou prática gera seu próprio processo de difusão da inovação, que envolve os valores normativos do que é aceitável e recompensado, e do que não é aceitável e sancionado; esse é o pilar "normativo" do institucionalismo que difunde e carrega inovação.

Vaidya & Campbell (2016) fazem uma abordagem multidisciplinar para abordar as compras públicas eletrônicas. Apontam que os governos aspiram usar os contratos públicos como alavanca da reforma econômica, tecnológica ou social. No estudo, apontam evidências de crescente interesse na modernização dos contratos públicos, o que representa proporções significativas do gasto total dos países. Segundo definição dada por esses autores, compras públicas eletrônicas (ou compras eletrônicas) são o uso da tecnologia da informação e comunicação (especialmente a Internet) pelos governos na condução de seus relacionamentos de compras com fornecedores para a aquisição de bens, obras e serviços de consultoria exigidos pelo setor público.

Caloghirou, Protogerou e Panagiotopoulos (2016) abordam o interesse de formuladores de políticas públicas e estudiosos acadêmicos em compras públicas para inovação como um importante instrumento de política do lado da demanda que estimula a inovação. Os autores procuram oferecer evidências empíricas sobre compras públicas como uma ferramenta para promover a inovação, pois as existentes não são suficientes para fornecer uma imagem conclusiva do papel das compras públicas na promoção da inovação no campo das tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Segundo Timmermans e Zabala-Iturriagoitia (2013), buscar soluções de compras mais inovadoras pode gerar benefícios para o setor público e privado, bem como para a sociedade em geral. Tais benefícios incluem a modernização do setor público, a melhoria dos serviços públicos, a competitividade das empresas em mercados futuros, o estímulo ao empreendedorismo intensivo em conhecimento e o enfrentamento dos atuais desafios da sociedade.

Jacob Edler (2010) aborda a política de inovação baseada na demanda, que pode ser definida como um conjunto de medidas que visam aumentar a procura de inovação, melhorar

as condições para a adoção de inovações ou melhorar a articulação da demanda, de modo a fomentar a criação e difusão da inovação. As compras públicas para inovação são um importante instrumento de política de inovação do lado da demanda que ocorre quando uma organização pública apresenta uma necessidade dentro de um período de tempo razoável por meio de um novo produto, que pode ser um bem ou um serviço ou uma combinação dos dois (Jakob Edler & Georghiou, 2007). A atividade relacionada à inovação ocorre quando um comprador público tenta estimular a inovação exigindo produtos que ainda não existem, ou selecionando produtos com características inovadoras (Georghiou, Edler, Uyarra, & Yeow, 2014).

3. MÉTODO

Quanto aos fins de investigação, esta pesquisa é considerada teórico-empírica, de natureza exploratória-descritiva, a partir da análise documental e de entrevistas com agentes públicos que tiveram experiências práticas com os fenômenos inovativos na área de compras públicas relacionadas à atuação da Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério da Economia. Devido à complexidade dos fenômenos, o estudo teve caráter descritivo com abordagem qualitativa e de natureza exploratória (Richardson, 1999). Tal abordagem tem como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a confirmação de intuições quanto às inovações na regulamentação dos processos de compras governamentais e no uso de tecnologias de sistemas de *software* realizadas pelo órgão do ME (Gil, 2002). Ademais, a pesquisa também é descritiva porque visa descrever as características, comportamentos e percepções do fenômeno (Richardson, 1999).

Os procedimentos metodológicos desse estudo envolveram revisão de literatura, pesquisa documental, realização de entrevistas com servidores, coordenadores e diretores ligados a ministérios e empresas públicas da Administração Pública federal, entrevista com gestora pública da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – MG, entrevista com a coordenação-geral de auditoria das áreas de logística, na Controladoria-Geral da União (CGU), e entrevista com secretários de logística do Tribunal de Contas da União (TCU). De um modo geral, o recorte do estudo é transversal, em que os dados são coletados em um ponto no tempo, com base em uma amostra selecionada para descrever uma população nesse determinado momento (Richardson, 1999).

Em relação à abordagem, trata-se de pesquisa eminentemente qualitativa, que é apresentada como uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social de maneira a aprofundar a compreensão do objeto estudado (Richardson, 1999).

Nesse contexto, o pesquisador qualitativo deve abordar dois pontos: i) vivência prática: a necessidade de aproximação como fenômeno, de modo que as habilidades e conhecimento só adquirem significado através da prática vivida; ii) capacidade de reflexão: ter a sensibilidade de trazer o pensamento teórico para dentro das emoções, das percepções. Assim, tornar-se um pesquisador qualitativo é um processo complexo, que envolve habilidades e conhecimentos, bem como exige oportunidades para refletir, ter experiências, aprender, e se desenvolver (Johnson, 2006; Feldman & Orlikowski, 2011). Logo, durante a pesquisa, vivenciar o projeto foi essencial para compreender profundamente as percepções dos entrevistados, contudo, por vezes, foi necessário se aproximar e se distanciar do fenômeno para dedicar-se à reflexão.

Tal abordagem possibilitou a análise da percepção de um grupo de indivíduos e dos contextos das compras públicas no Governo Federal, permitindo a identificação de como a inovação é percebida quanto aos tipos, antecedentes, determinantes, resultados e consequências. Com isso, foi possível realizar um levantamento de informações que não são encontradas em normativos ou em outros documentos analisados na pesquisa, mas que são importantes para o entendimento do fenômeno de inovação nas compras públicas.

Dessa forma, o trabalho foi conduzido em três etapas: a investigação documental e revisão da literatura; o desenvolvimento, o qual foi realizado através da construção do roteiro semiestruturado para realização de entrevistas, validação, transcrição e registro de dados; e, por fim, a análise dos dados obtidos com a aplicação dos instrumentos desenvolvidos a partir da análise de conteúdo e levantamento de dados secundários. Os quesitos foram previamente enviados para servidores públicos com conhecimento das iniciativas do ME quanto ao processo de compras governamentais e das ferramentas tecnológicas que o envolvem, para validação semântica e cultural.

Além disso, visando a robustez da pesquisa e dinamicidade na apresentação dos dados, foram utilizados softwares de análise qualitativa – IRaMuTeq, gravação e transcrição de dados – Microsoft Teams.

4. RESULTADOS E ANÁLISE DE DADOS

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados dos estudos qualitativos realizados na presente pesquisa, de acordo com os objetivos específicos, bem como a

proposição e análise dos indicadores provenientes da análise documental. Para atendê-los, foram utilizadas as categorias analíticas construídas durante a pesquisa e realizados estudos para a descrição e interpretação através da exploração dos significados expressos nessas categorias, em contraste com a fundamentação teórica para representar significado ao contexto (Bardin, 2011). Ademais, os resultados apresentados subsidiam o próximo tópico de discussão, bem como as conclusões da pesquisa.

4.1. Objetivo específico 1: Caracterização das inovações desenvolvidas pelo Ministério da Economia no processo de compras públicas

A análise documental realizada apontou que o procedimento licitatório se baseou em diversos diplomas legais. A regra geral de licitação, até data bem recente, era a Lei nº 8.666/93, complementada pela Lei nº 10.520/2002, que disciplina a modalidade pregão, bem como pela Lei nº 12.462/2011, que disciplina o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) do Poder Público. Além dessas leis, as compras públicas também são tratadas na Lei nº 12.232/2010, que disciplina a contratação de serviços de publicidade, pela Lei nº 13.303/2016, que cuida especificamente do regime das empresas públicas e sociedades de economia mista e, além dos diplomas que regem as concessões comuns e especiais de serviços públicos, as Leis nº 8.987/1995 e a Lei nº 11.079/2004 que também regulamentam as licitações nesses casos.

Em 10 de dezembro de 2020 foi aprovado no Congresso Nacional um novo marco legal, a Lei nº 14.133, cuja sanção presidencial ocorreu em 1º de abril de 2021, e passou a estabelecer as novas regras para Licitações e Contratos Administrativos. A nova lei estabeleceu espaço normativo para a interpretação de todas as regras de contratações públicas no país, estabelecendo um novo ponto de partida, instalando um novo formato para o sistema de licitações, implicando em revogações expressas de normas anteriores, alterações de outras regras, além do fato de que as disposições anteriores que não se amoldam às suas diretrizes são abolidas.

Segundo Trybus (2003), leis e normas regulamentadoras de compras e contratações públicas têm sido intensamente afetadas pelo movimento internacional de transformação e convergência das regras e procedimentos, impulsionado pelo comércio eletrônico, globalização dos mercados e iniciativas de integração econômica e abertura comercial. No Brasil, a inovação pontual nos procedimentos e a aplicação da tecnologia nas licitações tem sido o caminho de atualização do marco legal e regulatório (Fernandes, 2019).

Segundo Fernandes (2019), as inovações introduzidas no arcabouço legal e normativo da logística pública se concentraram em três mudanças-chave, com desdobramentos muito amplos, são elas: o pregão, o registro de preços e o novo regime de contratação das obras de engenharia. O pregão inovou os procedimentos de negociação e seleção de propostas encontrando nos leilões reversos um formato que intensifica a competição e permite a renegociação dinâmica de propostas, até a seleção da vencedora. O registro de preços nas licitações, criado em 2001, tem sido a mais influente inovação sobre a forma de contratação nas licitações e já está atualmente disseminada por todos os níveis de governo, inclusive em associação com as iniciativas de centralização das compras e de introdução de inovações tecnológicas. A terceira inovação normativa foi a criação de um conjunto de regras específicas para a contratação das obras de engenharia de longa duração, o RDC, que trouxe procedimentos alternativos de negociação e seleção e de contratação, incorporando muitas das inovações procedimentais testadas com o pregão.

O uso de sistemas eletrônicos de compras foi regulamentado pelo Decreto nº 1.094/1994, no art. 7º, que institui o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), sistema que auxilia o Sistema Integrado de Serviços Gerais (Sisg) e se destina à informatização e à operacionalização de suas atividades, com a finalidade de integrar e dotar os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional de instrumento de modernização. O uso de sistemas é um instrumento que surge com a necessidade de gerar eficiência nas compras públicas, tornando-se de extrema importância para as compras governamentais, na medida em que integra o Portal de Compras do Governo Federal, o Compras.gov.br, sistema utilizado na Administração Pública Federal. As compras governamentais são operacionalizadas por meio dessa plataforma de compras eletrônicas, cuja abrangência é restrita e sua adesão não é generalizada (Economia, 2021).

Os sistemas informatizados de apoio aos procedimentos de compra e contratação podem potencialmente abranger todo o fluxo das etapas que compõem o ciclo do suprimento de bens e serviços, sendo uma oportunidade para o redesenho das normas, processos e estruturas organizacionais da área de compras e contratações (McCue & Roman, 2012).

Nesse contexto, o Compras.gov.br, deixou de ser visto apenas como um conjunto de módulos de compras governamentais - cadastro de fornecedores, catálogo de materiais e serviços, sistema de divulgação eletrônica de licitações, sistema de registro de preços praticados, sistema de gestão de contratos, sistema de emissão de ordem de pagamento (Empenho), pregão eletrônico, cotação eletrônica, ferramenta de comunicação entre os seus usuários e um extrator de dados (*Data Warehouse*) – e passou a ter relevância estratégica, por

meio da informatização e gerenciamento de todos seus processos relacionados às compras públicas (Economia, 2021).

Os portais de compras na Internet são uma inovação que ganhou ampla disseminação, em grande medida porque dão visibilidade às licitações públicas e promovem a inclusão da administração pública e seus fornecedores no comércio eletrônico, com potencial de impacto na ampliação da participação, redução de custos de transação e transparência (M. M. Ribeiro, 2009).

Além das inovações normativas e tecnológicas, os dados primários coletados, bem como a análise documental apontaram a importância do compartilhamento do processo de aquisição, por meio da centralização das compras, como modelo voltado para o aproveitamento de ganhos de escala, condução das contratações ou aquisições de maior complexidade e atuação colaborativa em torno do compartilhamento das compras entre organizações públicas, sob múltiplos formatos e circunstâncias (Dimitri et al., 2006).

A unidade responsável pela realização de compras conjuntas e compartilhadas no Governo Federal é a Central de Compras, criada em janeiro de 2014, que tem por finalidade, o desenvolvimento, proposição e implementação de processos para aquisição, contratação, alienação, bem como a gestão centralizada de bens e serviços que são considerados de uso comum dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. A Central lidera iniciativas que geram economia, racionalização e eficiência do recurso público, tais como: Compra Direta de Passagens Aéreas, TáxiGov, Almoxarifado Virtual Nacional, Serviço Centralizado de Limpeza, contratação de serviços de apoio administrativo, recepção e secretariado (Economia, 2021).

Dentre as ações realizadas e em desenvolvimento, merece especial atenção as inovações voltadas para a administração e centralização dos serviços relacionados às compras governamentais e todo seu processamento, ressaltando as ações relacionadas à função destinada ao ME motivadas pela nova Lei de Licitações, conforme relacionado na Tabela 20:

Tabela 7

Ações realizadas e em desenvolvimento pelo Ministério da Economia em relação às compras públicas motivadas pela nova Lei de Licitações

Ações	Descrição
Compras.gov.br	Novo sistema composto por diversos módulos responsáveis pela operacionalização de cada uma das várias etapas da cadeia da contratação pública: Sicaf, PGC, ETP Digital, Matriz de risco, Catálogo, Divulgação de compras, Sala de disputa, Contratos, AntecipaGov, Doações gov.br. O sistema integra o Siasg, sistema informatizado de apoio às atividades operacionais do Sistema de Serviços Gerais – Sisg.

Portal de Compras	<p>Plataforma disponível no endereço eletrônico gov.br/compras, por onde se acessa todo o serviço do Siasg e, especialmente, por onde a sociedade pode acompanhar todo o desenvolvimento das compras governamentais, inclusive as sessões públicas <i>on-line</i> e em tempo real.</p>
<p>Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf)</p>	<p>Sistema criado pelo Ministério da Economia em 1995 com o objetivo de viabilizar o cadastramento de fornecedores de materiais e serviços interessados em participar de licitações e contratações com a administração pública federal. O SICAF é o registro cadastral único que os agentes públicos utilizam para a análise da habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira dos fornecedores que participam das licitações governamentais. No sistema também são registradas eventuais ocorrências, advertências, multas ou impedimentos de licitar e contratar. Em 2017, fragilidades no sistema foram identificadas e corrigidas, fortalecendo relações comerciais entre fornecedores e o governo federal, por meio da transformação digital do processo de cadastramento.</p>
<p>Catálogo de materiais e catálogo de serviços (CATMAT/CATSER)</p>	<p>É uma base de dados que reconhece todos os bens licitados e adquiridos e todos os serviços contratados pela Administração Pública Federal. O catálogo de materiais foi elaborado de acordo com a metodologia <i>Federal Supply Classification</i>, e o catálogo de serviços foi elaborado de acordo com os critérios adotados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Um novo catálogo eletrônico de padronização será implantado, bem como um novo catálogo de materiais, serviços e de obras, em atendimento à nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021).</p>
Comunica	<p>Subsistema de comunicação do Siasg utilizado para emitir orientações, comunicações, solicitações e atualizações de assuntos aos usuários, em nível nacional.</p>
Painel de Preços	<p>Ferramenta que permite acesso à base de dados catalogada de compras públicas homologadas no Siasg e Compras.gov.br, e apoia os gestores públicos na realização de pesquisas de mercado, análise e comparação de preços de referência na aquisição de bens e contratação de serviços gerais para a Administração Pública.</p>
<p>Planejamento e gerenciamento das contratações (PGC)</p>	<p>Ferramenta eletrônica que consolida todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar no exercício subsequente, acompanhadas dos respectivos estudos preliminares e gerenciamento de riscos. A ferramenta permite a elaboração do Plano Anual de Contratações (PAC). Nova regulamentação relativa ao PAC, de forma integrada ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), estão em andamento em atendimento à nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021).</p>
ETP Digital	<p>É o documento que integra a fase interna das contratações públicas e tem o objetivo de demonstrar a real necessidade da contratação, analisar a</p>

Gestão de riscos	viabilidade técnica de implementá-la, bem como instruir o arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB). Sistema que permite a identificação dos riscos em cada fase de uma contratação, mensuração da probabilidade de sua ocorrência e respectivos impactos, definição de ações mitigadoras e as responsabilidades das partes envolvidas no processo.
Sala de disputa	Ferramenta para acesso à disputa do pregão eletrônico e integrada ao Compras.gov.br.
Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)	É uma das inovações da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21). Criado em agosto de 2021, o PNCP é um canal único e aberto de divulgação de todas as contratações do país, de todos os poderes e esferas da federação.
Publicador de Contratos	Solução que possibilita aos órgãos e entidades não integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) divulgar seus contratos e eventuais substitutos no PNCP, em atendimento à nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021).
Compras.gov.br Contratos	Solução que possibilita aos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional, incluindo as empresas estatais, integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), realizar a gestão orçamentária e contratual, além de divulgar as informações de contratos e suas eventuais alterações no PNCP, em atendimento à nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021).
Antecipagov	Solução que possibilita aos fornecedores que possuem contratos ativos com órgãos da Administração Pública Federal acesso à antecipação de crédito no valor máximo de 70% do que ainda têm a receber.
Aplicativo móvel Compras.gov.br	Aplicativo que possibilita o cadastro da empresa no SICAF diretamente por meio de dispositivos móveis. O aplicativo disponibiliza novo canal aos fornecedores, promovendo a interatividade e o acompanhamento <i>on-line</i> de compras e da legislação.
Centro de Serviços Compartilhados	É um serviço em que o Ministério da Economia contrata o fornecedor e passa a ser o provedor do serviço aos órgãos da Administração Pública Federal direta, representando-os e desonerando-os das atividades de gestão de contratos, pagamentos, estoque e dos processos de compra ou contratações. Viabiliza o aumento no nível de planejamento, controle e gestão do processo de aquisição pelos Órgãos, gerando economicidade.
Compra Direta de Passagens Aéreas	Projeto, iniciado em 2014, que implementa a uma nova forma de compra de passagens aéreas nacionais, possibilitando o relacionamento direto com as companhias aéreas para compra de bilhetes, com pagamento eletrônico, por meio do cartão de pagamento.
TáxiGov	Implementado entre 2016/2017, o projeto permite que servidores públicos utilizem transporte para seus deslocamentos à serviço, por meio de

Almoxarifado Virtual Nacional	<p>aplicativo móvel, viabilizando a redução de custos com a compra/locação de veículos, despesas com motoristas, contratos de manutenção e abastecimento. A solução é utilizada no Distrito Federal (DF), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Santa Catarina; os próximos estados a terem o projeto implementado serão Minas Gerais (MG), Mato Grosso (MT), Bahia (BA), Rio Grande do Sul (RS) e Rio Grande do Norte (RN).</p> <p>É um serviço de logística, implantado em 2018, com disponibilização de sistema informatizado para fornecimento de materiais de consumo administrativo, ou seja, materiais de expediente (papel, caneta, grampeador) e suprimentos de informática (CD, DVD, pen drive), com entregas em todo território nacional.</p>
Serviço Centralizado de Limpeza	<p>Serviço que inova significativamente em relação aos modelos usuais de contratação do serviço de limpeza como o estímulo à utilização das melhores técnicas e produtos aprimorados do mercado, a maximização dos níveis de produtividade, a mensuração dos resultados por desempenho, além do emprego de tecnologia e apoio à fiscalização.</p>
Serviços de apoio administrativo, recepção e secretariado	<p>Licitação centralizada para contratação de empresa prestadora de serviços de apoio administrativo, recepção e secretariado para órgãos e entidades localizados em todo o Distrito Federal, mediante disponibilização de solução tecnológica para subsidiar a gestão e fiscalização contratual.</p>

Fonte: Elaborada pelo autor.

Baseado na revisão de literatura e definição de Rogers (2003), as ações do ME podem ser caracterizadas como inovação, uma vez que consistem em práticas entendidas como novas para as unidades adotantes, no caso, as unidades da administração pública que observam as diretrizes e utilizam as soluções do ME, com o objetivo de criar valor nas compras governamentais. Ressalta-se que as ações promovidas pelo ME, como novos sistemas, novas regulamentações e serviços centralizados, quando implementados, não eram práticas completamente novas na administração, haja vista ações semelhantes já praticadas em órgãos menores e em governos anteriores, porém a percepção do novo se apresenta, uma vez que as iniciativas passaram a utilizar intensamente as novas tecnologias digitais em prol da racionalização de custos e da eficiência.

De acordo com Bloch (2011) e De Vries et al. (2016), a definição de inovação no setor público é a implementação ou adoção de uma significativa mudança na forma de operar e deve ser nova para a organização, porém pode ter sido desenvolvida por outra organização, fato que se coaduna com o uso das soluções e dos serviços oferecidos pelo ME pelos órgãos da administração, e com a experiência de sucesso em outras organizações. Para Bloch e Bugge

(2013), as inovações mencionadas estão classificadas dentro do setor de serviços, no contexto do setor público, pois se caracterizam como a introdução de novos serviços de produtos ou melhorias de produtos de serviços existentes.

Na análise das iniciativas, cada inovação identificada foi apoiada por tecnologias digitais, algumas de forma mais intensa que outras, estando alinhadas aos tipos de inovação propostos por De Vries et al. (2016), caracterizadas especificamente como inovações de processo tecnológico, pois constituem-se em sistemas informatizados que reúnem documentos eletrônicos e atos processuais dentro de fluxos de aquisição de bens ou de contratação de serviços. Segundo os autores, esse tipo de inovação ocorre quando há “criação ou uso de novas tecnologias, introduzidas na organização para prestação de serviços aos usuários e cidadãos”.

Da mesma forma, baseado nos tipos de inovação propostos pelos referidos autores, as iniciativas se classificam também como inovações de processo administrativo, já que se caracterizam pela criação de novos métodos nas compras públicas regulamentadas pelo ME, baseadas no registro eletrônico dos procedimentos de compras, ao reorganizar o fluxo das informações preparatórias, a produção documental, a transparência, a disponibilidade das informações e o armazenamento de forma digital de documentos.

Pela definição de Bloch (2011), as iniciativas do ME se caracterizam como uma inovação de processo, a qual consiste na implementação de um método para a produção e fornecimento de bens e serviços que é novo ou significativamente melhorado em comparação com os processos existentes na organização, e que envolvem melhorias significativas, por exemplo, em funções de suporte, como o uso da tecnologia da informação. Conforme já demonstrado, as inovações baseiam-se na implementação de *softwares* de gerenciamento das informações, procedimentos, documentos e dos processos relativos às compras.

Por outro lado, as iniciativas do ME também podem ser classificadas como inovações organizacionais, de acordo com a definição de Bloch (2011), uma vez que foram implementados novos métodos de organização e gerenciamento do trabalho no âmbito das compras governamentais para o ME e para os órgãos e unidades da Administração Pública federal, viabilizando instrução processual eletrônica, acesso aos serviços ofertados e aos processos de compras, de forma digital.

Nas seções seguintes, passa-se a analisar os dados de natureza qualitativa. Para isso, foram feitas transcrições de todo o conteúdo do áudio das entrevistas realizadas entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022, com o auxílio da ferramenta *Microsoft Teams*. A análise dos dados

das entrevistas baseou-se na análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), com a transformação dos dados coletados nos resultados da pesquisa, por meio de procedimentos de sistematização, categorização, tornando possível a análise por parte do pesquisador.

Para tal, os dados das entrevistas transcritas foram analisados com a utilização do software IRaMuTeq, o qual permitiu a exploração do material, por meio da efetivação de procedimentos de categorização. O tratamento e a interpretação dos resultados obtidos permitiram a identificação de categorias e variáveis presentes e ausentes na inovação em compras públicas promovidas pelo Ministério da Economia.

A partir dessa triangulação, o roteiro das entrevistas baseou-se nas seguintes categorias principais: definições-chave de inovação, tipos de inovação, antecedentes, determinantes, resultados e consequências da inovação. As questões, categorias e as respectivas variáveis seguem sistematizadas na Tabela 21.

Tabela 8

Sistematização das questões, categorias e variáveis

Questões	Objetivos	Categoria analítica	Variáveis
Qual é a sua percepção sobre a introdução de novas ideias ou novas práticas no processo de compras públicas?	Verificar a percepção dos respondentes sobre a definição de inovação aplicada às compras públicas e o grau de novidade, ou seja, o ME é pioneiro no desenvolvimento de inovações ou introduz inovações de outros, porém como novidade para a administração pública.	Definições-chave de inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Descontinuidade com o passado • Mudança incremental • Pioneiro • Introduz inovações de outros
Como você percebe o comportamento do Ministério da Economia em relação à introdução de inovações em compras públicas?			
Quais as inovações que influenciaram seu processo de trabalho, direta ou indiretamente? (e.g. novos processos de trabalho, métodos de gestão, tecnologias, demandas sociais, novos conceitos, soluções específicas ou meios de divulgação que	Verificar a compreensão dos respondentes quanto ao comportamento inovador do Ministério da Economia, em razão das suas características, e identificar como a adoção de inovações é afetada pelos	Tipos de inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Inovação de processo <ul style="list-style-type: none"> ○ administrativos ○ tecnológicos • Inovação de produto ou serviço • Inovação em governança • Inovação conceitual

influenciam comportamentos).

antecedentes organizacionais.

Quais problemas foram resolvidos com a adoção de inovações em compras públicas? Como isso se deu e por quais razões?

Em relação à incorporação de inovações em compras públicas pelo Ministério da Economia, como você percebe a influência de diferentes demandas e pressões originadas de fatores ambientais? (e.g. disponibilidade de recursos, estilos de liderança, aversão a riscos, recompensas, conflitos e estrutura organizacional).

Na sua visão, como características ou atributos-chave de inovações em compras públicas foram percebidas pelo Ministério da Economia para que pudessem ser adotadas? (e.g. facilidade de uso, vantagem comparativa, compatibilidade, confiabilidade, custo, dentre outras).

Quais as características individuais dos empreendedores públicos do ME você percebe como relevantes na adoção de inovações em compras públicas?

Obter dos respondentes as informações sobre o contexto, as condições estruturais e as características intrínsecas das inovações e dos empreendedores individuais que influenciam ou se tornam influências mobilizadoras de inovação em compras públicas.

Antecedentes da inovação

- Indutores orientados a problemas
- Não orientados a problemas
- Impulso político
- Fatores tecnológicos
- Imposição legal
- Pressões ambientais
- Participação em redes e relações inter-organizacionais.
- Aspectos regulatórios
- Organizações compatíveis que adotam a mesma inovação.
- Concorrência com outras organizações.
- Disponibilidade de recursos (tempo, dinheiro, TIC)
- Estilos de liderança
- Grau de aversão ao risco / espaço para aprendizagem
- Conflitos de incentivos / recompensas.
- Estruturas organizacionais
- Facilidade no uso da inovação
- Vantagem relativa
- Compatibilidade
- Possibilidade de testes
- Custo
- Confiabilidade
- Flexibilidade
- Autonomia do servidor (capacitação)
- Posição organizacional (estabilidade, mobilidade)
- Conhecimento e habilidades relacionadas ao trabalho (profissionalismo)
- Criatividade (assumir riscos, resolver problemas)
- Aspectos demográficos (idade, gênero)
- Compromisso / satisfação com o trabalho

- Perspectiva compartilhada e normas
- Aceitação da inovação

Na condução da agenda de compras públicas pelo ME, quais as barreiras podem ser percebidas na adoção de inovações? (e.g. resistências, limitações, conflitos ou fragmentações de informações).

Obter dos respondentes as informações sobre as barreiras e facilitadores à inovação em compras públicas.

Determinantes da inovação

- Resistência à inovação
- Limitações de recursos humanos (RH)
- Limitações materiais, tecnológicas e de infraestrutura
- Conflitos de interesse
- Fragmentação de dados e sistemas
- Fragmentação de rotinas e processos
- Limitações orçamentária e financeira
- Limitação de prazo
- Fatores políticos: falta de flexibilidade nas leis e regulamentos, falta de incentivos para que a organização seja inovadora e falta de financiamento orçamentário.
- Organização e cultura: Risco de fracasso e falta de cooperação dentro da sua organização.
- Outras condições internas: Tempo inadequado alocado à inovação e falta de incentivos para os funcionários inovarem.
- Condições externas: Regras contratuais dificultam a colaboração

<p>Quais resultados concretos foram percebidos na adoção de inovações nas compras públicas pelo ME? (e.g. Positivos e negativos, intencionais ou não)</p>	<p>Verificar a percepção dos respondentes sobre os resultados da adoção de inovações nas compras públicas pelo ME.</p>	<p>Resultados da inovação</p>	<p>com fornecedores, falta de capacidade dos principais fornecedores em fornecer soluções inovadoras e resistência dos usuários às mudanças.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melhoria na entrega e/ou qualidade dos serviços • Melhoria da gestão organizacional • Melhoria da imagem e das relações institucionais • Melhoria do clima organizacional • Eficácia • Maior eficácia • Diminuição da eficácia • Maior eficiência • Parceiros privados envolvidos • Cidadãos envolvidos • Aumento da satisfação do cliente • Outros (segurança, justiça, etc.) • Nenhum resultado mencionado
<p>Qual é a sua percepção sobre as consequências da inovação em compras públicas (positivas e negativas)?</p>	<p>Verificar a percepção dos respondentes sobre os efeitos decorrentes da adoção de inovações nas compras públicas pelo ME.</p>	<p>Consequências da inovação</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desejáveis (funcional) ou indesejáveis (disfuncional) • Diretas ou indiretas • Antecipáveis (manifesta) ou não antecipáveis (latente)

Fonte: Elaborada pelo autor.

A partir dessa sistematização, as categorias temáticas definidas a partir das classes encontradas pelo IRaMuTeQ, por meio do método de Reinert, foram associadas às categorias analíticas mencionadas, juntamente com os respectivos enunciados. Essa abordagem permitiu que a terceira fase do processo de análise do conteúdo, denominada tratamento dos resultados – a inferência e interpretação –, tornasse os resultados brutos em dados significativos e válidos. Os dados foram dispostos da seguinte forma: (a) declarações dos entrevistados que refletem a presença das variáveis previamente identificadas pelos autores De Vries et al. (2016), Bloch et al. (2009) e Bloch (2011); e (b) enunciados encontrados em cada categoria analítica

comparados aos enunciados das categorias temáticas, a fim de verificar se existe um conceito que os unifique.

Os resultados sistematizados da análise de dados das entrevistas realizadas foram registrados na dissertação para cada categoria analítica definida, conforme Tabela 21.

4.2. Objetivo específico 2: Identificação das barreiras e dos facilitadores à inovação

Primeiramente, conforme estudos de Isidro-Filho (2017a), barreiras à inovação e facilitadores da inovação são definidos como variáveis individuais e organizacionais – que incidem negativamente sobre a inovação – e variáveis individuais e organizacionais – que se aplicam positivamente sobre a inovação.

Resende Junior et al. (2013, p. 6) analisaram duas diferentes dimensões no processo de gestão da inovação no setor público: indução à inovação e comportamento reativo à inovação. Essa última dimensão trata de “características organizacionais de resistência à inovação” identificadas da seguinte forma: (i) práticas culturais de resistência ao novo; (ii) liderança passiva; (iii) ausência de práticas de fomento à inovação; (iv) resistência à mudança de paradigmas; (v) descontinuidade das equipes e dos projetos exitosos, devido à alternância do poder na gestão pública; (vi) ausência de planejamento para transferência de conhecimento, prejudicando a formação de novas equipes; e (vii) falta de política corporativa que estimule o processo inovador e o desenvolvimento de lideranças com perfil inovador.

Tais características de resistência à inovação corroboram com os estudos de De Vries et al. (2016) que adotaram na classificação de tipos de inovação a ideia de inovações de processos administrativos como subcategoria da inovação de processos. Dentre os antecedentes de inovação de processo, os autores destacam quatro categorias e quatro níveis categorizados em facilitadores e barreiras, conforme sistematizado na Tabela 28.

Tabela 9*Níveis e significados dos antecedentes do processo de inovação no setor público*

Níveis	Significados
Ambiental	Contexto externo (exemplo: mandato político)
Organizacional	Aspectos que incluem aspectos estruturais e culturais de uma organização (exemplo: falta de recursos)
Inovação	Atributos intrínsecos de uma inovação (exemplo: complexidade da inovação)
Individual/empregado	Características dos indivíduos que inovam (exemplo: empoderamento)

Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em De Vries et al. (2016, p. 155).

Os temas mais frequentes identificados na análise de conteúdo das entrevistas, balizados pela literatura revisada neste estudo, foram o ponto de partida para a construção das categorias de fatores que refletem os propósitos desta pesquisa. Foram identificados sete fatores, conforme Tabela 29, que atuam como barreiras à inovação no processo de compras públicas no âmbito do Governo brasileiro.

Tabela 10*Barreiras à inovação no processo de compras públicas*

Barreiras	Fundamentação teórica	Fundamentação empírica
Resistência à inovação (nível individual)	De Vries et al. (2016) e Isidro-Filho (2017a)	<ul style="list-style-type: none"> • Resistência à mudança por parte dos servidores envolvidos (E1, E4, E5, E6, E7, E8, E9 e E11)
Limitações de recursos humanos (RH) (nível organizacional)	De Vries et al. (2016) e Isidro-Filho (2017a)	<ul style="list-style-type: none"> • Alta rotatividade de pessoas (E1) • Poucos recursos humanos (E3) • Perfis muito distintos na área de compras (multidisciplinariedade)
Práticas culturais de resistência ao novo (nível organizacional)	Resende Junior et al. (2013) e De Vries et al. (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • Tradicionalismo relacionado à cultura dos órgãos (E1, E7, E8 e E10)

Falta de política corporativa que estimule o processo inovador e o desenvolvimento de lideranças com perfil inovador (nível organizacional)	Resende Junior et al. (2013) e De Vries et al. (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • Poucos cargos como incentivo àqueles que querem inovar (E1 e E7) • Falta de clareza da agenda de inovações em compras por parte do ME (E6)
Alternância do poder na gestão pública (nível ambiental)	Resende Junior et al. (2013) e De Vries et al. (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • Resistência dos órgãos na adoção de inovações devido a questões políticas e prioridades de agenda (E1, E3, E4, E5, E10 e E11) • Dificuldade em compatibilizar o tempo da agenda política (E5 e E11)
Conflitos de interesse (nível individual)	De Vries et al. (2016) e Isidro-Filho (2017a)	<ul style="list-style-type: none"> • Conflitos com servidores na adoção da inovação (E4)
Limitações orçamentária e financeira (nível organizacional)	De Vries et al. (2016) e Isidro-Filho (2017a)	<ul style="list-style-type: none"> • Custo para implementação da inovação (E2, E3, E4 e E7)

Fonte: Elaborada pelo autor.

Quanto à dimensão de indução à inovação, os estudos de Resende Junior et al. (2013, p.6) identificam práticas de gestão que promovem o processo inovador, como: (i) benchmarking; (ii) treinamento; (iii) foco em competências; (iv) Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) realizado de forma sistemática, (v) pipeline de projetos multidisciplinares; (vi) gestão de ideias; (vii) *roadmapping*; (viii) gestão do conhecimento; (ix) área dedicada às atividades de pesquisa e inovação; (x) sistema de liderança orientado ao novo; e (xi) serviços integrados e desmaterializados.

Nesse sentido, observa-se que fatores apontados pelos respondentes como facilitadores da inovação no processo de compras públicas no âmbito do Governo brasileiro podem ser de vários âmbitos, conforme demonstrado na Tabela 30.

Tabela 11*Facilitadores da inovação no processo de compras públicas*

Facilitadores	Fundamentação teórica	Fundamentação empírica
Disponibilidade de recursos (nível organizacional)	De Vries et al. (2016) e Isidro-Filho (2017a)	<ul style="list-style-type: none"> • Limitação orçamentária determinante para inovação nas compras públicas (E1, E5, E6 e E8) • Necessidade de planejamento das compras em função da limitação do orçamento (E1, E3, E5, E6 e E8)
<i>Benchmarking</i> (nível ambiental)	Resende Junior et al. (2013) e De Vries et al. (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • Modernização da administração com soluções adotadas no mercado privado (E1 e E5)
Desenvolvimento de pessoas e competências (nível individual)	De Vries et al. (2016) e Isidro-Filho (2017a)	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores com capacidade de defender ideias perante tomadores de decisão (E2 e E9) • Servidores com articulação política para conseguir recursos e aprovar projetos (E2 e E9) • Servidores que lideram e adotam inovações, atuando em rede (E3, E4 e E9) • Servidores com boas ideias, com capacidade de liderança e com qualificação técnica na área de compras (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11)
Legitimação e comprometimento (nível individual)	De Vries et al. (2016) e Isidro-Filho (2017a)	<ul style="list-style-type: none"> • Estilos de liderança direcionam as inovações no Ministério da Economia, com apoio da alta administração (E2, E7, E10 e E11)
Serviços integrados e desmaterializados (nível da inovação)	Resende Junior et al. (2013) e De Vries et al. (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • Ganho de escala com as inovações (E2, E4, E9 e E11) • Baixo custo na implantação das inovações
Comunicação institucional (nível organizacional)	De Vries et al. (2016) e Isidro-Filho (2017a)	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria na comunicação e na colaboração entre órgãos (E4)

Padronização de dados e processos (nível organizacional)

De Vries et al. (2016) e Isidro-Filho (2017a)

- Centralização da agenda de compras centralizadas em uma estrutura específica no ME (E6, E7 e E8)
- Organização das bases de dados com a digitalização dos processos de compras e de seleção de fornecedores (E7 e E10)

Fonte: Elaborada pelo autor.

Em síntese, analisando-se a literatura revisada, bem como as evidências da análise de conteúdo acima relatadas, evidenciam-se como principais barreiras à inovação nas compras públicas: resistência e conflitos entre os servidores, aversão ao risco, falta de pessoal, cultura do tradicionalismo, falta de coordenação e promoção da agenda de inovações, falta de incentivos e recursos limitados para inovação em compras. Os principais facilitadores identificados são: limitação orçamentária determinando a necessidade de inovação e de planejamento, *benchmarking* com soluções de mercado, servidores com competências específicas, ganhos de escala e baixo custo na implantação, melhoria da comunicação institucional e padronização de dados.

4.3. Objetivo específico 3: Banco de indicadores de inovação no processo de compras governamentais

Segundo Gallouj e Djellal (2010b), a maioria das economias modernas é constituída por serviços e de forma geral, tais serviços podem ser caracterizados pela intangibilidade, simultaneidade de consumo e produção, e personalização para o cliente ou usuário individual. Essas características podem influenciar tanto como as organizações inovam quanto como a inovação pode ser medida.

Para Bloch e Bugge (2013), as muitas interfaces do setor público e seus diversos contextos podem influenciar a inovação no setor público de diferentes maneiras, e entendê-los também pode ser importante para a medição. Com base em uma abordagem sistêmica do setor público, várias interfaces podem ser identificadas: i) entre o setor público e o setor privado (incluindo empresas públicas); ii) entre o setor público e os cidadãos; iii) interfaces entre os níveis governamentais dentro do setor público, ou seja, formulação de políticas, administração pública e produção de serviços; iv) a interface entre os níveis geográficos do setor público (ou

seja, local, regional, nacional); e v) interfaces em diferentes domínios públicos (saúde, educação e defesa, por exemplo).

Para os autores, essas interfaces são importantes para entender a inovação do setor público, sua difusão e o papel de diferentes conjuntos de outros atores. Em suma, ao gerenciar suas atividades de inovação, muitas organizações do setor público precisam navegar por vários atores internos e externos, potencialmente com autonomia limitada na tomada de decisão geral e onde as estruturas de incentivo podem variar muito entre as organizações, ou seja, são centrais para moldar as condições para a inovação.

Os autores também abordam a criação de valor em serviços públicos, que pode ocorrer por meio de maior eficiência, melhor qualidade, satisfação do usuário, maior uso de serviços, maior equidade (justiça) na prestação de serviços ou maior escolha ou variedade. A confiança e a legitimidade são identificadas como objetivos públicos importantes, pois influenciarão a satisfação do usuário com os serviços públicos e a capacidade do setor público de atingir objetivos sociais mais amplos. Entre os objetivos aqui estão a melhoria da percepção pública das instituições de serviço público, a responsabilização das instituições de serviço público no atendimento das necessidades públicas e a crença de que as atividades do setor público estão alinhadas com os objetivos sociais declarados.

No mesmo sentido, De Vries et al. (2016) abordam que os principais resultados esperados da inovação no setor público são: o aumento ou diminuição da eficácia; o aumento da eficiência; o envolvimento dos parceiros privados; envolvimento dos cidadãos; e o aumento da satisfação do cliente. Bloch (2011) define a melhoria na entrega e/ou na qualidade dos serviços públicos como um dos principais resultados esperados da inovação no setor público, tendo como resultados principais esperados: impactos sociais, melhoria para o empregado, benefício para os usuários e outros efeitos intangíveis, tais como confiança e legitimidade.

Para a proposição dos indicadores da inovação no processo de compras governamentais, utilizou-se da técnica de análise categorial proposta por Bardin (2011), na qual se realizou uma triangulação das variáveis de resultados de inovação dos autores De Vries et al. (2016) e Bloch et al. (2009), juntamente com a análise documental realizada em relatórios de gestão e legislação referente às compras governamentais.

A partir dessa análise, foram definidas categorias de análise da inovação relacionadas aos critérios e às atividades desenvolvidas no processo das compras governamentais,

desdobrando-se na base de indicadores propostos nesse trabalho para medição da inovação, conforme Tabela 31.

Tabela 12

Definição das categorias e descrição para o banco de indicadores de inovação do processo de compras governamentais

Categoria	Descrição	Variáveis de resultado e de desempenho da inovação Bloch et al. (2009)	Variáveis de resultado da inovação De Vries et al. (2016)
Economicidade	Obter medidas de desempenho inovador que geraram redução de custos e satisfação do cidadão.	Redução de custos	Aumento da satisfação do cidadão
Eficácia	Obter medidas de desempenho inovador que geraram aumento da satisfação do empregado e aumento da eficácia.	Aumento da satisfação do empregado	Aumento ou diminuição da eficácia
Eficiência	Obter medidas de impactos das inovações implementadas que geraram aumento da produtividade, maior celeridade, resultando em maior confiança e legitimidade.	Aumento da produtividade	Aumento de eficiência
Transparência	Obter medidas de impactos das inovações implementadas que geraram resultados sociais (coesão social, igualdade, melhor educação da população, acesso à informação, etc.) e outros benefícios intangíveis, como melhorar a imagem da organização.	Outros efeitos intangíveis	Envolvimento dos cidadãos

Fonte: Elaborada pelo autor.

Os indicadores da pesquisa acima fornecem uma ampla gama de informações sobre o desempenho inovador e como as organizações do setor público inovam em compras públicas. Os tipos de medidas utilizados corroboram com a visão de Bloch et al. (2009), pois refletem medidas de resultado que são relevantes para medir o impacto das inovações, além de se concentrarem em organizações que fornecem principalmente serviços individuais e onde tais

medidas para esses serviços estão prontamente disponíveis, como é o caso do Ministério da Economia.

Com base nas categorias acima, propõem-se doze indicadores de inovação no processo de compras governamentais, relativos às categorias: economicidade, eficácia, eficiência e transparência.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A revisão de literatura realizada foi importante para verificar que a inovação é um fenômeno complexo, multifacetado e multinível, uma vez que os impactos decorrentes da adoção de inovações são, muitas vezes, deixados em segundo plano nos estudos sobre inovações (Rogers, 2003), e no setor público, muitos estudos têm foco exclusivamente nos efeitos positivos das inovações, desprezando os seus efeitos negativos De Vries et al. (2016). Além disso, observou-se o importante papel do Estado, seu desenvolvimento e a modernização de sua atuação pós-processos reformistas influenciados pelo *New Public Management*. Também foi possível perceber o movimento mais recente de diversificação da atuação governamental no campo da inovação, sendo detectada também na temática das compras públicas, considerando sua importância para o setor público na perspectiva do atendimento do interesse coletivo.

Este estudo assumiu o desafio de ampliar o campo de pesquisas sobre inovação nas compras governamentais. Concretizou-se o objetivo geral de analisar os resultados das inovações no processo de compras públicas no âmbito do Governo brasileiro, bem como foram alcançados os objetivos específicos através de entrevistas com atores-chave envolvidos com as inovações no processo de compras e contratações promovidas pelo Ministério da Economia, baseando-se em análise documental e análise de conteúdo (Bardin, 2011). O referencial teórico abordou os principais conceitos e características de inovação, inovação no setor público, inovação em serviços e inovação em compras públicas, apresentada como suporte teórico para análise dos resultados da pesquisa.

Para realizar a análise dos resultados das inovações promovidas pelo ME na condução da política de compras públicas, foram definidos três objetivos específicos, os quais se valeram da abordagem qualitativa como meio de aumentar a confiabilidade dos dados relativos ao fenômeno escolhido.

Quanto ao objetivo específico um, que consiste em caracterizar as inovações desenvolvidas pelo Ministério da Economia no processo de compras públicas, o mesmo foi concretizado por meio de revisão de literatura e análise documental, e definiu as ações do ME em compras públicas como inovação no setor de serviços, no contexto do setor público, além de ser classificada como inovação de processo administrativo ou tecnológico e organizacional, a depender da tipologia da literatura utilizada, corroborando os estudos de Bloch et al. (2009), De Vries et al. (2016) e Rogers (2003).

Para identificar as barreiras e facilitadores à inovação no fenômeno estudado, que consiste no objetivo específico dois, foi realizada análise conteúdo proveniente da transcrição das entrevistas de gestores e usuários das inovações desenvolvidas pelo ME, que revelou a oportunidade de identificar através dos discursos destes stakeholders, as principais barreiras, tais como, a resistência e conflitos entre os servidores, aversão ao risco, falta de pessoal, cultura do tradicionalismo, bem como os principais facilitadores, como a limitação orçamentária determinando a necessidade de inovação e de planejamento, benchmarking com soluções de mercado, servidores com competências específicas, dentre outros.

Em relação ao terceiro e último objetivo específico, que consiste na criação de um banco de indicadores de inovação no processo de compras governamentais, foram elaborados doze indicadores, separados em quatro categorias, para mensurar o desempenho das inovações do ME nas compras públicas, que são: economicidade, eficácia, eficiência e transparência.

A partir do cumprimento dos três objetivos específicos e no que diz respeito às contribuições da pesquisa, foram investigadas as inovações desenvolvidas pelo ME, delimitando, com base na literatura proposta pelos autores Bloch et al. (2009), Bloch (2011) e De Vries et al. (2016), dimensões e variáveis para analisar o construto inovação nas compras governamentais. O trabalho apresentou contribuições metodológicas e empíricas. As contribuições empíricas estão representadas na caracterização das inovações promovidas pela ME no processo de compras pública e nas variáveis identificadas em cada categoria analítica. Além disso, a identificação de barreiras e facilitadores à inovação em compras públicas, permitiu identificar que o ambiente para inovação influencia nos seus resultados e nas suas consequências, podendo servir como uma orientação para os gestores públicos em relação a tomada de decisão em relação às capacidades de inovação. Em relação à medição da inovação, a pesquisa contribui com a proposição de indicadores, em uma abordagem comparada ao setor privado, importantes a serem considerados na capacidade de inovação em compras públicas.

Como contribuição metodológica este estudo apresentou um possível modelo que poderá subsidiar pesquisas futuras para elaboração de um modelo de inovação em compras públicas que permita avaliar resultados e consequências, em escala nacional, tendo em vista a relevância do tema na literatura internacional. Como contribuição teórica, pode-se destacar a análise dos casos de inovação desenvolvidos pelo ME. Os registros encontrados na literatura, especificamente no processo de compras públicas do governo brasileiro, não abordam um modelo teórico de inovação em serviços em suas análises. No entanto, para o desenvolvimento do campo tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, este tipo de pesquisa pode contribuir para avanços, considerando-se que pesquisadores e gestores públicos podem recorrer a modelos e análises teóricas para aperfeiçoar percepções sobre os resultados, consequências, barreiras e facilitadores da inovação em compras públicas.

Dessa forma, a triangulação entre a análise documental, revisão de literatura dos principais conceitos e tipos de inovação no setor público, bem como os elementos dos modelos de inovação no setor público, por meio da abordagem qualitativa, apontou que as inovações em compras governamentais desenvolvidas pelo ME, trouxeram resultados positivos, no tocante à promoção de novos sistemas, novas regulamentações e serviços centralizados, que utilizam intensamente novas tecnologias digitais em prol da racionalização de custos e da eficiência. Contudo, tais inovações trouxeram algumas consequências indesejáveis, uma vez que expôs problemas de planejamento dos órgãos, o que acarretou rejeição de uso das inovações desenvolvidas. A literatura ratifica os dados da pesquisa quando afirma que os resultados ou consequências da inovação podem ser positivos, negativos, desejáveis ou indesejáveis (Rogers, 2003; De Vries et al., 2016; Oliveira & Santos Júnior, 2017).

Com a pesquisa, foi possível perceber impactos e barreiras à inovação sob a ótica de diferentes órgãos e esferas do setor público, em relação ao que o ME desenvolve em termos de inovação em compras públicas, identificando a oportunidade de compreender a sua cadeia de valor, perpassando atores, práticas e evidências de como as organizações públicas e os serviços públicos podem ser transformados na área de compras públicas.

Do ponto de vista gerencial, a pesquisa contribui com a identificação e análise da influência das dimensões e variáveis presentes e ausentes nas inovações em compras públicas, com o desenvolvimento de indicadores que podem ser utilizados como métricas para o desempenho da inovação, bem como pelo entendimento e disseminação por parte dos gestores públicos das práticas de inovação incorporadas no setor público brasileiro.

Ressalta-se que, no decorrer da realização da pesquisa, o ambiente de regulamentação das compras públicas no Brasil passou por grandes mudanças com a aprovação da nova lei de licitações e contratos, que estabeleceu um espaço normativo para a interpretação de todas as regras de contratações públicas no país e inaugurando um novo formato para o sistema de licitações. Tais mudanças ocorridas nos anos de 2020 e 2021 se refletiram, por exemplo, na integração de informações de compras governamentais, disponível para todos os poderes e esferas públicas, por meio da criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, inovação que potencializa a transparência e o controle social.

Tendo em vista os desafios e implicações inerentes à prática de pesquisa, as limitações deste trabalho incluem aspectos teóricos e metodológicos. As tipologias selecionadas para as variáveis de análise não esgotam outras classificações presentes na literatura. A coleta de dados foi limitada aos relatos das experiências dos entrevistados das organizações participantes que, de certa forma, atuaram como usuários e gestores das inovações desenvolvidas pelo ME. À luz dos resultados apresentados, o estudo realizado não pode obviamente oferecer generalizações, porém pode ser muito útil para obtenção de melhorias na gestão dos processos de inovação desenvolvidos no setor público, especialmente no contexto das compras governamentais, cujas especificidades exigem investimentos em tecnologia, automação e padronização de processos, capacitação de pessoal e métodos de trabalho mais eficazes e transparentes.

A própria abordagem qualitativa implica em algumas limitações, tal como a subjetividade. Assim, apesar da sistematização metodológica adotada no estudo, a interpretação do pesquisador pode influenciar na compreensão do fenômeno e na análise dos dados. Portanto, a aplicação de métodos mistos deve ser considerada em estudos futuros. Além disso, em função da necessidade de mensuração do desempenho das inovações desenvolvidas pelo ME, sugere-se a aplicação do método utilizado em outros órgãos, estaduais e municipais, responsáveis por regulamentar compras governamentais, como forma de explorar e validar as categorias desenvolvidas e variáveis utilizadas.

Assim, agenda futura de estudos indica analisar iniciativas em organizações públicas diferentes (estaduais e municipais, dos diferentes poderes), utilizando-se de bases de dados ou coletas com fontes primárias de dados para obtenção de informações complementares às utilizadas neste trabalho. Em termos de recomendações práticas e gerenciais, sugere-se que gestores públicos motivados em inovar observem os dados da pesquisa e mobilizem esforços e recursos para oferecer condições para que inovações sejam implementadas e difundidas no setor público. Além disso, identifica-se a oportunidade de aprofundamento de estudos na

compreensão da cadeia de valor da inovação, e no desdobramento de atores, práticas e evidências de como as organizações públicas e os serviços públicos podem ser transformados na área de compras públicas, tal como buscar o aperfeiçoamento de mecanismos e modelos colaborativos em prol da inovação.

Tendo em vista que a inovação é um fator essencial face os problemas complexos e ao rápido ritmo de mudança na sociedade, o fenômeno no setor público surge para oferecer alicerces sólidos aos programas, políticas, projetos e práticas que governos e organizações públicas realizam visando amplos resultados e impactos positivos na qualidade de vida de cidadãos (Isidro-Filho, 2017b).

Logo, é importante a observância, por parte dos gestores, dos principais antecedentes e determinantes (barreiras e facilitadores), para que as organizações públicas realizem processos efetivos de inovação. Outro aspecto relevante é a realização de pesquisas de opinião acerca de inovação e o levantamento de ideias para diminuição das resistências aos processos de mudança, obtenção de apoio da alta administração pelas equipes de inovação e gestores públicos e busca da institucionalização da cultura de inovação no contexto do setor público, como meio de gerar valor coletivo para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- Agolla, J. E., & Lill, J. B. van. (2013). Public Sector Innovation Drivers: A Process Model. *Journal of Social Sciences*, 34(2), 165–176. <https://doi.org/10.1080/09718923.2013.11893128>
- Almeida, A. A. M. de, & Sano, H. (2018). Função compras no setor público: Desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 89–106. <https://doi.org/10.1590/0034-7612164213>
- Aschhoff, B., & Sofka, W. (2009). Innovation on demand-Can public procurement drive market success of innovations? *Research Policy*, 38(8), 1235–1247. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2009.06.011>
- Barcet, A. (2010). Innovation in services: a new paradigm and innovation model. *The Handbook of Innovation and Services: A Multi-Disciplinary Perspective*, 49–67.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo* (Edições, Ed.; 70th ed.).
- Barras, R. (1986). Towards a theory of innovation in services. *Research Policy*, 15(4), 161–173. [https://doi.org/10.1016/0048-7333\(86\)90012-0](https://doi.org/10.1016/0048-7333(86)90012-0)
- Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2000). *Qualitative researching with text, image and sound: A practical handbook for social research*. Sage.
- Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2011). Linking Innovation to the Public Sector: Contexts, Concepts and Challenges. *Innovation in the Public Sector*, 3–32. https://doi.org/10.1057/9780230307520_1
- Bekkers, V., & Homburg, V. (2005). *The Information Ecology of E-Government: E-Government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration*. IOS Press.
- Bland, T., Bruk, B., Kim, D., & Lee, K. T. (2010). Enhancing public sector innovation: Examining the network-innovation relationship. *Innovation Journal*, 15(3). <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-78650777431&partnerID=40&md5=c56c0f23edab040856e29e1cc6be19d5>
- Bloch, C. (2011). Measuring public innovation in the Nordic countries (MEPIN). *Journal Nordic Innovation Centre (NICe) - The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy (CFA)*, February, 1–63. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:707193/FULLTEXT01.pdf>

- Bloch, C., & Bugge, M. M. (2013). Public sector innovation-From theory to measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 133–145. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.008>
- Bloch, C., Jørgensen, L. L., Norn, M. T., & Damvad, T. B. (2009). Public Sector Innovation Index – A Diagnostic Tool for measuring innovative performance and capability in public sector organisations. *Nesta*, October, 36.
- Bugge, M. M., & Bloch, C. W. (2016). Between bricolage and breakthroughs—framing the many faces of public sector innovation. *Public Money and Management*, 36(4), 281–288. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1162599>
- Bugge, M. M., Mortensen, P. S., & Bloch, C. (2011). Report of the Nordic Pilot Studies—Analyses of methodology and results. *Project—Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Toward a Common Statistical Approach*.
- Bysted, R., & Hansen, J. R. (2015). Comparing Public and Private Sector Employees' Innovative Behaviour: Understanding the role of job and organizational characteristics, job types, and subsectors. *Public Management Review*, 17(5), 698–717. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841977>
- Caloghirou, Y., Protopogerou, A., & Panagiotopoulos, P. (2016). Public procurement for innovation: A novel eGovernment services scheme in Greek local authorities. *Technological Forecasting and Social Change*, 103, 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2015.10.016>
- Carmo, H. M. O. do, Santos Braum, L. M. dos, & Sá, E. V. de. (2018). Descontinuidade tecnológica em patentes envolvendo o uso de cinzas de carvão: Análise baseada em conteúdo textual. *Revista Metropolitana de Sustentabilidade (ISSN 2318-3233)*, 8(2), 49–66.
- Carneiro, D. K. de O., & Resende Junior, P. C. (2017). Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do Ministério da Saúde. *Revista Do Serviço Público*, 68(4), 835–862. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i4.1618>
- Clausen, T. H., Demircioglu, M. A., & Alsos, G. A. (2020). Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors. *Public Administration*, 98(1), 159–176. <https://doi.org/10.1111/padm.12617>
- Costa, C. C. de M., & Terra, A. C. P. (2019). *Compras Públicas: para além da economicidade*.
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. ARTMED.

- Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *19*(3), 495–522. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun021>
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, *94*(1), 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- de Vries, H., Tummers, L., & Bekkers, V. (2018). The diffusion and adoption of public sector innovations: A meta-synthesis of the literature. *Perspectives on Public Management and Governance*, *1*(3), 159–176. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy001>
- Detelj, K., Hribernik, T. M., & Pihir, I. (2015). Measuring public procurement for innovation at country level and the role of ICT support. *Journal of Information and Organizational Sciences*, *39*(1), 21–32. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84937468479&partnerID=40&md5=c406c1d930ad9b9e82fa6c9cd809e64c>
- Dimitri, N., Piga, G., & Spagnolo, G. (2006). *Handbook of procurement*. Cambridge University Press.
- Djellal, F., & Gallouj, F. (2012). Social innovation and service innovation. In *Challenge social innovation* (pp. 119–137). Springer.
- Djellal, F., Gallouj, F., & Miles, I. (2013). Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? *Structural Change and Economic Dynamics*, *27*, 98–117. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.005>
- Dosi, G., & Nelson, R. R. (1982). Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. *Research Policy*, *11*(3), 147–162. https://doi.org/10.1057/978-1-349-94848-2_733-1
- Economia. (2021). *Sítio do Ministério da Economia*. https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento/unidades/secretaria_de_gestao
- Edler, J. (2010). Demand-based innovation policy. In *The Theory and Practice of Innovation Policy: An International Research Handbook* (pp. 275–301). <https://doi.org/10.4337/9781849804424.00020>
- Edler, J., & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. *Research Policy*, *36*(7), 949–963. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.03.003>
- European, C. (2010a). *GREEN PAPER on expanding the use of e-Procurement in the EU*. 1214.
- European, C. (2010b). *Innobarometer 2010: analytical report innovation in public administration*. Belgium Brussels.

- Falqueto, J. M. Z., Hoffmann, V. E., & Farias, J. S. (2018). Saturação Teórica em Pesquisas Qualitativas: Relato de uma Experiência de Aplicação em Estudo na Área de Administração. *Revista de Ciências Da Administração*, 40–53. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2018v20n52p40>
- Feldman, M. S., & Orlikowski, W. J. (2011). Theorizing practice and practicing theory. *Organization Science*, 22(5), 1240–1253.
- Fernandes, C. C. C. (2019). Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(4), 1–17.
- Ferreira, V. D. R. S., Tete, M. F., Isidro-Filho, A., & Sousa, M. D. M. (2015). Inovação No Setor Público Federal No Brasil Na Perspectiva Da Inovação Em Serviços. *INMR- Innovation & Management Review*, 12(4), 99. <https://doi.org/10.11606/rai.v12i4.101521>
- Flick, U. (2018). *An introduction to qualitative research*. sage.
- Fontanella, B. J. B., Luchesi, B. M., Saidel, M. G. B., Ricas, J., Turato, E. R., & Melo, D. G. (2011). Amostragem em pesquisas qualitativas: Proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. *Cadernos de Saude Publica*, 27(2), 389–394. <https://doi.org/10.1590/s0102-311x2011000200020>
- Fontanella, B. J. B., Ricas, J., & Turato, E. R. (2008). Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. *Cadernos de Saúde Pública*, 24(1), 17–27. <https://doi.org/10.1590/s0102-311x2008000100003>
- Fortini, C., & Motta, F. (2016). Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 16(64), 93–113.
- Gallouj, F. (1994). Economie de l'innovation dans les services. *Economie de l'innovation Dans Les Services*, 1–256.
- Gallouj, F., & Djellal, F. (2010a). Introduction: filling the innovation gap in the service economy—a multidisciplinary perspective. *The Handbook of Innovation and Services. A Multi-Disciplinary Perspective, Chapter Introduction*, 1–23.
- Gallouj, F., & Djellal, F. (2010b). The Handbook of Innovation and Services. A Multi-disciplinary Perspective. *Revue d'économie Industrielle*, 131, 157.
- Gault, F. (2012). User innovation and the market. *Science and Public Policy*, 39(1), 118–128. <https://doi.org/10.1093/scipol/scs005>
- Georghiou, L., Edler, J., Uyerra, E., & Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting and Social Change*, 86, 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.09.018>

- Gershuny, J., & Miles, I. (1983). *The new service economy: the transformation of employment in industrial societies*. Greenwood.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa* (Vol. 4). Atlas São Paulo.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (2017). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Routledge.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Nev.
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How Many Interviews Are Enough?: An Experiment with Data Saturation and Variability. *Field Methods*, 18(1), 59–82. <https://doi.org/10.1177/1525822X05279903>
- Haim Faridian, P. (2015). Innovation in Public Management: Is Public E-Procurement a Wave of the Future? A Theoretical and Exploratory Analysis. *International Journal of Public Administration*, 38(9), 654–662. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.953175>
- Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I., & Roste, R. (2005). On the differences between public and private sector innovation. *Publin Report*, 16(1), 1998–2002. <https://doi.org/10.4324/9780203084243-11>
- Hernández-Nieto, R. A. (2002). Contribuciones al análisis estadístico. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes/IESINFO.
- Howells, J. (2010). Services and innovation and service innovation: new theoretical directions. *Handbook of Innovation and Services: A Multi-Disciplinary Perspective*, 68–83.
- Isidro-Filho, A. (2017a). Inovação no Setor Público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. *Inovação No Setor Público: Teoria, Tendências e Casos No Brasil*, 165–179. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2989>
- Isidro-Filho, A. (2017b). INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL: Relações entre capacidades, modelos, tipos e resultados de inovação. *Brazilian Public Sector Innovation*, July. <https://www.researchgate.net/publication/318859377>
- Isidro-Filho, A., Guimarães, T. D. A., & Perin, M. G. (2012). Determinants of Innovations in Information and Communication Technologies Adopted By Hospitals. *Review of Administration and Innovation - RAI*, 8(4), 142–159. <https://doi.org/10.5773/rai.v8i4.793>
- Johnson, R. B. (2006). New directions in mixed methods research [Special issue]. *Research in the Schools*, 13(1).
- Koch, P., & Hauknes, J. (2005). *On innovation in the public sector—today and beyond*.
- Kon, A. (2004). *Economia de serviços: teoria e evolução no Brasil*. Editora Campus.

- Korteland, E., & Bekkers, V. (2008). The diffusion of electronic service delivery innovations in Dutch E-policing: The case of digital warning systems. *Public Management Review*, 10(1), 71–88. <https://doi.org/10.1080/14719030701763195>
- Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & van der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1–20.
- Lember, V., Kalvet, T., & Kattel, R. (2011). Urban competitiveness and public procurement for innovation. *Urban Studies*, 48(7), 1373–1395. <https://doi.org/10.1177/0042098010374512>
- Lowndes, V., & Pratchett, L. (2012). Local governance under the coalition government: Austerity, localism and the ‘Big Society.’ *Local Government Studies*, 38(1), 21–40.
- Ludke, M., & André, M. (1986). Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. *Em Aberto*, 5(31).
- McCue, C., & Roman, A. v. (2012). E-procurement: Myth or reality? *Journal of Public Procurement*, 12(2), 221–248. <https://doi.org/10.1108/jopp-12-02-2012-b003>
- Montezano, L., & Isidro, A. (2020). PROPOSTA DE MODELO MULTINÍVEL DE COMPETÊNCIAS PARA GESTÃO PÚBLICA INOVADORA. *Future Studies Research Journal: Trends and Strategies*, 12(2), 355–378.
- Moore, M. H., Sparrow, M., & Spelman, W. (1997). Innovations in Policing: From Production Lines to Job Shops. In *Innovation in Policing* (pp. 274–298).
- Moussa, M., McMurray, A., & Muenjohn, N. (2018). Innovation in public sector organisations. *Cogent Business and Management*, 5(1), 1–12. <https://doi.org/10.1080/23311975.2018.1475047>
- OECD. (2015). *The innovation imperative in the public sector: Setting an agenda for action*. OECD Publishing.
- OECD. (2005). *Oslo manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data* (Issue 4). OCDE: Statistical Office of the European Communities.
- OECD. (2010). *Ministerial report on the OECD innovation strategy*. OECD Publishing Paris.
- Oliveira, L. F. de, & Santos Júnior, C. D. dos. (2017). INOVAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. *Teoria, Tendências e Casos No Brasil*, 33.
- Osborne, S. P., & Brown, K. (2012). *Managing change and innovation in public service organizations*. Routledge.

- Osborne, S. P., & Brown, L. (2013). *Handbook of innovation in public services*. Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C., Albright, D. E., & Steijn, B. (2011). Innovation in the public sector: an introductory overview. *Innovation in the Public Sector*, 2005, 35–43. <https://doi.org/10.4324/9780429047879-1>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. <https://doi.org/10.1177/0020852312437323>
- Ramos Pinto, V. R. (2020). Um Breve Histórico sobre Inovações em Compras e Licitações Públicas no Brasil. *Brazilian Journal of Development*, 6(8), 63378–63397. <https://doi.org/10.34117/bjdv6n8-680>
- Resende Junior, P. C., Guimarães, T., & Bilhim, J. (2013). Inovação no setor público: Análise comparativa entre organizações do Brasil e Portugal. *Revista de Gestão Dos Países de Língua Portuguesa*, 12(4), 2–11.
- Resende Junior, P. C., & Guimarães, T. de A. (2012). Inovação em Serviços: o estado da arte e uma proposta de agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios-RBGN*, 14(44), 293–313. <https://doi.org/10.7819/rbgn.v14i44.1140>
- Resende Junior, P. C., & Romero, F. C. C. (2019). Modelo de gestão e atividade de inovação: análise comparada entre organizações ibero-americanas. *Competência*, 12(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.24936/2177-4986.v12n2.2019.692>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Ribeiro, C. G., Jr, E. I., Rauen, A. T., & Li, Y. (2018). Unveiling the public procurement market in Brazil: A methodological tool to measure its size and potential. *Development Policy Review*, 36, O360–O377.
- Ribeiro, M. M. (2009). Como os Estados Brasileiros promovem a transparência nos Portais de Compras Eletrônicas ? *II Congresso Consad de Gestão Pública*, 1–29.
- Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa social: métodos e técnicas: Atlas*. São Paulo.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2006). Metodología de la investigación. *Chile Smith, M, MacGraw-Hill*.
- Santos, A. L. S. dos, Pereira, I. V., Ferreira, A. M. R., & Palmeira, I. P. (2018). Percepções de portadores de hanseníase sobre as reações hansênicas e o cuidado de si. *Revista Pan-Amazônica de Saúde*, 9(4), 37–46. <https://doi.org/10.5123/s2176-62232018000400004>

- Saraiva, L. A. S. (2002). Cultura organizacional em ambiente burocrático. *Revista de Administração Contemporânea*, 6(1), 187–207.
- Sørensen, E. (2017). *Political innovations: innovations in political institutions, processes and outputs*. Taylor & Francis.
- Stern, P., Hellman, J., Rijnders-Nagle, M., Terrell, M., & Astrom, T. (2011). How public procurement can stimulate innovative services. *Nordic Innovation Centre Report*.
- Strauss, A. L., & Corbin, J. (2008). *Pesquisa Qualitativa - Técnicas e Procedimentos para o Desenvolvimento de Teoria Fundamentada*. Artmed.
- Svidronová, M. M., Mericková, B. M., Gondášová, L., Murray, S. M., Mikušová, M. B., & Lýdia, G. (2016). E-procurement in Contracting-out of Public Goods and Services: Evidence from Slovakia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(1), 57–71. <https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0003>
- Svidronová, M. M., & Mikus, T. (2015). E-procurement as the ICT innovation in the public services management: case of Slovakia. *Journal of Public Procurement*.
- Thiry-Cherques, H. R. (2009). Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *Revista PMKT*, 3(2), 20–27.
- Tidd, J., & Bessant, J. R. (2020). *Managing innovation: integrating technological, market and organizational change*. John Wiley & Sons.
- Timmermans, B., & Zabala-Iturriagagoitia, J. M. (2013). Coordinated unbundling: A way to stimulate entrepreneurship through public procurement for innovation. *Science and Public Policy*, 40(5), 674–685. <https://doi.org/10.1093/scipol/sct023>
- Torlig, E. G. da S., Junior, P. C. R., Fujihara, R. K., Demo, G., & Montezano, L. (2022). Validation Proposal for Qualitative Research Scripts (Vali-Quali). *Administração: Ensino e Pesquisa*, 23(1), 4–29. <https://doi.org/10.13058/raep.2022.v23n1.2022>
- Torlig, E. G. da S., & Resende Junior, P. C. (2019). Validação de Instrumento de Coleta de Dados: Experiência com o Coeficiente de Validação de Conteúdo (CVC) e Proposição de uma nova Abordagem para Pesquisas Qualitativas. *Congresso Ibero-Americano Em Investigação Qualitativa*, 8.
- Trybus, M. (2003). Public Procurement: The Continuing Revolution. *Dordrecht, The Netherlands*, 13–22.
- Uyarra, E., Edler, J., Garcia-Estevez, J., Georghiou, L., & Yeow, J. (2014). Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*, 34(10), 631–645. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2014.04.003>

- Vaidya, K., & Campbell, J. (2016). Multidisciplinary approach to defining public e-procurement and evaluating its impact on procurement efficiency. *Information Systems Frontiers*, 18(2), 333–348. <https://doi.org/10.1007/s10796-014-9536-z>
- Walker, R. M. (2006). Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government. *Public Administration*, 84(2), 311–335. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00004.x>
- Windrum, P. (2008). Innovation and entrepreneurship in public services. In *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management* (pp. 3–20). Edward Elgar Cheltenham, UK. <https://doi.org/10.4337/9781848441545.00009>
- World Bank. (2010). *Assessment of the Procurement Systems of the Brazilian Federal Government and the Brazilian State of São Paulo*. December, 1–143.