



---

**Universidade de Brasília**

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

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

Wesley Rodrigo Couto Lira

**Brasília - DF**

**2022**

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

Wesley Rodrigo Couto Lira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE), da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**Orientador:** Prof. Dr. Pedro Carlos Resende Junior

**Brasília - DF**

**2022**

**DISSERTAÇÃO APROVADA PELA COMISSÃO EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Pedro Carlos Resende Junior

Orientador

---

Prof. Dr. Plínio Rafael Reis Monteiro

Membro Interno

---

Prof. Dr. João Souza Neto

Membro Externo

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Suylan de Almeida Midlej e Silva

Suplente

**Brasília - DF**

**2022**

**DEDICATÓRIA**

*A Deus, porque pude viver, como um milagre, algo que sempre quis, mas não imaginava como seria. Ele é minha inspiração....*

## AGRADECIMENTOS

O mestrado foi uma experiência desafiadora. Porém, engrandecedora! Não cheguei sozinho até aqui. Preciso agradecer...

Aos meus pais, Lídia e Roberto, pela presença e pelo amor eterno. Vocês sempre me incentivaram.

Ao meu amor, Mariza Rabelo, pelo apoio incondicional, força e suporte nessa trajetória tão árdua. Você me deixava mais tranquilo para me desligar e entrar no mundo da pesquisa!

Ao Prof. Dr. Pedro Carlos Resende Junior, pelo constante apoio, pelos rumos e pelo conhecimento sempre disponível.

Aos professores Dr. João Souza Neto e Dr. Plínio Rafael Reis Monteiro, pelas ricas contribuições na pesquisa.

Aos entrevistados por terem aceitado participar da pesquisa. Contar com amigos é sempre mais fácil. Vocês foram muito gentis e generosos.

À Universidade de Brasília (UnB), que me proporcionou diversas oportunidades e dessa vez pude chegar ao final, com uma grande bagagem acadêmica e profissional.

Aos professores que lecionaram no MPA, por todo o aprendizado. À secretaria do PPGA/UnB, por todo apoio.

Aos colegas do PPGA/UnB, Marcelo Rodrigues e Jeferson Tadeu, pelo apoio e motivação. Vocês me fizeram crescer!

Aos colegas do MPA, pela constante parceria e companheirismo.

## RESUMO

Compreender e implementar inovações, especialmente no contexto do setor público, cria oportunidades de melhora da gestão das aquisições para o alcance da excelência das compras públicas em relação ao atendimento à população, bem como aos fornecedores de bens e serviços. Objetivo da presente pesquisa consiste em analisar os resultados das inovações no processo de compras públicas no âmbito do Governo brasileiro. A partir da literatura que discute a inovação no setor público proposta pelos autores Bloch et al. (2009), Bloch (2011) e De Vries et al. (2016), foi realizada análise de conteúdo proveniente de entrevistas realizadas com gestores e usuários da inovação, que revelou a oportunidade de caracterizar as inovações desenvolvidas pelo Ministério da Economia no processo de compras públicas, bem como identificar barreiras e facilitadores à inovação, demonstrando 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. 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.

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

## ABSTRACT

Understanding and implementing innovations, especially in the context of the public sector, creates opportunities to improve procurement management to achieve excellence in public procurement in terms of serving the population, as well as suppliers of goods and services. The objective of this research is to analyze the results of innovations in the public procurement process within the Brazilian government. Based on the literature that discusses innovation in the public sector proposed by the authors Bloch et al. (2009), Bloch (2011) and De Vries et al. (2016), a content analysis was carried out from interviews with managers and users of innovation, which revealed the opportunity to characterize the innovations developed by the Ministry of Economy in the public procurement process, as well as identify barriers and facilitators to innovation, demonstrating that the environment for innovation influences its results and its consequences, and can serve as an orientation for public managers in relation to decision making in relation to innovation capabilities. Furthermore, a bank of innovation indicators was created in the government procurement process, in order to enable the measurement of innovation performance in the context of the Ministry of Economy.

**Keywords:** Innovation; Service innovation; Public sector; Public procurement; Innovation indicators.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1. <i>Framework</i> de Inovação do Setor Público .....	27
Figura 2. Modelo de inovação no setor público .....	37
Figura 3. Modelo heurístico de inovação no setor público.....	40
Figura 4. Diagrama de Zipf de frequência das palavras (corpus textual).....	64
Figura 5. Nuvem de palavras do <i>corpus</i> textual .....	65
Figura 6. Análise de Similitude entre as palavras do corpus.....	66
Figura 7. Dendograma para Classificação Hierárquica Descendente com a classificação do conteúdo. ....	67

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Processos de compras da Central de Compras de 2018 a 2021 .....	21
Tabela 2. Retornos e artigos selecionados nas bases CAPES e SCOPUS .....	22
Tabela 3. Tipologias da inovação para o setor público .....	31
Tabela 4. Antecedentes da inovação: indutores proposto por Isidro-Filho (2017a).....	34
Tabela 5. Determinantes da inovação: barreiras à inovação e facilitadores da inovação proposto por Isidro-Filho (2017a) .....	35
Tabela 6. Resultados da inovação propostos por Isidro-Filho (2017a).....	36
Tabela 7. Sistematização das categorias, descrição e variáveis do modelo de análise da inovação do setor público .....	42
Tabela 8. Grupos, locais e caracterização da amostra .....	53
Tabela 9. Panorama da coleta de dados .....	57
Tabela 10. Roteiro das entrevistas conforme categoria analítica investigada .....	58
Tabela 11. Dimensões, subdimensões e diretrizes para a validação do instrumento de coleta de dados .....	59
Tabela 12. Dimensões, atributos e valores qualitativos .....	60
Tabela 13. Dimensões, subdimensões e diretrizes para a validação do instrumento de coleta de dados .....	61
Tabela 14. Palavras e formas similares mais frequentes encontradas nas entrevistas transcritas .....	63
Tabela 15. Categorias utilizadas no estudo resultantes das técnicas de análise empregadas no conteúdo das entrevistas .....	68
Tabela 16. Categorias analíticas. ....	69
Tabela 17. Estrutura metodológica da pesquisa. ....	70
Tabela 18. Passos procedimentais para constatação da saturação teórica.....	72
Tabela 19. Saturação teórica das respostas coletadas.....	73
Tabela 20. Ações realizadas e em desenvolvimento pelo Ministério da Economia em relação às compras públicas motivadas pela nova Lei de Licitações.....	77
Tabela 21. Sistematização das questões, categorias e variáveis.....	82
Tabela 22. Resultados da análise de conteúdo referentes às inovações no processo de compras públicas desenvolvidas pelo ME a respeito das definições-chave de inovação .....	89
Tabela 23. Resultados da análise de conteúdo referentes às inovações no processo de compras públicas desenvolvidas pelo ME a respeito dos tipos de inovação .....	92

Tabela 24. Resultados da análise de conteúdo referentes às inovações no processo de compras públicas desenvolvidas pelo ME a respeito dos antecedentes da inovação.....	96
Tabela 25. Resultados da análise de conteúdo referentes às inovações no processo de compras públicas desenvolvidas pelo ME a respeito dos determinantes da inovação.....	100
Tabela 26. Resultados da análise de conteúdo referentes às inovações no processo de compras públicas desenvolvidas pelo ME a respeito dos resultados da inovação.....	103
Tabela 27. Resultados da análise de conteúdo referentes às inovações no processo de compras públicas desenvolvidas pelo ME a respeito das consequências da inovação .....	107
Tabela 28. Níveis e significados dos antecedentes do processo de inovação no setor público .....	109
Tabela 29. Barreiras à inovação no processo de compras públicas.....	109
Tabela 30. Facilitadores da inovação no processo de compras públicas.....	111
Tabela 31. Definição das categorias e descrição para o banco de indicadores de inovação do processo de compras governamentais.....	114
Tabela 32. Indicadores de economicidade do processo de compras governamentais .....	116
Tabela 33. Indicadores de eficácia do processo de compras governamentais.....	117
Tabela 34. Indicadores de eficiência do processo de compras governamentais.....	118
Tabela 35. Indicadores de transparência do processo de compras governamentais.....	119

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	- Banco Mundial
EPP	- Empresas de Pequeno Porte
CGU	- Controladoria-Geral da União
ME	- Ministério da Economia
Mepin	- Medição de Inovação no Setor Público nos Países Nórdicos
OCDE	- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
P&D	- Pesquisa e Desenvolvimento
PB	- Projeto Básico
RDC	- Regime Diferenciado de Contratações
TR	- Termo de Referência
Seges	- Secretaria de Gestão
TCU	- Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Objetivos.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1.1. Objetivo geral.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1.2. Objetivos específicos.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2. Justificativa e relevância .....</b>	<b>19</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>22</b>
<b>2.1. INOVAÇÃO E A TEORIA SCHUMPETERIANA .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO .....</b>	<b>27</b>
<b>2.2.1. Inovação no setor público e <i>frameworks</i> de análise .....</b>	<b>32</b>
<b>2.3. INOVAÇÃO EM SERVIÇOS .....</b>	<b>45</b>
<b>2.4. INOVAÇÃO EM COMPRAS PÚBLICAS .....</b>	<b>49</b>
<b>3. MÉTODO .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1. Caracterização da amostra .....</b>	<b>52</b>
<b>3.2. Caracterização do <i>Locus</i> da Pesquisa.....</b>	<b>53</b>
<b>3.2.1. Secretaria de Gestão do Ministério da Economia .....</b>	<b>53</b>
<b>3.2.2. Central de Compras .....</b>	<b>54</b>
<b>3.3. Procedimentos de coleta de dados.....</b>	<b>55</b>
<b>3.4. Procedimentos de análise de dados .....</b>	<b>57</b>
<b>3.4.1. Saturação teórica .....</b>	<b>70</b>
<b>4. RESULTADOS E ANÁLISE DE DADOS .....</b>	<b>74</b>
<b>4.1. Objetivo específico 1: Caracterização das inovações desenvolvidas pelo Ministério da Economia no processo de compras públicas .....</b>	<b>74</b>
<b>4.1.1. Categoria analítica: Definições-chave.....</b>	<b>86</b>
<b>4.1.2. Categoria analítica: Tipos de inovação.....</b>	<b>89</b>

4.1.3.	<b>Categoria analítica: Antecedentes da inovação .....</b>	<b>93</b>
4.1.4.	<b>Categoria analítica: Determinantes da inovação.....</b>	<b>98</b>
4.1.5.	<b>Categoria analítica: Resultados da inovação .....</b>	<b>100</b>
4.1.6.	<b>Categoria analítica: Conseqüências da inovação.....</b>	<b>103</b>
4.2.	<b>Objetivo específico 2: Identificação das barreiras e dos facilitadores à inovação..</b>	<b>108</b>
4.3.	<b>Objetivo específico 3: Banco de indicadores de inovação no processo de compras governamentais .....</b>	<b>112</b>
4.3.1.	<b>Indicadores de economicidade.....</b>	<b>115</b>
4.3.2.	<b>Indicador de eficácia .....</b>	<b>116</b>
4.3.3.	<b>Indicador de eficiência .....</b>	<b>117</b>
4.3.4.	<b>Indicador de transparência .....</b>	<b>118</b>
5.	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>120</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>125</b>
	<b>APÊNDICE A – Versão inicial dos roteiros com fundamentação teórica e conceitual .</b>	<b>134</b>
	<b>APÊNDICE B – Formulário de Validação de Instrumento de Coleta de Dados para Pesquisas Qualitativas – Modelo para os juízes.....</b>	<b>135</b>
	<b>APÊNDICE C – Resultado da validação dos roteiros de entrevistas e observações dos juízes .....</b>	<b>137</b>
	<b>APÊNDICE D – Panorama de consolidação dos resultados da validação por juízes ....</b>	<b>140</b>
	<b>APÊNDICE E – Saturação teórica das entrevistas .....</b>	<b>143</b>

## 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

Neste capítulo são descritas as teorias e os modelos relevantes que foram utilizados como referencial teórico para o desenvolvimento do tema de pesquisa. Para isso, para este referencial foi feito o levantamento de documentos, a categorização e a análise da produção de trabalhos sobre temas de inovação, inovação em serviços, inovação no setor público e compras públicas. Contratações públicas é um campo de pesquisa emergente que tem atraído um número crescente de profissionais envolvidos com projetos de inovação nas regras, sistemas, processos e formatos de organização de compras e de logística pública.

Assim, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, a qual contemplou as seguintes etapas: a) busca e seleção de trabalhos internacionais sobre o tema; b) exame das referências contidas nessas obras, quando aderentes ao tema; c) identificação de categorias teóricas relevantes; d) análise, interpretação e avaliação crítica dos textos escolhidos. O procedimento utilizado se justifica pela natureza do problema, o qual consiste no aprofundamento de um debate teórico relevante no campo de Administração Pública.

Dessa forma, esse referencial teórico foi definido a partir de bases digitais acadêmicas, com pesquisas realizadas em periódicos científicos nas bases de dados Portal de Periódicos CAPES e SCOPUS, buscando-se pelo título, resumo e palavras-chave, em português e em inglês: “*innovation*”, “*public sector innovation*”, “*public procurement innovation*” e “*e-procurement innovation*” combinados com o auxílio do operador booleano “AND”. Quanto ao período de publicação das obras procuradas, foi aplicado o recorte temporal de 2017 a 2021, cujos resultados se apresentam na Tabela 2.

**Tabela 2**

*Retornos e artigos selecionados nas bases CAPES e SCOPUS*

<b>Palavras-chave</b>	<b>CAPES (nº de retornos)</b>	<b>Quantidade artigos selecionados</b>	<b>SCOPUS (nº de retornos)</b>	<b>Quantidade artigos selecionados</b>
<i>Innovation</i>	1.029	2	1.540	1
<i>Public sector innovation</i>	50	5	852	6
<i>Public procurement innovation</i>	27	6	141	4
<i>e-procurement innovation</i>	386	4	22	2

Fonte: Elaborada pelo autor em 2 de setembro de 2021.

Com base nestes critérios, inicialmente foram recolhidas 73 referências, as quais sofreram duas reduções: a primeira visando a adequação ao tema da pesquisa, pela análise dos títulos, dos resumos e das palavras-chave, o que reduziu o número de textos a 45; a segunda pela subtração das duplicidades, restando 30 publicações. Essas publicações foram analisadas parcialmente, tendo como parâmetro a inovação no setor público, em especial os temas relacionados às compras preferencialmente digitais ou eletrônicas. Após isso, as publicações foram organizadas em virtude de nove categorias conceituais centrais do debate acadêmico: 1) inovação; 2) inovação no setor público; 3) medição da inovação no setor público; 4) inovação em compras públicas eletrônicas; 5) inovação e empreendedorismo em compras públicas; 6) modelo de inovação em compras públicas; 7) barreiras para inovação por meio das compras públicas; 8) impactos e consequências da inovação nas compras públicas; e 9) resultados de inovação nas compras públicas.

Nas próximas seções, estão reportadas as principais referências, organizadas em razão das categorias conceituais que serão discutidas em estudo sobre o tema de pesquisa proposto.

## **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.

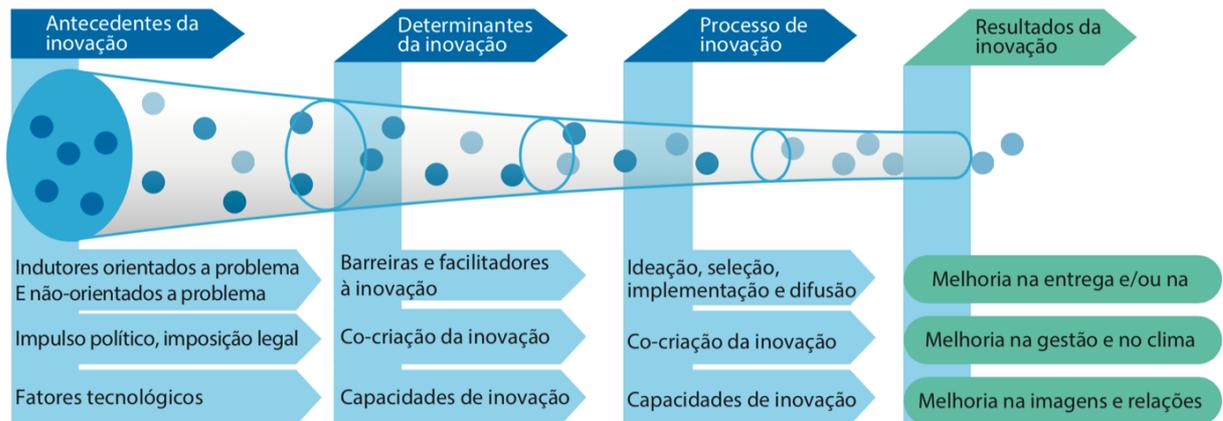
Resende Junior e Romero (2019) notaram uma predominância da definição de inovação “ora como efeito da atividade de inovação, ora como a própria atividade incluindo a descoberta,

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 3**

*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 4**

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

<b>Indutores</b>	<b>Definição</b>
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 5***Determinantes da inovação: barreiras à inovação e facilitadores da inovação proposto por Isidro-Filho (2017a)*

<b>Barreiras</b>	
<b>Categoria</b>	<b>Palavras-chave</b>
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.
<b>Facilitadores</b>	
<b>Categoria</b>	<b>Palavras-chave</b>
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 6**

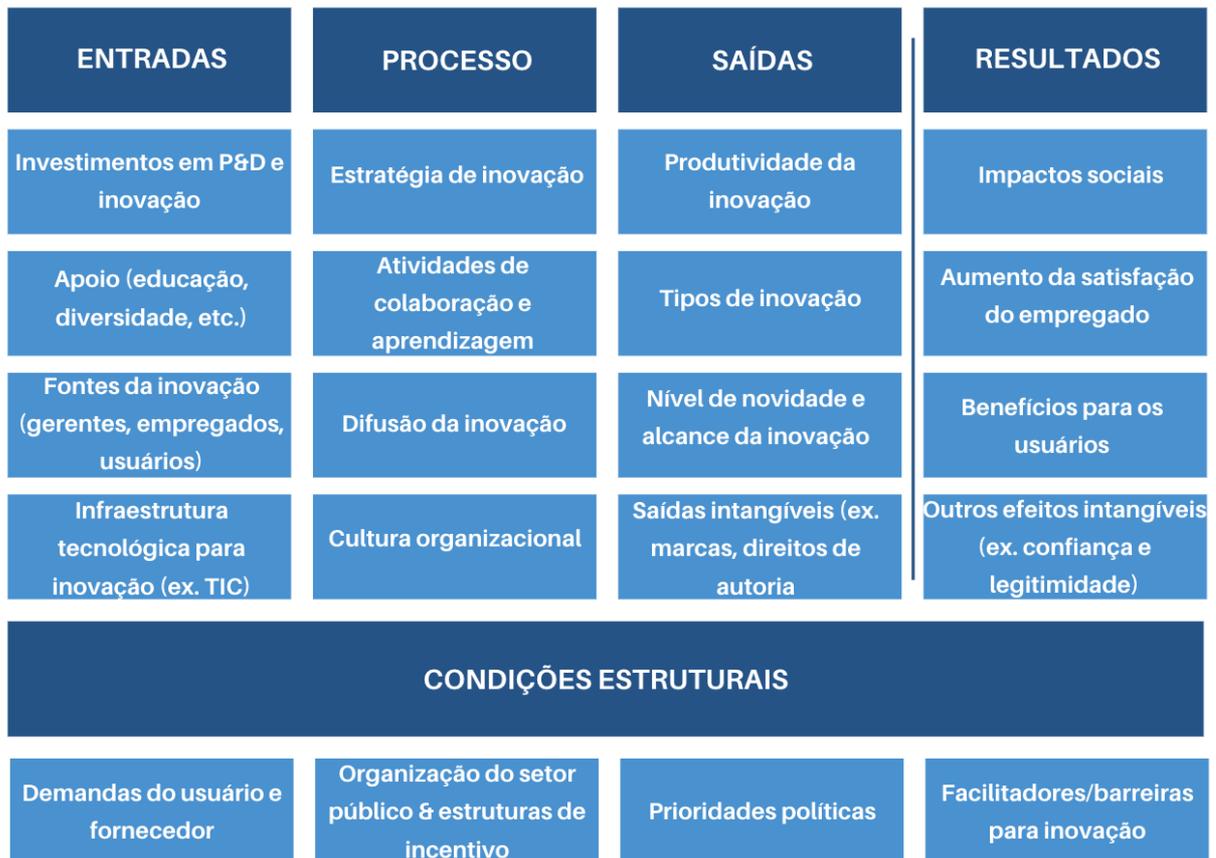
*Resultados da inovação propostos por Isidro-Filho (2017a)*

<b>Resultado</b>	<b>Definição</b>
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. Esses cinco elementos são descritos a seguir.

**Figura 2***Modelo de inovação no setor público*

Fonte: Elaborada pelo autor, adaptado de Bloch et al. (2009).

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.

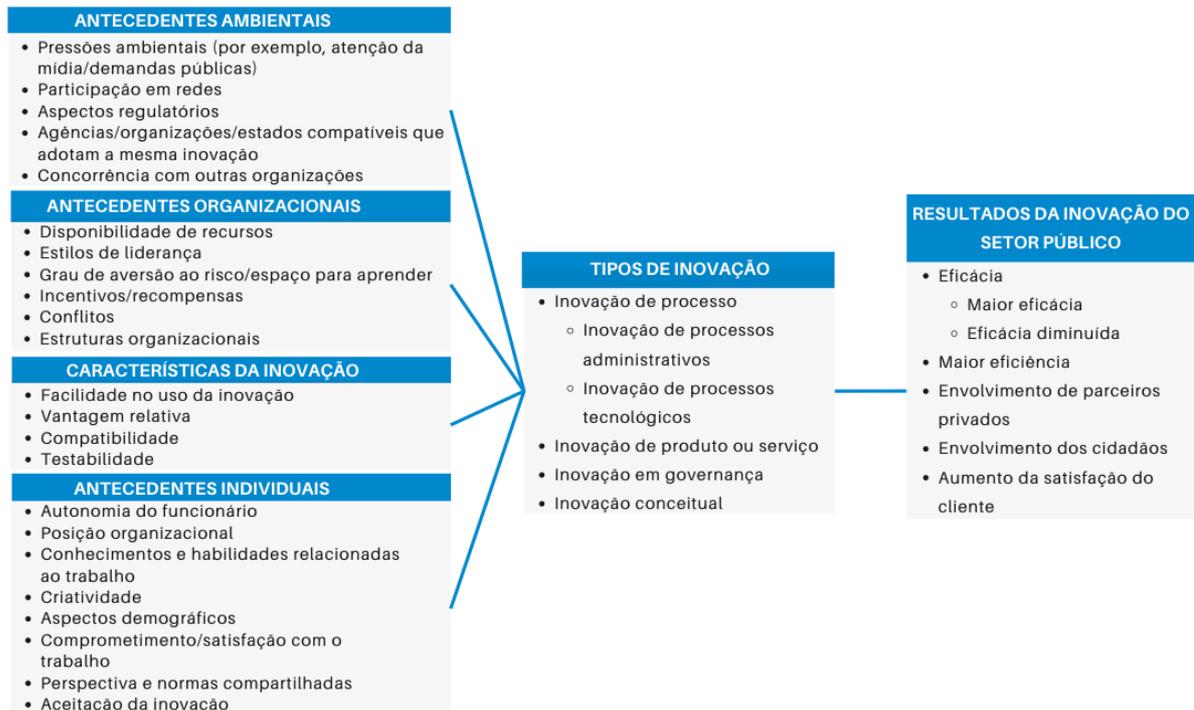
No estudo de Bloch (2011) é apresentada a estrutura conceitual e de pesquisa que inclui definições de conceitos-chave, como inovações e atividades de inovação, os elementos adicionais da estrutura conceitual e a forma de medição, e a metodologia usada em questões relacionadas à pesquisa. A estrutura 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, conforme Figura 3.

**Figura 3**

*Modelo heurístico de inovação no setor público*



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptado de De Vries et al. (2016)

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 7**

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

<b>Categoria</b>	<b>Descrição da categoria</b>	<b>Variável</b>	<b>Referência</b>
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"> <li>• Descontinuidade com o passado</li> <li>• Mudança incremental</li> <li>• Pioneiro</li> <li>• Introduz inovações de outros</li> </ul>	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"> <li>• Inovação de processo               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ administrativos</li> <li>○ tecnológicos</li> </ul> </li> <li>• Inovação de produto ou serviço</li> <li>• Inovação em governança</li> <li>• Inovação conceitual</li> </ul>	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 mobilizadas para gerar inovação (Tidd, Bessant e Pavitt, 1997), ou como fatores-chave que condicionam o processo de inovação (Bloch, 2011).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indutores orientados a problemas</li> <li>• Não orientados a problemas</li> <li>• Impulso político</li> <li>• Fatores tecnológicos</li> <li>• Imposição legal</li> <li>• Pressões ambientais.</li> <li>• Participação em redes e relações inter-organizacionais.</li> <li>• Aspectos regulatórios</li> <li>• Organizações compatíveis que adotam a mesma</li> </ul>	Tidd, Bessant e Pavitt (1997); Koch e Hauknes (2005); Halvorsen et al. (2005); Bloch (2011); Agolla e Lill (2013) e De Vries et al. (2016).

---

	<p>inovação.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concorrência com outras organizações.</li> <li>• Disponibilidade de recursos (tempo, dinheiro, TIC)</li> <li>• Estilos de liderança</li> <li>• Grau de aversão ao risco / espaço para aprendizagem</li> <li>• Conflitos de incentivos / recompensas.</li> <li>• Estruturas organizacionais</li> <li>• Facilidade no uso da inovação</li> <li>• Vantagem relativa</li> <li>• Compatibilidade</li> <li>• Possibilidade de testes</li> <li>• Custo</li> <li>• Confiabilidade</li> <li>• Flexibilidade</li> <li>• Autonomia do servidor (capacitação)</li> <li>• Posição organizacional (estabilidade, mobilidade)</li> <li>• Conhecimento e habilidades relacionadas ao trabalho (profissionalismo)</li> <li>• Criatividade (assumir riscos, resolver problemas)</li> <li>• Aspectos demográficos (idade, gênero)</li> <li>• Compromisso / satisfação com o trabalho</li> <li>• Perspectiva compartilhada e normas</li> <li>• Aceitação da inovação</li> </ul>	
Determinantes da inovação	<p>Determinantes do processo de inovação foram abordados nesta pesquisa como barreiras à inovação e facilitadores de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resistência à inovação</li> <li>• Limitações de recursos humanos (RH)</li> <li>• Limitações materiais,</li> </ul>	Bloch (2011) e De Vries et al. (2016)

---

---

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).

- 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 fornecedores, falta de capacidade dos principais fornecedores em fornecer soluções inovadoras e resistência dos usuários às mudanças.
-

Resultados da inovação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria na entrega e/ou qualidade dos serviços</li> <li>• Melhoria da gestão organizacional</li> <li>• Melhoria da imagem e das relações institucionais</li> <li>• Melhoria do clima organizacional</li> <li>• Eficácia</li> <li>• Maior eficácia</li> <li>• Diminuição da eficácia</li> <li>• Maior eficiência</li> <li>• Parceiros privados envolvidos</li> <li>• Cidadãos envolvidos</li> <li>• Aumento da satisfação do cliente</li> <li>• Outros (segurança, justiça, etc.)</li> <li>• Nenhum resultado mencionado</li> </ul>	De Vries et al. (2016)
Consequências da inovação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desejáveis (funcional) ou indesejáveis (disfuncional)</li> <li>• Diretas ou indiretas</li> <li>• Antecipáveis (manifesta) ou não antecipáveis (latente)</li> </ul>	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-Iturriagagoitia (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, Uyerra, & 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.

### **3.1. Caracterização da amostra**

A seleção da amostra contemplou atores ligados ao contexto das compras públicas federais, escolhidos por amostragem intencional não probabilística (Saraiva, 2002), totalizando 11 pessoas ouvidas no processo de pesquisa, conforme Tabela 8. Os entrevistados foram selecionados entre gestores de compras, ocupantes de cargos de confiança ou não, e que o acesso por parte do pesquisador foi facilitado por conveniência. Assim, ao proporcionar múltiplas fontes de informações, buscou-se obter maior compreensão das perspectivas dos atores.

**Tabela 8***Grupos, locais e caracterização da amostra*

<b>Grupos</b>	<b>Local</b>	<b>Caracterização da Amostra</b>
Administração direta	Ministério da Economia, Ministério da Defesa e Controladoria-Geral da União	3 diretores Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Logística
Administração indireta	Polícia Federal, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	Chefe de licitações Comprador público
Secretaria de Estado	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – MG e Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul	Chefe de licitações Assessora de planejamento
Poder Judiciário	Supremo Tribunal Federal	Assessor-chefe
Tribunal de Contas	Tribunal de Contas da União	Ex-secretário de Controle Externo de Aquisições Logísticas Secretária de Controle Externo de Aquisições Logísticas

Fonte: Elaborada pelo autor.

## **3.2. Caracterização do *Lócus* da Pesquisa**

### **3.2.1. Secretaria de Gestão do Ministério da Economia**

A Secretaria de Gestão, instituída pelo Decreto nº 9.745 de 8 de abril de 2019, tem competência para formular políticas e diretrizes para a gestão pública compreendidos na organização e no funcionamento da administração pública federal, na pactuação de resultados de órgãos e entidades da administração pública federal, e no aperfeiçoamento e a inovação da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal. É a unidade que propõe, coordena e apoia a implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicos de inovação, modernização e aperfeiçoamento da gestão pública, promove a gestão do conhecimento e a cooperação em gestão pública, coordena, gerencia e presta apoio técnico a projetos especiais de modernização da gestão pública relacionados a temas e áreas estratégicas de governo.

A secretaria é o órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg) e do Sistema Integrado de Serviços Gerais (Sisg). Entre outras atribuições, compete à Seges a proposição de políticas, planejamento, coordenação, supervisionamento e orientação normativa de atividades, de gestão dos recursos de logística sustentável e de gestão de convênios, contratos de repasse, colaboração e fomento, termos de

execução descentralizada e termos de parceria. É composta pelas seguintes unidades: Departamento de Modelos Organizacionais, Departamento de Normas e Sistemas de Logística, Departamento de Transferências da União e Central de Compras (Economia, 2021).

Coordenada pelo Ministério da Economia, a regulamentação da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) vem sendo realizada pela Secretaria que anunciou um escopo de aproximadamente sessenta normas que necessitam de regulamentação. Desde então, novas funcionalidades do Compras.gov.br, o sistema de compras públicas do governo federal, foram promovidas, tais como a contratação direta por inexigibilidade, além de dispensa de licitação, de forma eletrônica no âmbito da nova lei (Economia, 2021).

### **3.2.2. Central de Compras**

A Central de Compras, unidade integrante da Secretaria de Gestão, órgão central do Sisg, do Ministério da Economia, é responsável pelo desenvolvimento, proposição e implementação de modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo Federal, conforme o Decreto nº 9.745.

Implementada de fato em 2014, a Central de Compras nasceu com o diferencial de pensar novas estratégias para agregar demandas, não estando pautado apenas na lógica de centralização do procedimento das contratações. Estruturou-se uma equipe com amplo conhecimento em compras que interage com outros órgãos e que identifica problemas, analisa mercados, identifica soluções e condições necessárias para implementação das inovações em compras públicas.

A Central lidera iniciativas que proporcionam maior economia, racionalização e eficiência dos recursos públicos. Compra Direta de Passagens Aéreas, TáxiGov, Almoxarifado Virtual Nacional, Serviço Centralizado de Limpeza, contratação de serviços de apoio administrativo, recepção e secretariado, motoristas, acessibilidade, computação em nuvem, banco de dados e aquisição de *desktop* e *notebook* são alguns exemplos das contratações que foram realizadas desde a sua criação.

A centralização de compras e serviços pelo governo federal gerou uma economia de mais de R\$ 839 milhões aos cofres públicos em 2021. Este valor resulta de iniciativas da Central de Compras na condução de compras públicas de forma centralizada e de iniciativas do Centro de Serviços Compartilhados (CSC), como o TáxiGov e o Almoxarifado Virtual Nacional

(Economia, 2021). Em relação aos serviços compartilhados, destacam-se o TáxiGov, com alcance em todas as capitais do Brasil, e a implantação do Almojarifado Virtual Nacional em todos os órgãos da Administração Pública federal direta.

O TáxiGov foi implementado entre os anos de 2016 e 2017. O projeto trouxe ao servidor público a possibilidade de pedir um veículo para atender a sua necessidade de mobilidade por meio de um aplicativo. Como consequência, reduziu custos com a compra e locação de carros, despesas com motorista, contratos de manutenção e abastecimento, assim como possibilitou o leilão de 137 veículos que deixaram de ser utilizados pela administração, gerando uma arrecadação de R\$ 1,9 milhão.

Já o Almojarifado Virtual, surgiu na mesma lógica do TáxiGov. Ao invés de comprar material de expediente, armazenando-os em almojarifados, perdendo material, carga, gastando dinheiro, mobilizando pessoal que faz inventário, o projeto viabilizou uma prateleira virtual com itens de almojarifado que podem ser solicitados sob demanda pelos servidores públicos.

Não obstante a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia ser o *locus* principal desta pesquisa, é necessário caracterizar, de modo complementar, a Central de Compras, onde as principais ações de inovação em compras públicas foram implementadas com alcance nacional, e sob a atenção das ações de fiscalização dos órgãos de controle interno e externo.

Por fim, assim como a amostra, o *locus* da pesquisa foi pensado para proporcionar múltiplas fontes de informações e uma maior compreensão das perspectivas dos atores que utilizam as soluções normativas e tecnológicas promovidas pela Secretaria de Gestão, bem como dos atores que propõem ações de melhoria por meio de fiscalização e controle.

### **3.3. Procedimentos de coleta de dados**

A primeira etapa da pesquisa, refere-se à coleta, leitura e interpretação de livros e artigos científicos. Consistiu na revisão de literatura a fim de identificar principais conceitos e características de inovação, modelos que analisam inovação no setor público, inovação em compras públicas e inovação em compras eletrônicas e os indicadores de inovação no setor público, conforme apresentado no referencial teórico.

A investigação documental foi realizada em documentos, tais como, normas regulamentadoras de licitação e contratos, bases de dados do Governo Federal relativas às compras governamentais, dados dos processos de compra obtidos através do Comprasnet,

relatórios de gestão e dos órgãos de controle, ligados ao Departamento de Normas e Sistemas de Logística e Central de Compras do ME.

Quanto aos critérios de seleção utilizados na busca do referencial teórico foram observados os seguintes pontos, de modo a refletir o tema de pesquisa: i) ser artigo científico; ii) ser publicado em periódicos avaliados por pares; iii) ser aderente ao objetivo da pesquisa; iv) discutir inovação ou inovação em compras públicas; v) descrever pesquisas teóricas-empíricas; e, vi) ser publicado em periódicos cientificamente relevantes (mínimo B2 ou fator de impacto equivalente). Foi realizada a leitura dos títulos e resumos dos artigos para seleção conforme critérios de inclusão e exclusão, caso não fosse possível selecionar o artigo por essa leitura, foi realizada a leitura completa do artigo. Após essa etapa restaram 30 artigos pertinentes à discussão.

A análise documental e revisão de literatura basearam a construção do roteiro de entrevista semiestruturado (Apêndice A). O roteiro proporcionou o levantamento dos dados sobre a percepção dos gestores e servidores da administração pública direta e indireta, assim como de outros poderes e da esfera estadual, envolvidos com o processo de compra pública e que utilizam a inovação nos seus processos de trabalho. Este instrumento de coleta foi validado por juízes especialistas em inovação e em compras públicas, através do método de Validação para Instrumentos de Pesquisa Qualitativa (Vali-Quali) e validação semântica, pois se fez necessária uma avaliação das questões a serem aplicadas nos âmbitos teórico, prático e quanto à clareza de linguagem.

Posteriormente, a partir da revisão de literatura e análise documental, levantaram-se os parâmetros e dados para elaboração dos indicadores de inovação nas compras governamentais, com o objetivo de identificar os resultados da adoção de inovações no processo de compras públicas no âmbito do Governo brasileiro. Para a construção do roteiro, foram utilizadas as categorias de análise: definições-chave de inovação, tipos de inovação, antecedentes, determinantes, resultados e consequências da inovação.

A etapa empírica, por sua vez, iniciou-se em dezembro de 2021. A Tabela 9 apresenta um panorama das coletas de dados, totalizando 18 horas e 40 minutos de entrevistas semiestruturadas, todos de forma remota.

**Tabela 9***Panorama da coleta de dados*

<b>Data</b>	<b>Duração</b>	<b>Grupos</b>	<b>Caracterização da Amostra</b>
03/12/2021	1h13m8s	Administração direta	Diretora
03/12/2021	50m22s	Administração indireta	Comprador público
09/12/2021	57m20s	Administração indireta	Chefe de licitações
11/12/2021	1h3m7s	Administração direta	Diretora
13/12/2021	1h20m8s	Secretaria de Estado	Assessora de planejamento
14/12/2021	1h23m45s	Poder Judiciário	Assessor-chefe
15/12/2021	1h8m49s	Tribunal de Contas	Secretária de Controle Externo de Aquisições Logísticas
15/12/2021	54m22s	Administração direta	Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Logística
17/12/2021	1h8m21s	Administração direta	Diretor de Governança
20/01/2022	1h8m29s	Secretaria de Estado	Chefe de licitações
27/01/2022	1h9m25s	Tribunal de Contas	Ex-secretário de Controle Externo de Aquisições Logísticas

Fonte: Elaborada pelo autor.

### 3.4. Procedimentos de análise de dados

A revisão de literatura possibilitou a fundamentação teórica do roteiro de entrevista, bem como das categorias analíticas utilizadas: definições-chave de inovação, tipos de inovação, antecedentes da inovação, determinantes da inovação, resultados e consequências da inovação, conforme Tabela 10. Contudo, as dimensões foram refinadas através da pesquisa empírica. Desde a primeira etapa, utilizou-se a análise de conteúdo (Bardin, 2011), que possibilitou extrair relações entre as categorias definidas a partir da revisão de literatura, identificar padrões associados a cada categoria e acrescentar categorias complementares a partir dos dados coletados. Segundo a autora, a técnica se caracteriza por um conjunto de instrumentos metodológicos e se aplicam a discursos extremamente diversificados, em que a transformação dos dados coletados de seu estado bruto em resultados de pesquisa, envolve a utilização de determinados procedimentos para sistematizar, categorizar e tornar possível sua análise por parte do pesquisador. De modo complementar, foi utilizada análise bibliométrica.

**Tabela 10***Roteiro das entrevistas conforme categoria analítica investigada*

<b>Categoria analítica</b>	<b>Perguntas constantes do Roteiro de Entrevistas</b>
Definições-chave de inovação	1. Qual é a sua percepção sobre a introdução de novas ideias ou novas práticas no processo de compras públicas?
Tipos de inovação	2. Como você percebe o comportamento do Ministério da Economia em relação à introdução de inovações em compras públicas?
	3. 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 influenciam comportamentos).
Antecedentes da inovação	4. Quais problemas foram resolvidos com a adoção de inovações em compras públicas? Como isso se deu e por quais razões?
	5. 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).
	6. 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).
	7. Quais as características individuais dos empreendedores públicos do ME você percebe como relevantes na adoção de inovações em compras públicas?
Determinantes da inovação	8. 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).
Resultados da inovação	9. Quais resultados concretos foram percebidos na adoção de inovações nas compras públicas pelo ME? (e.g. Positivos e negativos, intencionais ou não)
Consequências da inovação	10. Qual é a sua percepção sobre as consequências da inovação em compras públicas (positivas e negativas)?

Fonte: Elaborada pelo autor.

Para a pesquisa, utilizou-se da técnica de análise categorial, a partir da triangulação da 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 dos autores Bloch et al. (2009), Bloch (2011) e De Vries et al. (2016), escolhidos por melhor aderência ao fenômeno investigado.

Uma vez que o roteiro de entrevista foi desenhado, decidiu-se realizar um julgamento de especialistas para estimar a validade do seu conteúdo e conferir maior consistência metodológica para a pesquisa, por meio da proposição de Torlig et al. (2022) intitulada Proposta de Validação para Instrumentos de Pesquisa Qualitativa (Vali-Quali), baseada nas experiências

do método de Coeficiente de Validação de Conteúdo (CVC) de Hernández-Nieto (2002) e de Validação de Instrumento de Coleta de Dados para Pesquisas Qualitativas (VCPQ) de Torlig & Resende Junior (2019). Apesar de válido para o refinamento do instrumento de pesquisa, o método CVC pode não se apresentar o mais adequado para pesquisas qualitativas. Conforme Flick (2018), não existe um método certo para usar na pesquisa qualitativa, mas é necessário que a pesquisa seja planejada e baseada em definições, tais como metas e padrões claros e objetivos, assim como na transparência do julgamento e avaliação do processo.

Dessa forma, para realizar a validação do instrumento de coleta de dado por um painel de especialistas, utilizou-se o Vali-Quali. A proposta abrange duas dimensões (Conteúdo e Semântica) e quatro subdimensões: (Alinhamento com Objetivo, Aderência ao Construto, Clareza e Expectância Qualitativa), conforme Tabela 11.

**Tabela 11**

*Dimensões, subdimensões e diretrizes para a validação do instrumento de coleta de dados*

<b>Dimensão</b>	<b>Subdimensão</b>	<b>Diretriz</b>
<b>Conteúdo</b>	Alinhamento com o(s) objetivo(s)	O item é alinhado com o(s) objetivo(s)?
	Aderência ao(s) construto(s)	O item é aderente ao(s) construto(s) investigado(s)?
<b>Semântica</b>	Clareza	O item é claro?
	Expectância qualitativa	O item é capaz extrair uma resposta qualitativa?

Fonte: Elaborada por Torlig et al. (2022)

Conforme Torlig et al. (2022), adotou-se o critério de utilizar no mínimo três juízes especialistas no assunto de compras públicas. Assim, entre outubro e novembro de 2021, os roteiros de entrevistas foram encaminhados para cinco juízes: um Doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB); duas doutorandas do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UnB); uma doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UnB); um Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Juntamente com os roteiros, foram encaminhados os formulários de validação de instrumento de coleta de dados para pesquisas qualitativas, visando os *feedbacks* dos juízes, com espaços para justificativas e observações em cada item, além de outras sugestões, conforme Apêndice B. Foram estipulados graus de aceitação entre 0 a 100%, com os respectivos valores qualitativos (inexistente, baixo, médio, alto), a fim de subsidiar a avaliação dos itens, conforme Tabela 12.

**Tabela 12***Dimensões, atributos e valores qualitativos*

	<b>Atributos</b>	<b>1 (Inexistente)</b>	<b>2 (Baixo)</b>	<b>3 (Médio)</b>	<b>4 (Alto)</b>
<b>DIMENSÃO DE CONTEÚDO</b>	Alinhamento com o objetivo (Consistência com o problema de pesquisa e os objetivos estabelecidos)	O item não apresenta alinhamento com o objetivo da pesquisa.	O item apresenta baixo grau de alinhamento com o objetivo da pesquisa.	O item apresenta médio grau de alinhamento com o objetivo da pesquisa.	O item apresenta alto grau de alinhamento com o objetivo da pesquisa.
	Aderência ao construto (Consistência com os paradigmas e os construtos analíticos)	O item não apresenta grau de aderência ao construto investigado.	O item apresenta baixo grau de aderência ao construto investigado.	O item apresenta médio grau de aderência ao construto investigado.	O item apresenta alto grau de aderência ao construto investigado.
	Clareza (frases curtas e simples; avaliação de uma única ação observável, explícita e clara; evitar expressões ambíguas, excessivamente técnicas, ou negativas)	O item não apresenta clareza em seu conteúdo.	O item apresenta baixo grau de clareza em seu conteúdo.	O item apresenta médio grau de clareza em todo seu conteúdo.	O item apresenta alto grau de clareza em todo seu conteúdo.
<b>DIMENSÃO SEMÂNTICA</b>	Expectância qualitativa (Estímulo à interpretação e discussão dos resultados)	O item não tem valor esperado que a resposta apresente características exploratório-qualitativas.	O item tem baixo valor esperado que a resposta apresente características exploratório-qualitativas.	O item tem médio valor esperado que a resposta apresente características exploratório-qualitativas.	O item tem alto valor esperado que a resposta apresente características exploratório-qualitativas.

Fonte: Elaborada por Torlig et al. (2022)

Para determinar a validade das dimensões de conteúdo e de semântica foi realizado o cálculo das médias das notas dos juízes a respeito de cada pergunta do roteiro para todos os atributos das dimensões mencionadas. Com base na média de cada atributo, calculou-se a média geral para cada item do roteiro.

Torlig et al. (2022) sugerem os seguintes critérios de aceitação, alteração e exclusão, conforme a média geral de cada item: Menor que 30%: Exclusão; 40% a 50%: Ajuste obrigatório; 60 a 90%: Ajuste facultado; e 100%: Aceite total. Assim, em cada subdimensão apresentam-se a média das notas dos juízes, utilizando os critérios de aceitação, alteração e exclusão das perguntas do roteiro, conforme Apêndice C. Nesse sentido, conforme demonstrado na Tabela 13, observa-se que a média das subdimensões alinhamento com os objetivos, aderência aos construtos, clareza e expectância qualitativa apresentaram valores de validação considerados bons (acima de 0,75), podendo-se afirmar a adequação geral do roteiro de entrevista.

**Tabela 13.**

*Dimensões, subdimensões e diretrizes para a validação do instrumento de coleta de dados*

<b>Perguntas</b>	<b>Alinhamento com o(s) objetivo(s)</b>	<b>Aderência ao(s) construto(s)</b>	<b>Clareza</b>	<b>Expectância qualitativa</b>	<b>Média geral</b>
<b>P1</b>	100.00%	100.00%	87.50%	87.50%	93.75%
<b>P2</b>	100.00%	100.00%	93.75%	93.75%	96.88%
<b>P3</b>	93.75%	93.75%	81.25%	75.00%	85.94%
<b>P4</b>	93.75%	93.75%	87.50%	87.50%	90.63%
<b>P5</b>	93.75%	93.75%	81.25%	81.25%	87.50%
<b>P6</b>	93.75%	93.75%	62.50%	87.50%	84.38%
<b>P7</b>	93.75%	93.75%	75.00%	81.25%	85.94%
<b>P8</b>	100.00%	100.00%	100.00%	93.75%	98.44%
<b>P9</b>	100.00%	100.00%	93.75%	81.25%	93.75%
<b>P10</b>	93.75%	87.50%	93.75%	87.50%	90.63%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Conforme demonstrado no Apêndice C, os índices de aceitação de quatro itens do roteiro, das subdimensões alinhamento com os objetivos e aderência aos construtos, foram considerados excelentes (índice de 100% - aceite total), porém nas subdimensões clareza e expectância qualitativa foram considerados para ajustes (índice entre 60% e 90%). Os demais seis itens foram considerados satisfatórios em todas as subdimensões (índice até 90%) pelos critérios estabelecidos. Os dados das avaliações foram compilados no Apêndice D para um panorama de validação, a partir dos feedbacks qualitativos dos juízes e do processo autocrítico da pesquisa. O registro dos ajustes realizados, bem como as observações do pesquisador e a fundamentação teórica foram devidamente registrados no Apêndice D, uma vez que é fundamental a justificativa de manutenção, alteração ou exclusão de todos os itens, contribuindo para a transparência e confiabilidade do estudo.

Acerca do método usado para validação do roteiro, pela experiência empírica considera-se que o método Vali-Quali é adequado para pesquisas qualitativas. O fato de colocar à prova

o instrumento, auxiliou na qualidade da elaboração das perguntas, bem como no refinamento das ideias através da reflexão baseada nos comentários dos juízes acerca itens inapropriados ou alguma sugestão de pesquisa adicional.

Assim, ao submeter os itens dos roteiros a profissionais experientes na temática de compras públicas espera-se um processo de autorreflexão do pesquisador através dos feedbacks. As sugestões quanto à pertinência das perguntas no contexto e objetivos propostos, auxiliaram no refinamento das ideias. Um espaço aberto para a crítica qualitativa dos avaliadores contribuiu na identificação de melhorias nas questões propostas e na adequação do instrumento como um todo. Além disso, conforme menciona Torlig et al. (2022), a prática pode contribuir no desenvolvimento de redes colaborativas de pesquisa, haja vista a aproximação de pesquisadores de diferentes universidades ou centros.

As entrevistas foram gravadas e transcritas, com apoio do *Microsoft Teams*, totalizando 302 páginas. Compreende-se que no próprio processo de transcrição foi realizada a pré-análise (Bardin, 2011), de modo que foi possível perceber as combinações de falas, contraposições de opiniões, e considerações relevantes para o fenômeno. Além disso, a etapa foi extremamente rica para a obtenção de *insights* que subsidiaram os próximos passos da pesquisa. No caso específico da análise das comunicações, são exigidos mecanismos apropriados para encontrar em dados obtidos por meio das entrevistas, mensagens e documentos em geral, informações que evidenciem, expliquem ou auxiliem na identificação dos fenômenos investigados. Por esses motivos, após a transcrição, os textos foram revisados, devidamente corrigidos e ajustados, devido ao grande número de palavras não capturadas corretamente por meio da gravação.

Na sequência, os dados das entrevistas transcritas foram analisados com a utilização do software IRaMuTeq. Sendo assim, na fase de pré-análise, foram formulados os objetivos para fundamentação da interpretação final. Em seguida, por meio do IRaMuTeq, foi realizada a fase que Bardin (2011) chama de exploração do material, que consistiu na identificação das unidades de registro, na efetivação de procedimentos de codificação e na definição de categorias. Posteriormente, ocorreu o tratamento dos resultados dando o devido destaque para as informações analisadas, fazendo-se as inferências intuitivas e análise crítica e reflexiva. A etapa foi a mais longa e complexa, momento em que os dados brutos foram transformados em representações do conteúdo presente nas entrevistas (corpus).

Ao final, na etapa de tratamento dos resultados obtidos e interpretação, por meio da inferência e interpretação lógica dos conteúdos encontrados nos textos transcritos, foram

trabalhados os dados de forma categorizada, avaliando-se seus significados e confrontando com as categorias e variáveis identificadas no referencial teórico de inovação em compras públicas.

Para a análise dos dados da pesquisa foram usadas, estatísticas textuais clássicas, classificação hierárquica descendente, pesquisa de especificidade de grupos de variáveis, análise de similitude e nuvem de palavras, todos construídos com o IRaMuTeq utilizando o corpus textual. Utilizou-se a ferramenta de análise por frequência de palavras, com o critério de no mínimo 45 palavras (incluindo formas associadas), conforme Tabela 14. Observa-se que as 20 primeiras palavras abordam temas relacionados a processos, resultados e problemas em torno do tema inovação, bem como quem são os atores principais. O outro grupo de palavras refere-se a necessidades para inovação e meios para alcançá-la.

**Tabela 14**

*Palavras e formas similares mais frequentes encontradas nas entrevistas transcritas*

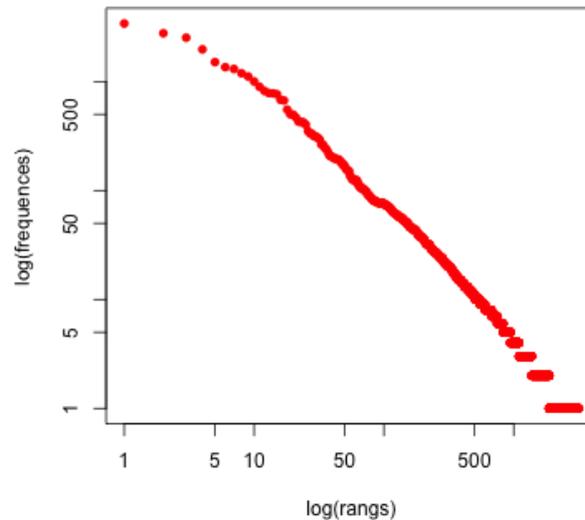
Palavras	Conta-gem	Palavras	Conta-gem	Palavras	Conta-gem	Palavras	Conta-gem
gente	821	trazer	102	parte	72	entrar	55
achar	314	precisar	100	ponto	71	Tribunal de Contas da União	53
inovação	312	ficar	98	importante	69	inovar	53
processo	240	forma	95	ano	68	mercado	52
compra	226	dizer	92	área	65	Secretaria de Gestão	51
falar	203	projeto	88	usar	65	lei	51
pessoa	200	contratação	85	tempo	64	entender	51
conseguir	192	próprio	83	licitação	63	dia	51
órgão	182	sistema	82	estado	63	agenda	51
questão	173	melhor	81	gestor	62	serviço	49
só	166	acabar	81	mundo	61	meio	49
dar	158	Central de Compras	79	modelo	61	Órgãos de Controle	47
novo	154	vir	77	existir	60	Compras Públicas	47
exemplo	151	pessoal	77	governo	59	trabalhar	46
querer	150	administração	77	chegar	59	tentar	46
Ministério da Economia	136	estrutura	76	sair	57	solução	46
coisa	132	diferente	76	mudar	57	gestão	46
resultado	127	colocar	76	acontecer	57	falta	46
mesmo	125	bom	76	perceber	56	pegar	45
problema	114	mudança	75	pensar	56	informação	45
vez	109	ideia	75	maior	56		
grande	106	olhar	73	central	56		
público	105	começar	73	relação	55		

Fonte: Elaborada pelo autor.

Com a importação do corpus para o IRaMuTeq verificou-se que o software reconheceu os 11 textos das entrevistas, reclassificou-os em 55.894 ocorrências (segmentos de textos) e em 3.143 formas, encontrou 2.407 hapax (palavras com única frequência) e em média 500 palavras no texto do corpus. O primeiro processamento ao qual o corpus textual foi submetido denomina-se estatísticas textuais clássicas. Nessa primeira análise estatística descritiva obteve-se o diagrama de Zipf, ilustração gráfica da distribuição de frequências que representam o comportamento das frequências de todas as palavras presentes no corpus (Figura 4). O eixo frequences (y) demonstra quantas vezes uma palavra e suas formas associadas (derivadas) aparecem, enquanto no eixo rangs (x) mostra a quantidade das palavras.

**Figura 4**

*Diagrama de Zipf de frequência das palavras (corpus textual)*



Fonte: *software* IRaMuTeq.

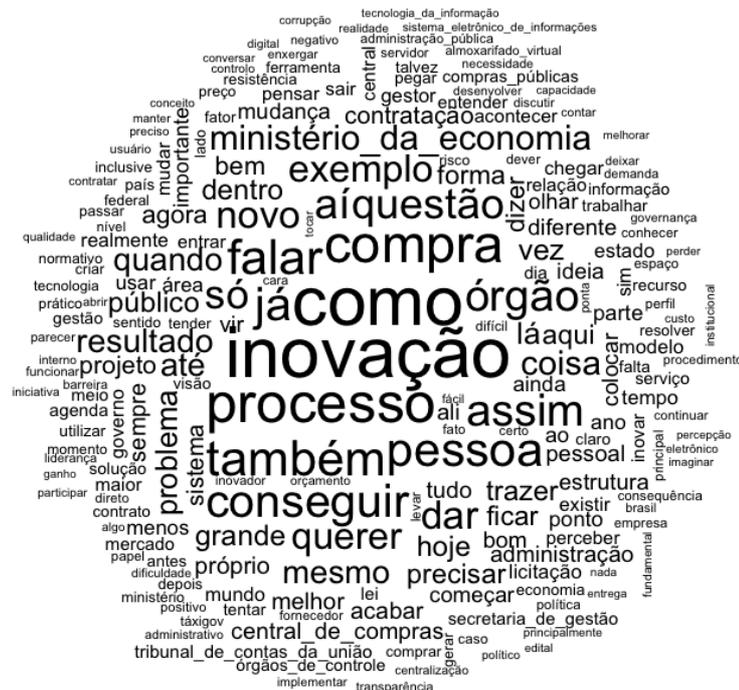
Assim, na Figura 4 (corpus) observa-se que uma única palavra foi citada com uma frequência superior a 800 vezes. Em consulta à planilha gerada no software IRaMuTeq foi verificado que se trata da palavra ‘gente’. Nenhuma forma associada foi detectada pelo *software*. Outras 2 palavras (achar/inação) e suas respectivas formas associadas foram repetidas com uma frequência superior a 300 vezes. Também, observando o eixo x da Figura 4, se infere que cerca de 1.500 formas apareceram nas entrevistas apenas uma vez, aproximadamente outras 1.200 formas foram repetidas 2 vezes e que em torno de 1000 formas foram citadas 3 vezes no corpus. Assim, no diagrama de Zipf observa-se que existem muitas formas de palavras que repetem pouco e pouquíssimas que se repetem com muita frequência.

Tendência também verificada nas análises efetuadas de Carmo et al. (2018) e Santos et al. (2018).

O segundo processamento realizado no IRaMuTeq é denominado de Nuvem de Palavras, uma representação gráfica do agrupamento e organização das palavras em função da frequência que aparecem no corpus, o resultado pode ser visualizado na Figura 5. Trata-se de uma análise lexical simples em que nesse processamento foram usadas apenas as 120 formas ativas com mais frequência nas entrevistas realizadas. As palavras inovação, processo, órgão, compra e pessoa, se destacam na Figura 5, por serem bastante utilizadas. No corpus a palavra gente compõe frases e conceitos que traduzem o sentimento de que a inovação em compras envolve iniciativas individuais, processos e atores centrais no tema, como o Ministério da Economia, a Central de Compras, bem como órgãos de controle.

**Figura 5**

*Nuvem de palavras do corpus textual*



Fonte: *software* IRaMuTeq.

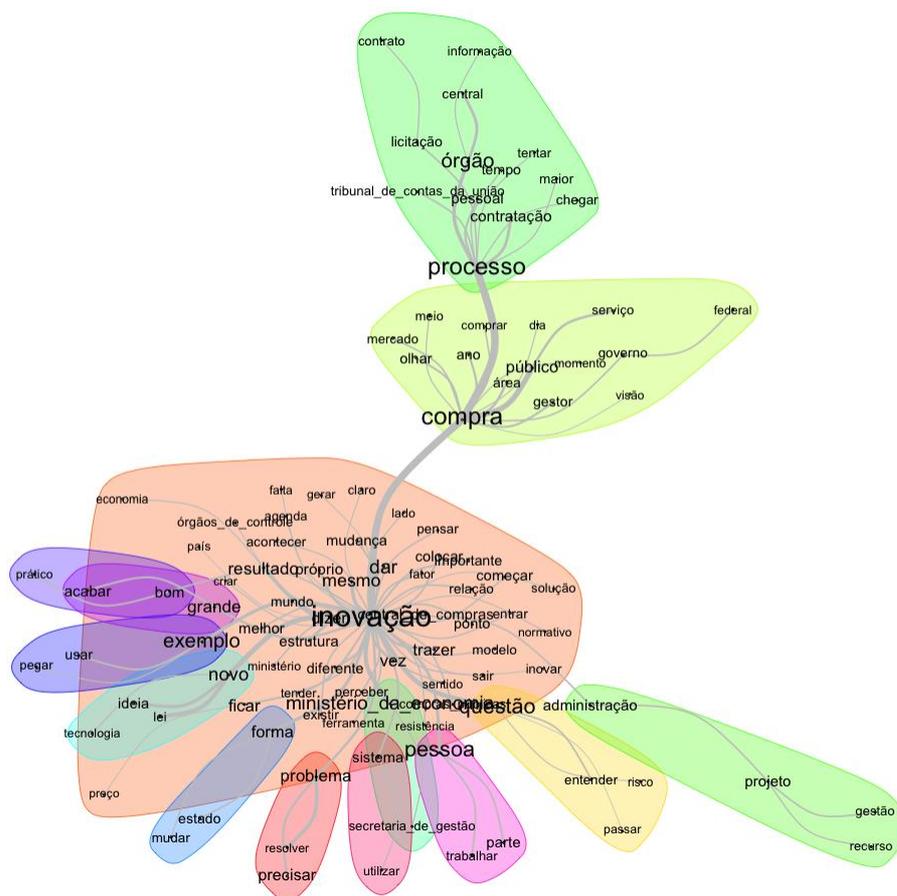
Outra forma utilizada para analisar os dados foi por meio da análise de similitude que representa através de indicadores estatísticos as ligações existentes entre as palavras em o corpus. A análise de similitude foi construída com as 107 formas ativas mais frequentes encontradas nas entrevistas (Figura 6). Para uma análise orientada ao tema inovação, sete palavras encontradas no corpus foram desconsideradas no processamento do software,

permitindo a observação da conectividade existente entre as palavras presentes nas entrevistas com o tema inovação. As palavras foram desconsideradas foram: gente, achar, falar, só, querer, coisa e vir. Também foi atribuído o limite de até 35 coocorrências de palavras para que o software executasse o processamento.

Com a mudança, percebe-se a centralidade da inovação no discurso dos entrevistados, a formação de catorze comunidades de palavras, bem como suas conexões destacadas por meio do tamanho da fonte, da espessura das linhas que ligam as palavras e do polígono ao qual pertencem. Na Figura 6 verificam-se as principais coocorrências entre as palavras e a conectividade entre os termos presentes nas entrevistas do corpus, a palavra inovação conecta-se praticamente com todos os subgrupos. Conforme a árvore de coocorrência os resultados indicaram, que entre os pares de associação as relações são mais fortes entre as palavras: inovação – compra, compra – processo, inovação – pessoa, inovação – conseguir, inovação – falar, inovação – achar, inovação – querer, e inovação – novo.

**Figura 6**

*Análise de Similitude entre as palavras do corpus*



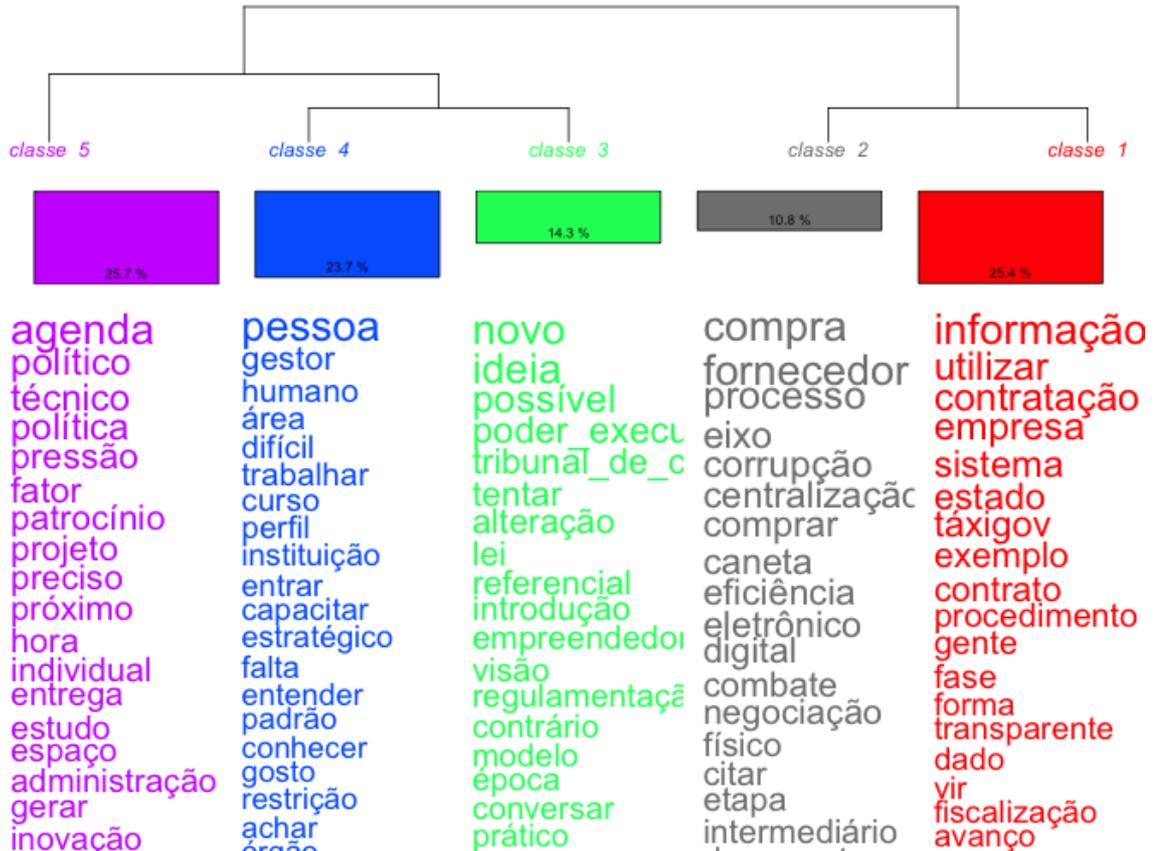
Fonte: software IRaMuTeq.

A análise de similitude permitiu entender a estrutura de construção dos discursos dos entrevistados e os temas de importância, mostrando as palavras próximas e distantes umas das outras, ou seja, a formação da árvore de palavras com suas ramificações permitiu identificar as relações guardadas entre os discursos dos entrevistados.

Outra forma utilizada para organizar e compreender os dados foi a utilização da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) ou método de Reinert. O método apresentou a relação entre as classes de segmento de texto (st), apresentando vocabulários semelhantes entre si, e ao mesmo tempo, diferentes do vocabulário dos segmentos de texto das outras classes. A CHD identificou a raiz semântica das palavras em um determinado contexto e, em seguida, extraiu as classes de enunciados representativos, apresentando o resultado em forma de dendograma (Figura 7). As classes lexicais foram formadas pelo conjunto de vocábulos que têm sua associação estatisticamente significativa, cada conjunto representando um assunto, resultado da aproximação de significados das palavras das classes, e pode ser descrito como o vocabulário que os define. O corpus foi dividido em cinco classes.

**Figura 7**

*Dendograma para Classificação Hierárquica Descendente com a classificação do conteúdo*



Fonte: *software* IRaMuTeq.

No relatório de processamento do software foi verificado que a classe 1 contém 383 segmentos de texto correspondendo a 25,4% do total; a classe 2 com 163 segmentos (10,81%); a classe 3 com 216 (14,32%); a classe 4 com 358 segmentos (23,74%) e a classe 5 com 388 segmentos, abrigando a maior parte do corpus, correspondendo a 25,73% (Figura 7) dos 1508 segmentos de texto aproveitados. O dendograma demonstrou a ligação entre as palavras que estão associadas entre si, isso permitiu a interpretar das formações de cada classe, assim como, a melhor compreensão das aproximações e afastamentos entre as classes criadas.

O conjunto de análises quali-quantitativas, mediadas pela estatística lexical e a construção das classes pelo método de Reinert, feitas pelo IRaMuTeQ, resultou em indicativos para o surgimento das categorias temáticas para discussão no estudo; e, após uma pré-análise qualitativa, os dados foram codificados, classificados e categorizados, como se observa na Tabela 15.

**Tabela 15**

*Categorias utilizadas no estudo resultantes das técnicas de análise empregadas no conteúdo das entrevistas*

Categorias temáticas	Classes pelo IRaMuTeQ
Uso de informação e de tecnologia em compras públicas	Classe 1

Processos da compra pública	Classe 2
Fatores para a inovação em compras públicas	Classe 3
Gestão de pessoas para inovação em compras públicas	Classe 4
Ambiente para inovação em compras públicas	Classe 5

Fonte: Elaborada pelo autor.

Assim, considerando os objetivos da pesquisa, a revisão de literatura, o refinamento das dimensões propostas no instrumento de pesquisa, a pré-análise do material, e os resultados da análise qualitativa do IRaMuTeQ, foram construídas as seguintes categorias analíticas: definições-chave de inovação; tipos de inovação; antecedentes da inovação; determinantes da inovação; resultados e consequências da inovação, conforme Tabela 16.

**Tabela 16**

*Categorias analíticas*

<b>Categorias analíticas</b>	<b>Objetivo</b>
Definições-chave de inovação	Identificar 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.
Tipos de inovação	Identificar os tipos de inovação em compras públicas e compreender o comportamento inovador dos órgãos porque eles têm características diferentes e a adoção de inovações não é afetada de forma idêntica, por exemplo, pelos antecedentes organizacionais.
Antecedentes da inovação	Identificar indutores, razões ou <i>drivers</i> da inovação em compras públicas que influenciam ou que se tornam influências mobilizadoras de inovação.
Determinantes da inovação	Identificar barreiras e facilitadores à inovação em compras públicas, bem como a coprodução e a capacidade de inovação.
Resultados da inovação	Identificar resultados da inovação em compras públicas que representam, sobretudo, a percepção de melhoria do setor público por parte da sociedade.
Consequências da inovação	Identificar os efeitos decorrentes da adoção de inovações em compras públicas.

Fonte: Elaborada pelo autor.

A elaboração da codificação e da categorização dos dados das entrevistas foi realizada manualmente com ajuda de uma planilha eletrônica, agrupados por tema. Assim, foi utilizada

a análise de conteúdo categorial temática, possibilitando identificar temas e padrões associados a cada categoria, acrescentar variáveis adicionais a partir dos dados coletados (Bardin, 2011). Uma vez que os temas foram identificados e codificados, um modelo de tabela foi criado para auxiliar a análise de dados e a atribuição de citações de entrevistas aos temas identificados. Considera-se essa etapa como “tratamento dos resultados, inferência e interpretação”, utilizando-se da intuição, da análise reflexiva e crítica (Bardin, 2011). Ademais, a análise documental (Ludke & André, 1986), como técnica que busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse, foi utilizada para documentos normativos, de modo a representar os conteúdos de forma diferente dos originais, facilitando a consulta e referenciação posteriores.

A Tabela 17 apresenta a estrutura metodológica da pesquisa, com os procedimentos de coleta e análise de dados.

**Tabela 17**

*Estrutura metodológica da pesquisa*

<b>Problema de pesquisa</b>	Quais os resultados das inovações no processo de compras públicas no Governo brasileiro?		
<b>Objetivo geral</b>	Analisar os resultados das inovações no processo de compras públicas no âmbito do Governo brasileiro.		
<b>Objetivos específicos</b>	Caracterizar as inovações desenvolvidas pelo Ministério da Economia no processo de compras públicas.	Identificar barreiras e facilitadores à inovação	Criar banco de indicadores de inovação no processo de compras governamentais.
<b>Fontes de dados e instrumentos de coleta</b>	Pesquisa bibliográfica, documentos oficiais, sites e entrevistas semiestruturadas.	Pesquisa bibliográfica, documentos oficiais, sites e entrevistas semiestruturadas.	Pesquisa bibliográfica, documentos oficiais, sites e entrevistas semiestruturadas.
<b>Procedimentos de análise de dados</b>	Análise de conteúdo (Bardin, 2011), Proposta de Validação para Instrumentos de Pesquisa Qualitativa (Vali-Qual) (Torlig et al., 2022), saturação teórica (Fontanella et al., 2011), análise documental e análise qualitativa com softwares (IRaMuTeq).	Análise de conteúdo (Bardin, 2011), Proposta de Validação para Instrumentos de Pesquisa Qualitativa (Vali-Qual) (Torlig et al., 2022), saturação teórica (Fontanella et al., 2011), análise documental e análise qualitativa com softwares (IRaMuTeq).	

Fonte: Elaborada pelo autor.

### 3.4.1. Saturação teórica

A amostragem por saturação é uma ferramenta conceitual que pode ser empregada em investigações qualitativas. A técnica de Saturação Teórica, nas palavras dos autores seminais, Glaser e Strauss (2017), indica o momento em que se deve interromper a captação de informações pertinentes à pesquisa de uma determinada categoria de análise no contexto de uma investigação qualitativa, uma vez que a partir do ponto de saturação não haverá mais informações relevantes a serem encontradas. Logo, a continuidade da captação de informações implicaria em redundância de conteúdo, não aumentando, assim, as propriedades de uma categoria (B. Glaser & Strauss, 1967; Guest et al., 2006; Thiry-Cherques, 2009). Assim, informações fornecidas por novos participantes pouco acrescentariam ao material já obtido, não contribuindo de forma relevante ao aperfeiçoamento da reflexão teórica fundamentada nos dados coletados (Fontanella et al., 2008).

Segundo Falqueto et al. (2018), trata-se de uma confiança empírica de que a categoria está saturada, levando-se em consideração uma combinação dos seguintes critérios: os limites empíricos dos dados, a integração de dados com a teoria e a sensibilidade teórica de quem analisa os dados. Assim, através da saturação teórica, o pesquisador se torna capaz de designar o momento em que o acréscimo de dados não altera a compreensão do fenômeno. Dessa forma, representa um critério que permite estabelecer a validade de um conjunto de observações em pesquisas de caráter qualitativo (B. G. Glaser & Strauss, 2017).

De acordo com Bauer e Gaskell (2000), na abordagem qualitativa, a seleção dos participantes não deve seguir critérios quantitativos pelo simples fato de que o objetivo não é quantificar opiniões ou fenômenos, mas explorar uma gama de depoimentos, realizar análise de conteúdo e investigar relações e diferentes representações que um problema pode causar.

Antes de detalhar o processo da saturação teórica, é preciso compreender o motivo de a técnica ter sido aplicada e as questões que envolveram a amostra de participantes. Em pesquisas quantitativas, o tamanho da amostra pode ser calculado através da estatística. Já nas qualitativas, como é o caso, é preciso refletir sobre o que se espera dos participantes do estudo. Em estudos qualitativos de qualquer natureza, decisões relativas à amostra devem considerar a caracterização ao calcularem o “n” adequado (Fontanella et al., 2008).

Os atores que compuseram o grupo de entrevistados foram escolhidos para representar a visão macro das compras públicas no Governo Federal, escolhidos por amostragem intencional não probabilística, por conveniência e acesso do pesquisador. Os atores, em sua maioria, são servidores públicos federais, alocados em atividades relacionadas às compras governamentais em atuação constante com iniciativas do Ministério da Economia. A escolha

intencional desses atores se coaduna com a literatura, tendo em vista os objetivos da pesquisa (Fontanella et al., 2008).

Outro ponto é que no emprego da técnica, a coleta e análise de dados são concomitantes, ou seja, a cada coleta de dados, procedeu-se com a análise para distinguir quais elementos surgiram e quais foram replicados. Para a operacionalização da saturação teórica, foi utilizado o estudo de Thiry-Cherques (2009) que recomenda um mínimo de oito observações, sendo necessárias duas observações depois de encontrado o ponto de saturação para uma confirmação. Os estudos do autor constataram que o ponto de saturação costuma ocorrer até a 12ª entrevista. Outro estudo publicado sobre a técnica é de Guest et al. (2006), em que os autores constataram que a saturação ocorre até a 12ª entrevista e defendem que categorias centrais tendem a aparecer até a 6ª entrevista.

Nesse contexto, nesta pesquisa a operacionalização da saturação teórica ocorreu conforme os passos procedimentais propostos por (Falqueto et al., 2018): i) definição das categorias de análise; ii) definição do roteiro de pesquisa; iii) definição de critérios para a organização da amostra; iv) levantamento de elementos novos versus elementos confirmados em cada coleta; v) registros em uma tabela do que foi encontrado em cada coleta; vi) confirmação da saturação em cada categoria e principais dificuldades encontradas, conforme apresentado na Tabela 18.

**Tabela 18**

*Passos procedimentais para constatação da saturação teórica*

<b>Passos</b>	<b>Ação</b>	<b>Descrição</b>
1	Definir categorias de análise	Selecionar os termos que melhor representam o objetivo central do estudo.
2	Definir roteiro de pesquisa	Definir as perguntas do roteiro, evitando formulação dúbia dos quesitos, a grande amplitude de respostas e o alto grau de variabilidade de diferenciação nas respostas.
3	Definir critérios para a organização da amostra	Definir critérios de ordem para os participantes do estudo. Sugere-se que os possíveis participantes da pesquisa sejam organizados conforme critérios claros que garantam a mesma possibilidade de participação para qualquer indivíduo que cumpra os requisitos do perfil estabelecido.
4	Levantar elementos novos <i>versus</i> elementos confirmados em cada coleta	Levantar os elementos que são relevantes para o objeto de estudo e classificá-los conforme suas características.

5	Registrar em uma tabela o que foi encontrado em cada coleta	Construir uma representação gráfica que permita a visualização dos elementos analíticos que foram levantados nas entrevistas.
6	Confirmar saturação em cada categoria e principais dificuldades encontradas	Analisar o ponto de saturação, verificar nas últimas entrevistas feitas para confirmação que realmente não houve novas informações e marcar na representação gráfica feito na etapa anterior onde o ponto de saturação está para cada categoria.

Fonte: Adaptado de Falqueto et al. (2018).

Utilizando uma planilha eletrônica e seguindo as etapas de analisar as entrevistas visando levantar novos elementos e repetidos, registrar em uma tabela o ponto de saturação, e confirmar a saturação em cada categoria (Fontanella et al., 2008), observa-se que a saturação nas categorias ocorreu em momentos distintos, sendo que para a última categoria, Tipos de Inovação, a saturação ocorreu na nona entrevista, conforme Tabela 14.

A Tabela 19 foi construída, como uma representação gráfica, para facilitar a visualização dos elementos analíticos levantados nas entrevistas. Na primeira linha da tabela, constam todas as entrevistas realizadas numeradas conforme a ordem cronológica. Na primeira coluna constam as categorias que foram investigadas. Nas linhas 2 e 3 foram atribuídos o valor de 1 (um) para informar que há, pelo menos, uma nova informação e 0 (zero) para indicar que não foi encontrada nenhuma nova informação na respectiva entrevista.

**Tabela 19**

*Saturação teórica das respostas coletadas*

Categorias	Entrevistas										
	E1	E1	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11
Definições-chave	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Tipos de inovação	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0
Antecedentes da inovação	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Determinantes da inovação	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0
Resultados da inovação	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Consequências da inovação	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como recomendado por Thiry-Cherques (2009), após o ponto de saturação, recomenda-se a realização de mais duas entrevistas para confirmação. Portanto, foram realizadas onze entrevistas com os gestores ligados ao contexto das compras públicas federais até encontrar o ponto de saturação teórica, que ocorre quando não há nenhum novo elemento identificado no discurso dos entrevistados (Falqueto et al., 2018).

Conforme detalhado no apêndice E, é possível observar que novos elementos surgiram, principalmente, nas três primeiras entrevistas, e que as categorias Definições-chave e Resultados foram saturadas na quinta entrevista, contudo, somente após a nona entrevista foi constatada a saturação teórica geral. No referido apêndice, é possível perceber as marcações N (maiúsculo) e R (maiúsculo), diferenciados da seguinte forma: a saturação teórica das categorias faz referência à ocorrência de um novo elemento (N), isto é, quando o elemento é apontado pela primeira vez por um dos entrevistados, ou se o elemento apontado anteriormente foi apenas confirmado pelos entrevistados (R). A ausência de registros nas colunas, por sua vez, indica que o elemento não foi identificado no discurso do entrevistado. A última linha de cada categoria identifica se houve ocorrência de um novo elemento, assim, com a citação de algum elemento pela primeira vez (N), registrou-se 1, já quando o elemento foi confirmado (R), ou não foi apontado por nenhum outro entrevistado, registrou-se 0 (zero).

Por fim, é importante ressaltar a contribuição da saturação teórica na análise dos dados e na construção dos resultados da pesquisa, visto que a identificação e compilação dos elementos identificados nos discursos dos entrevistados, organizados sistematicamente, pode facilitar visualmente a percepção dos resultados, importância dos elementos e arranjos entre as categorias. Além disso, conforme afirmam Strauss e Corbin (2008), ao procurar com afinco, sempre se encontrarão novas informações, ao passo que a questão central é encontrar o momento na coleta de dados em que dados adicionais não mudarão de forma determinante os resultados já alcançados.

## **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](http://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](http://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 20**

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

<b>Ações</b>	<b>Descrição</b>
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	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.
Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf)	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,

Catálogo de materiais e catálogo de serviços (CATMAT/CATSER)	<p>fortalecendo relações comerciais entre fornecedores e o governo federal, por meio da transformação digital do processo de cadastramento.</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>
Planejamento e gerenciamento das contratações (PGC)	<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 viabilidade técnica de implementá-la, bem como instruir o arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB).</p>
Gestão de riscos	<p>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.</p>
Sala de disputa	<p>Ferramenta para acesso à disputa do pregão eletrônico e integrada ao Compras.gov.br.</p>
Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)	<p>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.</p>
Publicador de Contratos	<p>Solução que possibilita aos órgãos e entidades não integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) divulgar seus contratos e eventuais substitutos no</p>

Compras.gov.br Contratos	<p>PNCP, em atendimento à nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021).</p> <p>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).</p>
Antecipagov	<p>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.</p>
Aplicativo móvel Compras.gov.br	<p>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.</p>
Centro de Serviços Compartilhados	<p>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.</p>
Compra Direta de Passagens Aéreas	<p>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.</p>
TáxiGov	<p>Implementado entre 2016/2017, o projeto permite que servidores públicos utilizem transporte para seus deslocamentos à serviço, por meio de 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>
Almoxarifado Virtual Nacional	<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</p>

Serviços de apoio administrativo, recepção e secretariado	<p>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> <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 21**

*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"> <li>• Descontinuidade com o passado</li> <li>• Mudança incremental</li> <li>• Pioneiro</li> <li>• Introduz inovações de outros</li> </ul>
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 influenciam comportamentos).	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 antecedentes organizacionais.	Tipos de inovação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inovação de processo <ul style="list-style-type: none"> <li>○ administrativos</li> <li>○ tecnológicos</li> </ul> </li> <li>• Inovação de produto ou serviço</li> <li>• Inovação em governança</li> <li>• Inovação conceitual</li> </ul>

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"> <li>• Melhoria na entrega e/ou qualidade dos serviços</li> <li>• Melhoria da gestão organizacional</li> <li>• Melhoria da imagem e das relações institucionais</li> <li>• Melhoria do clima organizacional</li> <li>• Eficácia</li> <li>• Maior eficácia</li> <li>• Diminuição da eficácia</li> <li>• Maior eficiência</li> <li>• Parceiros privados envolvidos</li> <li>• Cidadãos envolvidos</li> <li>• Aumento da satisfação do cliente</li> <li>• Outros (segurança, justiça, etc.)</li> <li>• Nenhum resultado mencionado</li> </ul>
<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"> <li>• Desejáveis (funcional) ou indesejáveis (disfuncional)</li> <li>• Diretas ou indiretas</li> <li>• Antecipáveis (manifesta) ou não antecipáveis (latente)</li> </ul>

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.

As tabelas das seções seguintes apresentam os resultados sistematizados da análise de dados das entrevistas realizadas. Os números entre parênteses representam os entrevistados, numerados de 1 a 11, os quais verbalizaram concordância com as declarações transcritas.

#### **4.1.1. Categoria analítica: Definições-chave**

Segundo Bloch e Bugge (2013), estabelecer uma definição “operacional” de inovação no setor público é um elemento essencial para a coleta de dados e desenvolvimento de indicadores. Assim, para caracterização das inovações desenvolvidas pelo Ministério da Economia é importante coletar as percepções dos entrevistados sobre a introdução de novas ideias e práticas em compras públicas, bem como sobre o seu comportamento em relação à introdução de inovações na área.

O conteúdo das entrevistas mostrou que todos os entrevistados apresentaram dificuldades em compreender a implementação de inovações em compras públicas. Os entrevistados reconheceram “pouca introdução de novas ideias e de novas práticas no serviço público.” (E7). Foram unânimes em apontar que as inovações em compras públicas, normativas e tecnológicas, ocorrem de forma isolada por servidores.

A respeito do conjunto das entrevistas, é possível agrupar os entendimentos apresentados sobre as definições-chave nas inovações em compras públicas adotadas pelo ME, em onze enunciados, sendo eles: 1) implementação de inovações em compras públicas de forma isolada e voluntária por servidores; 2) simplificação de processos; 3) implantação de novas ferramentas; 4) facilitação no uso do Comprasnet; 5) comunicação administrativa; 6) inovação implementada de acordo com a realidade da administração pública; 7) inovação processual nas compras públicas; 8) desenvolve inovações assumindo riscos; 9) desenvolve soluções inovadoras, com propostas inéditas para o contexto brasileiro; 10) abertura para colaboração entre ME e órgãos na implementação de inovações conjuntas; e 11) ME implementa inovações em compras públicas de acordo com a agenda política.

Apenas um entrevistado apontou a simplificação de processos como “um avanço enorme” em que “as ferramentas que têm sido propostas pelo ME têm sido um avanço tecnológico e tem auxiliado demais os órgãos” (E1). Assemelha-se a essa vertente, a inovação

processual nas compras públicas promovida pelo ME. O trecho a seguir sintetiza esse entendimento:

“Impactos diretos que eu me lembro, na minha percepção, nos últimos 10 anos, mais ou menos, o maior impacto que teve na minha atuação como comprador público foi usar o processo administrativo eletrônico.” (E2)

Por meio das entrevistas, percebeu-se o uso de tecnologia para apoiar o processo de compras públicas nos órgãos da administração, com a implantação de novas ferramentas, em especial o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), e com a facilitação no uso do Compras.gov.br, conforme pode ser visto no trecho a seguir:

“O acesso à informação está muito mais fácil. Basta acessar o portal e a gente consegue ver que essas ferramentas estão sendo mais acessíveis e fáceis. Eu acho que o uso da tecnologia da informação aumentou, e no modelo de compras públicas, a administração pública federal avançou bastante.” (E1)

No mesmo sentido, outro entrevistado reconheceu avanços significativos na comunicação administrativa, ou seja, “fazer uma divulgação, um chamamento público, uma ata, alguma coisa que possa interessar” (E1) aos órgãos quanto a um “edital, se tem uma possibilidade de compra, interesse na aquisição de um objeto específico, ou seja, houve uma ampliação dessa divulgação e o contato de órgão para órgão tem tido maior interação, maior troca de informações do que tinha antes (E1).

Seis entrevistados percebem que as inovações em compras públicas têm sido implementadas de acordo com a realidade da administração pública, como pode ser visto no trecho a seguir:

“Então, inovar já não é mais uma opção para a gente. Inovar já é uma necessidade. É uma questão de sobrevivência. Então isso eu estou falando até muito mais de uma percepção pessoal, do que a percepção geral, mas eu percebo que o geral também já está entrando nisso. Já está todo mundo começando a entender, absorver esses conceitos de que a inovação realmente é necessária, de que a inovação ela tem que fazer parte do setor público brasileiro.” (E7)

Acerca de como o entrevistado percebe o comportamento do Ministério da Economia em relação à introdução de inovações em compras, apenas um entrevistado apontou o desenvolvimento de “inovações assumindo riscos” (E2). Outros seis entrevistados apontam o

desenvolvimento de soluções inovadoras com propostas inéditas para o contexto brasileiro (E3, E4, E7, E8, E10, E11), demonstrando que o ME introduz inovações de forma pioneira.

Nesse sentido, outros entrevistados entendem que há “abertura para colaboração entre o ME e os demais órgãos na implementação de inovações conjuntas” (E4) e que há a implementação de inovações em compras públicas de acordo com a agenda política (E5).

A maioria dos entrevistados percebe as inovações em compras públicas de acordo com as definições de Rogers (2003, p.12), que define inovação como “uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção”. Também com base em Rogers (2003), os entrevistados indicam inovação no processo de compras com a adoção de uma ideia existente pela primeira vez por uma determinada organização. Ao se voltar para a percepção do comportamento do ME em relação à introdução de inovações em compras, duas dimensões principais foram enfatizadas nas definições de inovação usadas. Primeiro, a novidade percebida foi mencionada por todos os entrevistados, porém ainda muito dependente de servidores que inovam e de forma isolada, ou seja, não é uma prática institucionalizada no órgão. Em segundo lugar, também foi observada a primeira adoção de uma ideia e introduzida pelo ME como inovação. Seis entrevistados relataram que ambos os elementos foram percebidos. Curiosamente, apenas esses entrevistados se referiram à extensão das inovações em compras em que a descontinuidade com o passado estava presente. Apesar das entrevistas mencionarem a possibilidade de distinção entre inovação e mudança incremental, tais vertentes não foram consideradas pelos entrevistados. De acordo com (Osborne & Brown, 2013) argumentam que a natureza distinta e os desafios da inovação, em oposição à mudança “contínua”, podem se perder, pois a inovação pode ser considerada uma forma descontínua específica de mudança.

A Tabela 22 resume a visão dos atores entrevistados a respeito da categoria analítica definições-chave de inovação em compras públicas, bem como suas associações às categorias temáticas identificadas com auxílio do IRaMuTeQ.

**Tabela 22**

*Resultados da análise de conteúdo referentes às inovações no processo de compras públicas desenvolvidas pelo ME a respeito das definições-chave de inovação*

<b>Categoria analítica</b>	<b>Classes pelo IRaMuTeQ</b>	<b>Categorias temáticas</b>	<b>Resultados</b>
Definições-chave	1	Uso de informação e de tecnologia em compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificação de processos</li> <li>• Facilitação no uso do Comprasnet</li> <li>• Implantação de novas ferramentas</li> <li>• Comunicação administrativa</li> <li>• Inovação processual nas compras públicas</li> </ul>
	5	Ambiente para inovação em compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação de inovações em compras públicas de forma isolada voluntária por servidores</li> <li>• Inovação implementada de acordo com a realidade da administração pública</li> <li>• Desenvolve inovações assumindo riscos</li> <li>• Desenvolve soluções inovadoras, com propostas inéditas para o contexto brasileiro</li> <li>• Abertura para colaboração entre ME e órgãos na implementação de inovações conjuntas</li> <li>• Implementa inovações em compras públicas de acordo com a agenda política</li> </ul>

Fonte: Elaborada pelo autor.

#### **4.1.2. Categoria analítica: Tipos de inovação**

Com base nos tipos de inovação (inovação de processos administrativos ou tecnológicos, inovação de produto ou serviço, inovação em governança, inovação conceitual) de De Vries et al. (2016), foi questionado aos entrevistados quais as inovações que influenciaram seu processo de trabalho, direta ou indiretamente, e posteriormente, foram exemplificadas iniciativas, tais como, novos processos de trabalho, métodos de gestão, tecnologias, demandas sociais, novos conceitos, soluções específicas ou meios de divulgação que influenciam comportamentos.

Segundo o autor, distinguir tipos de inovação é necessário para entender o comportamento inovador das organizações porque elas têm características diferentes e a adoção de inovações não é afetada de forma idêntica, por exemplo, por antecedentes organizacionais (Walker, 2006). Na análise das entrevistas, cada inovação identificada foi alocada em uma das categorias supracitadas de acordo com seu objetivo principal. Embora tenhamos quatro categorias principais de inovação, a análise leva em consideração que, na prática, esses tipos

muitas vezes se entrelaçam, criando formas híbridas. As ocorrências das diferentes categorias de inovação identificadas estão resumidas na Tabela 23.

O conteúdo das entrevistas mostrou que os entendimentos dos entrevistados acerca das inovações que influenciaram seus processos de trabalho, foram agrupados em treze enunciados, sendo eles: 1) comunicação e divulgação de iniciativas do ME; 2) adoção de ferramentas de tecnologia da informação na seleção de fornecedores; 3) adoção de modelos de compras centralizadas do ME (compras estratégicas); 4) uso de modelos de minutas de editais e termos de referência; 5) adoção do processo eletrônico em compras públicas; 6) novas formas de diálogo com órgãos públicos e fornecedores; 7) padronização de processos por meio de normas; 8) inovações com impacto sustentável e social (microempresas, gênero, detentos, dentre outros); 9) estrutura organizacional direcionada para lidar com compras públicas; 10) uso de metodologias de gestão em processos de compras inovadoras; 11) padronização de dados de compras públicas em portal nacional; 12) modelo de compras por meio de acordos com grandes fornecedores de tecnologia (eliminação de intermediários); e 13) abertura para participação direta de empresas estrangeiras.

Observaram-se enunciados identificados na análise de conteúdo distribuídos em todos os tipos de inovação mencionados por De Vries et al. (2016). A inovação de processos administrativos foi o tipo dominante. Seis entrevistados destacaram um conjunto de cinco enunciados que demonstram a adoção inovações relevantes pelo ME, tais como: “comunicação e divulgação” (E5), “uso de modelos de minutas de editais nos processos de compras produzindo agilidade” (E2), “padronização de processos com resultados do órgão central por meio de normativos novos” (E3), “estrutura organizacional direcionada para lidar com compras públicas” (E5) e “uso de metodologias de gestão em processos de compras inovadoras” (E5).

Dez entrevistados demonstraram que o aspecto tecnológico também é relevante quando se trata de inovação em compras públicas. Nesse sentido, a “adoção de ferramentas de tecnologia da informação na seleção de fornecedores” (E1), a “adoção do processo eletrônico em compras públicas” (E2) e a “padronização de dados de compras públicas em portal nacional” (E7) demonstram o uso ou a criação de novas tecnologias introduzidas para prestar serviços aos fornecedores, gestores de compras e para a sociedade.

Ainda segundo os entrevistados, a “adoção de modelos de compras centralizadas” promove a racionalização da gestão de compras nos órgãos. Conforme apontado por seis entrevistados, a oferta das contratações centralizadas e de compras estratégicas pelo ME

promove a cultura do planejamento e coloca à disposição dos órgãos um novo serviço, com influência de comportamentos de racionalização e uso de poder de escala, como se pode constatar pelo relato abaixo:

“Eu acho que uma das grandes inovações nos últimos dez anos em relação à compra, é a questão da institucionalização de compra centralizada. A Central de Compras é uma mudança entre essas categorias que você comentou de inovação. Foi uma mudança de abordagem. É como se a gente já estivesse abordando a questão de realização de compras estratégicas. Que tem na literatura como *strategic sourcing*. Começou de uma forma muito incipiente, lá em 2010, 2009, numa tentativa da extinta Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento fazer uma compra grande para o governo de computadores, então essa ideia foi disseminada. Hoje, existem, e não só no dentro do Ministério da Economia, mas existe uma Central de Compras também no Ministério da Justiça e Segurança Pública e no Ministério da Saúde. É uma inovação na abordagem. Então seria a indicação de um processo. E isso influenciou meu trabalho. Permitiu que a gente orientasse esforços para apoiar, auxiliar iniciativa, dar subsídio para fazer com que os gestores dessas centrais de compras ficassem mais confiantes, mais seguros para a tomada de decisão. E dando poder de barganha para poder usar poder de escala para comprar com os fornecedores, decidir especificamente o momento adequado para poder fazer uma grande compra.” (E8)

Os pontos de vista dos atores de compras públicas entrevistados demonstram que se há “novas formas de diálogo com órgãos públicos e fornecedores” (E3) e “inovações com impacto sustentável e social” (E4), enunciados identificados na análise de conteúdo e aderentes ao tipo de inovação em governança, uma vez que tais relatos são novas formas e processos que endereçam problemas societais específicos, tais como incentivo às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (EPP), políticas de gênero e políticas de inclusão de detentos (Bloch et al., 2009; De Vries et al., 2016).

Encerrando esta seção, nota-se inovação conceitual por meio dos relatos dos entrevistados, uma vez que dois entrevistados mencionam o uso de “acordos com grandes fornecedores de tecnologia com a eliminação de intermediários” (E8), bem como a possibilidade da “participação direta de empresas estrangeiras” (E9), configurando a introdução de novas referências ou novos paradigmas que ajudam a dar novo sentido à natureza de problemas específicos, como por exemplo, a intermediação de preços de produtos e serviços de grandes fornecedores de tecnologia, muitos deles estrangeiros, permitindo soluções com preços menores para a administração pública.

Em geral, a análise realizada mostra que o foco dominante no corpo de conhecimento empírico sobre o desenvolvimento de inovações no processo de compras públicas promovido pelo ME está em processos administrativos internos, muitas vezes orientados por tecnologia.

A Tabela 23 demonstra as percepções dos entrevistados a respeito da categoria analítica tipos de inovação em compras públicas, bem como suas associações às categorias temáticas identificadas com auxílio do IRaMuTeQ.

**Tabela 23**

*Resultados da análise de conteúdo referentes às inovações no processo de compras públicas desenvolvidas pelo ME a respeito dos tipos de inovação*

<b>Categoria analítica</b>	<b>Classes pelo IRaMuTeQ</b>	<b>Categorias temáticas</b>	<b>Resultados</b>
Tipos de inovação	1	Uso de informação e de tecnologia em compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoção de ferramentas de tecnologia da informação na seleção de fornecedores</li> <li>• Adoção do processo eletrônico em compras públicas</li> <li>• Padronização de dados de compras públicas em portal nacional</li> <li>• Comunicação e divulgação de iniciativas do ME</li> <li>• Uso de modelos de minutas de editais e termos de referência</li> </ul>
	3	Fatores para a inovação em compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Padronização de processos por meio de normas</li> <li>• Estrutura organizacional direcionada para lidar com compras públicas</li> <li>• Uso de metodologias de gestão em processos de compras inovadoras</li> </ul>
	5	Ambiente para inovação em compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoção de modelos de compras centralizadas do ME (compras estratégicas)</li> <li>• Novas formas de diálogo com órgãos públicos e fornecedores</li> <li>• Inovações com impacto sustentável e social (microempresas e empresas de pequeno porte, gênero, detentos, dentre outros)</li> <li>• Modelo de compras por meio de acordos com grandes fornecedores de tecnologia (eliminação de intermediários)</li> <li>• Abertura para participação direta de empresas estrangeiras</li> </ul>

Fonte: Elaborada pelo autor.

### **4.1.3. Categoria analítica: Antecedentes da inovação**

Nesta seção, foram analisados os antecedentes que foram identificados como influentes no processo de inovação desenvolvido pelo ME. De acordo com De Vries et al. (2016), antecedentes podem, dependendo do seu nível e do contexto específico, ser um facilitador ou uma barreira. Por exemplo, os autores destacam a cultura da administração pública avessa ao risco como um aspecto fundamental que dificultava a inovação. Por outro lado, citam a cultura de aprendizagem que favorece a inovação.

Com base em De Vries et al. (2016), esses antecedentes foram categorizados em facilitadores e barreiras que se relacionam a quatro categorias principais em quatro níveis: (i) nível ambiental: contexto externo (por exemplo, mandatos políticos); (ii) nível organizacional: aspectos que incluem as características estruturais e culturais de uma organização (por exemplo, disponibilidade de recursos da organização); (iii) nível de inovação: atributos intrínsecos de uma inovação (por exemplo, complexidade da inovação); e (iv) nível individual: características dos indivíduos que inovam (por exemplo, empoderamento). Por Isidro-Filho (2017a), os indutores ou antecedentes da inovação são classificados em: (i) orientados a problemas; (ii) não orientados a problemas; (iii) impulsos políticos; (iv) fatores tecnológicos e (v) imposição legal.

Assim, considerando os dados da análise de conteúdo, foram identificados vinte e sete enunciados: 1) diminuição da complexidade administrativa na gestão de contratos com fornecedores em nível nacional, usando tecnologia; 2) maior facilidade de uso dos processos de compras centralizados; 3) limitação orçamentária determinante para inovação nas compras públicas; 4) necessidade de planejamento das compras em função da limitação do orçamento; 5) modernização da administração com soluções adotadas no mercado privado; 6) servidores com boas ideias, com capacidade de liderança e com qualificação técnica na área de compras; 7) dificuldade na tramitação de processos de compras superada; 8) necessidade de padronização dos editais e das análises jurídicas; 9) estilos de liderança direcionam as inovações no Ministério da Economia, com apoio da alta administração; 10) pressões políticas influenciam inovações para manutenção de espaços de poder; 11) ganho de escala com as inovações; 12) baixo custo na implantação das inovações; 13) servidores com capacidade de defender ideias perante tomadores de decisão; 14) servidores com articulação política para conseguir recursos e aprovar projetos; 15) adota inovações pela facilidade de uso pelos órgãos; 16) servidores que lideram e adotam inovações, atuando em rede; 17) inovações com foco em normas (e.g. agenda

de combate à corrupção); 18) transparência nas compras públicas com a consolidação do Comprasnet; 19) gestão centralizada de dados de contratos administrativos dos órgãos utilizando ferramenta de tecnologia padronizada; 20) melhoria na comunicação e na colaboração entre órgãos; 21) dependência da administração em contratações com determinados mercados; 22) desperdício de recursos com compras públicas ineficientes; 23) reconhecimento pela adoção pioneira de inovações em compras públicas; 24) centralização da agenda de compras centralizadas em uma estrutura específica no ME; 25) organização das bases de dados com a digitalização dos processos de compras e de seleção de fornecedores; 26) necessidade de ganho de eficiência e ganho de imagem para o ME; e 27) negociação de preço com o mercado por meio da visão estratégica da demanda.

Os enunciados identificados na análise de conteúdo das entrevistas foram classificados conforme proposto por De Vries et al. (2016) e Isidro-Filho (2017a).

Quanto ao nível ambiental, observou-se predominância de enunciados nesta classificação, identificadas por sete entrevistados, abrangendo antecedentes ligados ao contexto específico do ME, sublinhando a importância atribuída na literatura de inovação à ideia de que as inovações são localmente incorporadas e o resultado da coevolução entre diferentes demandas e pressões que derivam de ambientes diferentes, mas intimamente relacionados (público, político e midiático) (Bekkers et al., 2011). Os entrevistados destacaram um conjunto de seis enunciados que demonstram antecedentes relacionados ao nível ambiental, tais como: “limitação orçamentária determinante para inovação nas compras públicas” (E1), “necessidade de planejamento das compras em função da limitação do orçamento” (E3), “modernização da administração com soluções adotadas no mercado privado” (E5), “dependência da administração em contratações com determinados mercados” (E5), “reconhecimento pela adoção pioneira de inovações em compras públicas” (E9), “negociação de preço com o mercado por meio da visão estratégica da demanda” (E8).

Segundo os entrevistados, a “superação da dificuldade na tramitação de processos de compras” e a “centralização da agenda de compras centralizadas em uma estrutura específica no ME” podem ser classificados como antecedentes em nível organizacional, pois foram determinantes na liberação de recursos humanos ociosos, positivamente ligados à adoção de inovações (De Vries et al., 2016).

Quanto ao nível de inovação, os entrevistados destacaram o “ganho de escala com as inovações” (E2), o “baixo custo na implantação das inovações” (E4) e a “adoção de inovações

pela facilidade de uso pelos órgãos” (E3), identificados na análise de conteúdo como relacionados às características ou atributos-chave das inovações, como percebidos pelos potenciais adotantes.

No nível individual, todos os entrevistados destacaram a importância de empreendedores capazes de romper com uma cultura administrativa avessa ao risco. Essa descoberta também se alinha com a noção de funcionários capacitados, que são frequentemente mencionados como uma importante fonte de inovação bem-sucedida (De Vries et al., 2016). Tal apontamento foi relatado como “servidores com boas ideias, com capacidade de liderança e com qualificação técnica na área de compras” (E1). Além disso, foram observados achados complementares ao enunciado anterior, tais como: “servidores com capacidade de defender ideias perante tomadores de decisão” (E2), “servidores com articulação política para conseguir recursos e aprovar projetos” (E9) e “servidores que lideram e adotam inovações, atuando em rede” (E3). Conforme De Vries et al. (2016), os agentes têm um papel importante na viabilização da inovação tanto no nível organizacional, com forte foco na liderança, quanto no nível individual, onde há um forte foco em colaboradores inovadores e suas características.

Dentre os enunciados classificados de acordo com as categorias propostas por Isidro-Filho (2017a), a “diminuição da complexidade administrativa na gestão de contratos com fornecedores em nível nacional, usando tecnologia” (E7), a “necessidade de padronização dos editais e das análises jurídicas” (E2), a “gestão centralizada de dados de contratos administrativos dos órgãos utilizando ferramenta de tecnologia padronizada” (E4), a “melhoria na comunicação e na colaboração entre órgãos” (E4) e o “desperdício de recursos com compras públicas ineficientes” (E5) vinculam-se aos facilitadores orientados a problemas.

Quanto aos facilitadores não orientados a problemas, três entrevistados destacaram apenas um relato aderente ao conceito: “maior facilidade de uso dos processos de compras centralizados” (E6), ou seja, as inovações promovidas pelo ME, em especial aquelas operacionalizadas pela Central de Compras, destacam-se pela facilidade de adoção e uso, ao contrário dos enunciados anteriores:

“Eu acho que esse trabalho, por exemplo, que a Central de Compras faz e que a própria Lei 14.133 também traz, é muito interessante, porque você realmente tenta racionalizar. Porque aqui a gente tinha demandas muito parecidas, de áreas diferentes e que uma não sabia que a outra fazia. Então, eu percebendo isso, a gente começou a atuar de uma maneira a tentar racionalizar tanto a mão de obra porque isso é custo também, quanto a própria contratação.” (E6)

Outros relatos classificados como facilitadores por impulsos políticos, ou seja, mudanças estratégicas que requerem decisões fortes do topo para a base, foram agrupados em três enunciados por seis entrevistados: “estilos de liderança direcionam as inovações no Ministério da Economia, com apoio da alta administração” (E2), “pressões políticas influenciam inovações para manutenção de espaços de poder” (E5) e “necessidade de ganho de eficiência e ganho de imagem para o ME” (E7).

Quanto aos fatores tecnológicos, a “transparência nas compras públicas com a consolidação do Comprasnet” (E3) e a “organização das bases de dados com a digitalização dos processos de compras e de seleção de fornecedores” (E7) foram os destacados pelos entrevistados como facilitadores do processo de inovação em compras públicas promovido pelo ME.

Por fim, a imposição legal foi destacada por três entrevistados, dando destaque para “inovações com foco em normas (ex. agenda de combate à corrupção)” (E3), corroborando com o entendimento de que a criação de normativos, regulação, lei, decreto, emenda constitucional ou ação governamental induzem inovação (Isidro-Filho, 2017a).

A Tabela 24 demonstra as percepções dos entrevistados a respeito da categoria analítica antecedentes da inovação em compras públicas, bem como suas associações às categorias temáticas identificadas com auxílio do IRaMuTeQ.

**Tabela 24**

*Resultados da análise de conteúdo referentes às inovações no processo de compras públicas desenvolvidas pelo ME a respeito dos antecedentes da inovação*

<b>Categoria analítica</b>	<b>Classes pelo IRaMuTeQ</b>	<b>Categorias temáticas</b>	<b>Resultados</b>
Antecedentes da inovação	1	Uso de informação e de tecnologia em compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>gestão centralizada de dados de contratos administrativos dos órgãos utilizando ferramenta de tecnologia padronizada</li> <li>organização das bases de dados com a digitalização dos processos de compras e de seleção de fornecedores</li> </ul>
	3	Fatores para a inovação em compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>diminuição da complexidade administrativa na gestão de contratos com fornecedores em nível nacional, usando tecnologia</li> <li>maior facilidade de uso dos processos de compras centralizados</li> <li>necessidade de planejamento das compras em função da limitação do orçamento</li> </ul>

- |   |   |   |
|---|---|---|
| 4 | Gestão de pessoas para inovação em compras públicas | <ul style="list-style-type: none"> <li>• modernização da administração com soluções adotadas no mercado privado</li> <li>• necessidade de padronização dos editais e das análises jurídicas</li> <li>• ganho de escala com as inovações</li> <li>• baixo custo na implantação das inovações</li> <li>• melhoria na comunicação e na colaboração entre órgãos</li> <li>• desperdício de recursos com compras públicas ineficientes</li> <li>• inovações com foco em normas (e.g. agenda de combate à corrupção)</li> <li>• transparência nas compras públicas com a consolidação do Comprasnet</li> <li>• reconhecimento pela adoção pioneira de inovações em compras públicas</li> <li>• centralização da agenda de compras centralizadas em uma estrutura específica no ME</li> <li>• negociação de preço com o mercado por meio da visão estratégica da demanda</li> <li>• servidores com boas ideias, com capacidade de liderança e com qualificação técnica na área de compras</li> <li>• estilos de liderança direcionam as inovações no Ministério da Economia, com apoio da alta administração</li> <li>• servidores com capacidade de defender ideias perante tomadores de decisão</li> <li>• servidores com articulação política para conseguir recursos e aprovar projetos</li> <li>• servidores que lideram e adotam inovações, atuando em rede</li> <li>• limitação orçamentária determinante para inovação nas compras públicas</li> <li>• dificuldade na tramitação de processos de compras superada</li> </ul> |
| 5 | Ambiente para inovação em compras públicas          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• pressões políticas influenciam inovações para manutenção de espaços de poder</li> <li>• adota inovações pela facilidade de uso pelos órgãos</li> <li>• dependência da administração em contratações com determinados mercados</li> <li>• necessidade de ganho de eficiência e ganho de imagem para o ME</li> </ul>   |

#### 4.1.4. Categoria analítica: Determinantes da inovação

Segundo Isidro-Filho (2017a), determinantes da inovação, também chamados de condicionantes, são definidos na literatura como barreiras, facilitadores, coprodução, cocriação e capacidade de inovação, e são definidos como variáveis individuais e organizacionais que se aplicam negativa e positivamente sobre a inovação. Foram propostos no *framework* do autor com base em análises qualitativas de dados extraídos de relatos de experiências na Administração Pública federal em que foram identificadas evidências das principais barreiras à inovação e facilitadores da inovação. Os resultados encontrados são corroborados por De Vries et al. (2016). A análise de conteúdo desta pesquisa levou em conta as variáveis identificadas nos estudos dos autores, com foco específico em compras públicas, baseado nos relatos dos entrevistados.

Segundo os relatos, o enunciado “resistência à mudança por parte dos servidores envolvidos” foi mencionado por oito entrevistados (E1, E4, E5, E6, E7, E8, E9 e E11), corroborando com os estudos de Isidro-Filho (2017a) em que foi identificada a categoria “resistência à inovação” a partir de palavras-chave tais como, desconfiança, insegurança, falta de comprometimento, mudança cultural, instabilidade profissional, medo e descrença. A maior parcela desses relatos (41,3%) determinou os achados do autor como a principal barreira à inovação, identificada de forma similar nos estudos de inovações em compras públicas promovidas pelo ME.

Complementando a fala do entrevistado (E1), o “tradicionalismo relacionado à cultura dos órgãos” foi mencionado por outros três entrevistados, porém não foi identificada variável correspondente ao enunciado nos estudos de De Vries et al. (2016) e Isidro-Filho (2017a). Nesse sentido, percebe-se que a variável mais próxima, identificada na análise de conteúdo dos relatos, relaciona-se à organização e cultura, identificada como risco de fracasso e falta de cooperação dentro da sua organização em razão do trecho a seguir:

“Poucos órgãos fazem inovações em contratação, quando fazem. Normalmente são iniciativas pontuais. Petrobras que contratou determinada questão para determinado problema. Não é algo que está enraizado ali na cultura organizacional. E normalmente, quem faz mais isso são realmente as empresas estatais. Agora contratações inovadoras, a gente vai prover os serviços que a gente já está acostumado. A gente vai contratar os insumos com os quais a gente já vem lidando há anos de formas diferentes. Então, como, por exemplo, centralizando. Como, por exemplo, com a utilização de aplicativos para facilitar a gestão contratual. Então, nesse ponto, em inovação na contratação, no processo de contratação, eu vejo com muito bons olhos. Eu vejo que a Secretaria de

Gestão do Ministério da Economia realmente faz um esforço importante. Eu reconheço que na administração pública, é quem mais trabalha nesse sentido hoje.” (E7)

Outros relatos identificados nos enunciados tais como, “perfis muito distintos na área de compras (multidisciplinariedade)” (E2), “alta rotatividade de pessoas” (E1), “capacidade para sustentar tecnologicamente as soluções” (E9), “poucos recursos humanos” (E2), “dificuldade em compatibilizar o tempo da agenda política” (E5) e “falta de clareza da agenda de inovações em compras por parte do ME” (E6) não foram identificados nas variáveis dos modelos propostos pelos autores. Apesar disso, esses achados sugerem que as diferenças não são tão grandes, uma vez que sugerem fatores como limitações de recursos humanos, fragmentação de dados e sistemas e fatores políticos, como barreiras identificadas nos estudos dos autores, assim como extremamente relevantes e aplicáveis ao contexto das compras públicas.

Por meio das entrevistas, percebeu-se outra barreira relacionada às condições internas, principalmente associada à falta de incentivos para os funcionários inovarem, variável identificada por De Vries et al. (2016) como antecedente organizacional, bem como definida como determinante ou condicionante por Isidro-Filho (2017a). Dois entrevistados relataram que há “poucos cargos em comissão como incentivo àqueles que querem inovar”, ou seja, uma barreira associada a recompensas.

Ainda no âmbito organizacional, a “resistência dos órgãos na adoção de inovações devido a questões políticas e prioridades de agenda” (E5) e o “custo para implementação da inovação” (E2) foram percebidos e relatados por nove entrevistados, e corroboram com a variável fatores políticos, especificamente quanto à falta de incentivos para que a organização seja inovadora, bem como falta de financiamento orçamentário, definida no modelo de análise proposto.

Por fim, um entrevistado relatou que há barreiras relacionadas aos “conflitos com servidores na adoção da inovação”, relacionando-se à variável condições externas, resistência dos usuários às mudanças, conforme refletido na seguinte fala:

“Há problemas de relacionamento. Se o projeto está sendo tocado por Maria e eu não gosto de Maria, eu não vou colaborar com o projeto da Maria. É muito conflito, é um problema. Tem hora que o conflito é inevitável. Tem hora que não dá para você não permitir o conflito, porque o não fazer o conflito é um conflito. Eu acho que tem horas que você se posicionar também é importante. Então, o conflito é um ponto de dificuldade de implantar esses projetos. É uma barreira.” (E5)

As percepções dos entrevistados com relação aos determinantes inovação em compras públicas, bem como suas associações às categorias temáticas identificadas com auxílio do IRaMuTeQ, segue sistematizadas e demonstradas na Tabela 25 a seguir:

**Tabela 25**

*Resultados da análise de conteúdo referentes às inovações no processo de compras públicas desenvolvidas pelo ME a respeito dos determinantes da inovação*

<b>Categoria analítica</b>	<b>Classes pelo IRaMuTeQ</b>	<b>Categorias temáticas</b>	<b>Resultados</b>
Determinantes da inovação	3	Uso de informação e de tecnologia em compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade para sustentar tecnologicamente as soluções</li> </ul>
	4	Gestão de pessoas para inovação em compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfis muito distintos na área de compras (multidisciplinariedade)</li> <li>• Poucos cargos como incentivo àqueles que querem inovar</li> <li>• Custo para implementação da inovação</li> <li>• Poucos recursos humanos</li> <li>• Resistência à mudança por parte dos servidores envolvidos</li> <li>• Tradicionalismo relacionado à cultura dos órgãos</li> <li>• Alta rotatividade de pessoas</li> </ul>
	5	Ambiente para inovação em compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade para sustentar tecnologicamente as soluções</li> <li>• Conflitos com servidores na adoção da inovação</li> <li>• Dificuldade em compatibilizar o tempo da agenda política</li> <li>• Falta de clareza da agenda de inovações em compras por parte do ME</li> </ul>

Fonte: Elaborada pelo autor.

#### **4.1.5. Categoria analítica: Resultados da inovação**

O roteiro de entrevista, elaborado a partir da revisão da literatura realizada, buscou identificar resultados das inovações em compras públicas promovidas pelo ME, com base na experiência de atores-chave do ambiente de compras governamentais, conforme os estudos de De Vries et al. (2016). De acordo com o autor, resultados de uma inovação devem ser “resultados substantivos da implementação de uma inovação que pode ser intencional ou não intencional e positiva ou negativa”.

O conteúdo das entrevistas aponta que todos os entrevistados apresentaram ao menos um resultado de inovações promovidas pelo ME no processo de compras governamentais. Os entrevistados reconheceram “processos administrativos de compras mais eficientes” (E9) como o resultado mais concreto e perceptível nos últimos anos. Apesar disso, quatro entrevistados demonstraram dificuldade em apontar que as inovações em compras públicas promovidas pelo ME ocorrem de forma intencional. Além disso, os entrevistados percebem liderança técnica do ministério, porém dependente de uma liderança política que precisa mostrar resultados em termos de política institucional, conforme relato a seguir:

“A gente conseguiu institucionalizar isso, e na ponta, a política pública foi melhor. Isso eu acho, para que é talvez algo para o futuro que deva ser mais bem estudado. Não sei nem se vale a pena. Se a gente vai ter condição nessa escassez de recursos, de gastar esforço com isso. Mas é entender que as compras públicas são estratégias. Se elas são estratégicas, elas têm que, no final das contas, beneficiar alguma política pública. Ela não é a compra pública em si, então acho que é por aí. Mas é interessante, tem que mostrar para mim dados em termos de melhoria no serviço público e de resultados, financeiros e econômicos. Eu gosto muito desse resultado institucional, de enxergar alguém capitaneando isso, confiável, com credibilidade. Pelas discussões que eu vejo em alguns grupos, há uma respeitabilidade pelo trabalho do ME.” (E11)

A respeito do conjunto das entrevistas, é possível agrupar os entendimentos apresentados sobre os resultados em inovações em compras públicas adotadas pelo ME, em dez enunciados, sendo eles: 1) padronização de processos de compras com normas e modelos de documentos do ME; 2) processos administrativos de compras mais eficientes; 3) diminuição de riscos com processos de compra centralizados; 4) melhoria na qualidade do resultado da compra; 5) maior economicidade com ganho de escala; 6) capacitação mais efetiva; 7) processos administrativos mais confiáveis; 8) processos administrativos de compras mais transparentes; 9) abertura de diálogo da administração pública com novos mercados fornecedores; 10) desoneração de atividades dos servidores públicos nas áreas de compras com a automação de processos.

Percebe-se por meio da fala dos entrevistados que a “padronização de processos de compras com normas e modelos de documentos do ME” (E3) e a “desoneração de atividades dos servidores públicos nas áreas de compras com a automação de processos” (E5) alinham-se com os achados de De Vries et al. (2016) relativos à melhoria da gestão organizacional.

Com base nas entrevistas realizadas, quanto à variável maior eficiência do modelo de análise proposto, a maior parte dos entrevistados, sete no total, apontaram “processos

administrativos de compras mais eficientes” (E3) como um resultado significativo e perceptível nas inovações promovidas pelo ME.

Consoante a essa visão, a variável maior eficácia foi percebida nos relatos de “melhoria na qualidade do resultado da compra” (E6), “maior economicidade com ganho de escala” (E4) e “capacitação mais efetiva” (E8).

Apenas um entrevistado apontou resultado de “processos administrativos mais confiáveis” (E2) e que não é aderente às variáveis do modelo de análise. Outro resultado apontado por apenas um entrevistado e que não foi associado às variáveis do modelo, foi o enunciado “processos administrativos de compras mais transparentes” (E3). Tais enunciados podem ser classificados como outros resultados de gestão administrativa, conforme observado no seguinte relato:

“Uma outra inovação que causou um impacto direto na minha opinião nos processos administrativos de contratação é o uso de modelos de minutas da Advocacia Geral da União. Até 2016, cada um tinha um modelo de edital não tinha uma padronização, não tinha uma segurança de que realmente aquele conteúdo do edital abrangia tudo que tinha que abranger. Desde então, os modelos têm se estabilizado. Ao ponto de a gente conseguir terminar um edital em apenas um dia às vezes, dependendo se for um edital de compra mais simples sem nenhuma adição de uma cláusula diferente eu consigo terminar um edital em um dia. Isso era impensável de 2014, 2012. Isso deu uma diferença significativa nessa fase na parte final da fase de planejamento da contratação que é a elaboração do edital, e não só em termos de celeridade, mas em termos de qualidade das peças também.” (E2)

No mesmo sentido, outro entrevistado reconheceu a “diminuição de riscos com processos de compra centralizados” (E9), ou seja, resultado aderente à variável de melhoria na entrega e na qualidade dos serviços, conforme De Vries et al. (2016).

Por fim, um entrevistado percebeu que a “abertura de diálogo da administração pública com novos mercados fornecedores” (E5), gerando como resultado, em sua percepção, a melhoria da imagem e das relações institucionais do ME, através da atuação da Central de Compras, como pode ser visto no trecho a seguir:

“E você teve um resultado positivo, que foi abrir canal de diálogo da administração com novos mercados. Que até então nem cogitava se relacionar com a administração. Então antes a gente não falava com companhia aérea direto, não falava com a Uber, não falava com a 99 táxi. E teve um mercado, novos mercados novos, novos nichos olhando para a Administração.” (E5)

Os tipos de resultados relatados nas entrevistas estão resumidos na tabela 26 e devidamente associados às classes identificadas pelo IRaMuTeQ.

**Tabela 26**

*Resultados da análise de conteúdo referentes às inovações no processo de compras públicas desenvolvidas pelo ME a respeito dos resultados da inovação*

<b>Categoria analítica</b>	<b>Classes pelo IRaMuTeQ</b>	<b>Categorias temáticas</b>	<b>Resultados</b>
Resultados da inovação	5	Ambiente para inovação em compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Padronização de processos de compras com normas e modelos de documentos do ME</li> <li>• Processos administrativos de compras mais eficientes</li> <li>• Maior economicidade com ganho de escala</li> <li>• Capacitação mais efetiva</li> <li>• Diminuição de riscos com processos de compra centralizados</li> <li>• Melhoria na qualidade do resultado da compra</li> <li>• Processos administrativos mais confiáveis</li> <li>• Processos administrativos de compras mais transparentes</li> <li>• Abertura de diálogo da administração pública com novos mercados fornecedores</li> <li>• Desoneração de atividades dos servidores públicos nas áreas de compras com a automação de processos</li> </ul>

Fonte: Elaborada pelo autor.

#### **4.1.6. Categoria analítica: Consequências da inovação**

De acordo com a literatura adotada na pesquisa, a definição de consequências da adoção de inovações pode ser entendida como mudanças que ocorrem para um indivíduo ou para um sistema social como resultado da aprovação ou rejeição de uma inovação (Rogers, 2003). Segundo o autor é importante reconhecer a responsabilidade dos agentes de mudança sobre as consequências das inovações que introduzem. Portanto, compreender com propriedade os impactos das mudanças decorrentes de um processo de inovação é fundamental para o atendimento da missão dos órgãos públicos, aspecto mais importante no âmbito público que no privado (Oliveira e Santos Júnior, 2017).

Com base nas três dimensões (desejáveis ou indesejáveis, diretas ou indiretas e antecipáveis ou não antecipáveis) de Rogers (2003), foi questionado aos entrevistados quais

consequências, positivas ou negativas, são percebidas nas inovações em compras públicas promovidas pelo ME.

Embora os entrevistados tenham entendido o conceito de consequências da adoção de inovação e a importância dos seus efeitos, alguns tiveram dificuldades em distingui-los dos resultados das inovações, associando o tema à análise de riscos na tentativa de antecipar tratamentos possíveis para cada caso, conforme relato abaixo:

“Eu tenho dificuldade em listar consequências, mas eu penso que passa sempre por esse conceito de análise de risco. Ao fazer algum procedimento pensar, nós temos esses riscos a longo prazo, a médio prazo. Esse risco irrisório a gente vai passar por cima. Esse aqui é dramático, a gente tem que analisar, tem que ponderar, tem que mitigar. Então, quando eu vejo esse conceito de consequência, só me vem à cabeça essa questão de uma necessária e prévia análise de risco, com pessoas que sejam do ramo.” (E11)

Observaram-se divergências de percepções dos entrevistados ao se elencar as possíveis consequências das inovações, as quais algumas delas foram citadas também como resultados das inovações adotadas pelo ME. Assim, considerando os dados da análise de conteúdo, foram identificados os seguintes enunciados: 1) ganhos de eficiência no processo de compras dos órgãos; 2) economicidade nas compras realizadas pelos órgãos; 3) necessidade frequente de adaptação aos novos modelos de compras centralizadas do ME; 4) acúmulo de atividades para a área de compras dos órgãos devido a normas excessivamente prescritivas impostas pelo ME; 5) maior sensibilidade dos órgãos às orientações do ME; 6) problemas de capacidade do ME no atendimento aos órgãos; 7) exposição de problemas de planejamento dos órgãos e rejeição de uso das inovações; 8) maior resistência dos órgãos na adoção de inovações do ME por perda de poder; 9) problemas de relacionamento dos órgãos com o ME devido à imposição de modelos de compras; 10) concentração de mercado por meio das compras centralizadas; 11) mudança no perfil das atividades dos servidores das áreas de compras dos órgãos; 12) expectativa da alta gestão do ME por inovações recorrentes em compras públicas, gerando dependência; 13) impacto das inovações em compras públicas na nova lei de licitações; 14) maior clareza do mercado em relação às regras de participação nas compras públicas centralizadas devido à uniformização do processo; 15) padronização de compras e utilização de modelos de documentos do ME em outros órgãos, inclusive de outros poderes; 16) maior dependência de poucos fornecedores em contratações centralizadas mais complexas; 17) perda de referência na comparação de preços em função da centralização da agenda de compras.

Segundo cinco entrevistados, os “ganhos de eficiência no processo de compras dos órgãos” (E1) e a “economicidade nas compras realizadas pelos órgãos” (E4), também relatados

como resultados, bem como consequências da adoção de inovações. Porém, segundo o conceito de Rogers (2003), é possível inferir, por meio da análise de conteúdo, que tais relatos fazem menção aos resultados produzidos, ao contrário do que foi percebido pelos entrevistados. Conforme estudos do autor, as consequências têm difícil medição, pois indivíduos nem sempre têm a compreensão de todas as consequências relacionadas à inovação que estão utilizando.

A partir disso, os demais relatos foram analisados quanto ao conteúdo e agrupados conforme classificação proposta por Oliveira e Santos Júnior (2017), na tentativa de melhor compreender as consequências da adoção de inovação em compras públicas com base nas percepções dos respondentes.

Quanto às consequências desejáveis, os entrevistados declararam a “maior sensibilidade dos órgãos às orientações do ME” (E1), a “maior clareza do mercado em relação às regras de participação nas compras públicas centralizadas devido à uniformização do processo” (E6), “mudança no perfil das atividades dos servidores das áreas de compras dos órgãos” (E4) e a “padronização de compras e utilização de modelos de documentos do ME em outros órgãos, inclusive de outros poderes” (E7), as quais demonstram efeitos funcionais por meio das inovações no processo de compras, bem como por aquelas conduzidas pela Central de Compras, ainda que de forma isolada, conforme relatos abaixo:

“A mesma coisa na Central de Compras no Ministério da Economia, mesma coisa na Ebserh, então a gente tem realmente alguns núcleos. Então, os nossos nichos de excelência em inovação, só que eles ainda são isolados. Eles ainda são assim. Há inovação na Central de compras, na Administração Pública. É inovação, é a Central de Compras. Já faz essa relação, quando na realidade, o ideal é que todo mundo estivesse um pouquinho minimamente inserido nessa realidade de inovar. Imbuído nessa missão de inovar.” (E7)

“Uma outra consequência que eu vejo muito e é uma consequência positiva, não só a questão da economia financeira, mas uma melhor gestão dentro do órgão que implementa os nossos projetos. A gente leva projetos que fazem economia de recursos, não só econômicos, mas também de pessoal. Isso significa que você tem servidores que são colocados em ociosidade, porque eu diminuo seu processo de trabalho. Então você consegue redirecionar sua força de trabalho que estava cuidando disso para uma outra atividade e numa situação em que nós estamos vivendo no Brasil, que a gente tem cada vez menos recursos humanos, cada vez menos concurso acontecendo, e o recurso humano, ele tem menos por que a pessoa se aposenta, não tem concurso, então não reponho. Quando eu te libero servidores que faziam processos que eram manualizados e que com os projetos que a gente leva, eles passam a ser feitos de forma automatizada. Ocorre a liberação dessa pessoa para fazer uma outra coisa.” (E4)

Uma crítica relevante quanto à mudança no perfil das atividades dos servidores foi apontada pelos entrevistados (E1 e E3) ao refletirem sobre o acúmulo de atividades nos setores

de compras dos órgãos. Essa e outras consequências indesejáveis foram percebidas e relatadas através dos relatos: “acúmulo de atividades para a área de compras dos órgãos devido a normas excessivamente prescritivas impostas pelo ME” (E3), “maior resistência dos órgãos na adoção de inovações do ME por perda de poder” (E2) e “maior dependência de poucos fornecedores em contratações centralizadas mais complexas” (E7). As duas primeiras relacionadas diretamente à mudança do perfil das atividades de compras gerando sobrecarga de trabalho e, conseqüentemente, resistência por parte dos órgãos. A última está diretamente relacionada à atuação da Central de Compras do ME em compras de bens ou serviços de larga escala ou que exigem complexidade em sua modelagem.

Quanto às consequências diretas, um entrevistado percebeu influência ou “impacto das inovações em compras públicas na nova lei de licitações” (E5), corroborando com a visão de Rogers (2003) em relação às mudanças para um indivíduo ou um sistema social que ocorrem em resposta imediata à adoção de uma inovação, conforme se observa no trecho abaixo:

“Eu vou pegar um exemplo, que você vai conhecer muito também que é a Rede nacional de Compras Públicas, que foi criada no fim de 2017 para 2018. Não é uma agenda nova. Que buscava fazer interação entre vários poderes, vários entes, um monte de atores que discutem compra pública. E ela andou por um tempo, depois ela desacelerou e a gente consegue achar um momento que ela desacelera. Em agosto de 2019, tem a última reunião dessa rede acontecendo. Ela fica ali no oxigênio até agora voltar a surgir no contexto de uma nova lei que fala que tem um comitê gestor de uma rede nacional de compras, que não é a mesma rede de 2018, que agora ela olha só para um portal nacional de compras públicas. Eu vejo que na mesma figura da mesma rede, não mais com a mesma roupagem, e é uma inovação tanto é uma inovação quando foi criada ali em 2017 e é uma inovação agora que ela é criada em 2021, com a nova lei.” (E5)

Por outro lado, foram relatadas consequências indiretas de “necessidade frequente de adaptação aos novos modelos de compras centralizadas do ME” (E1), “exposição de problemas de planejamento dos órgãos e rejeição de uso das inovações” (E2), “expectativa da alta gestão do ME por inovações recorrentes em compras públicas, gerando dependência” (E5), as quais são mudanças para indivíduos ou para um sistema social que decorrem das consequências das inovações.

Quanto às consequências antecipáveis, cinco entrevistados perceberam a “concentração de mercado por meio das compras centralizadas” (E4), as quais são mudanças devido a inovações que são reconhecidas e intencionadas pelos membros de um sistema, como refletido na fala:

“Nós fomos procurados por 3 países da América Latina para conversar para implantar modelos que nós temos aqui nesses países. Então, a nossa visibilidade hoje é uma visibilidade que ultrapassa as fronteiras do Brasil. As nossas compras impactam no mercado, isso é uma realidade? Então como consequência, a gente tem concentração de mercado. Isso é um fato. Seria uma falácia minha dizer que não. E o que a gente faz para mitigar um pouco essa concentração de mercado é a possibilidade de subcontratação.” (E7)

Por fim, outros pontos relatados nas entrevistas foram os “problemas de capacidade do ME no atendimento aos órgãos” (E5), os “problemas de relacionamento dos órgãos com o ME devido à imposição de modelos de compras” (E3) e a “perda de referência na comparação de preços em função da centralização da agenda de compras” (E7), ou seja, referem-se a mudanças devido a inovações que não são nem intencionais, nem reconhecidas pelos membros do sistema.

As consequências relatadas nas entrevistas estão resumidas na Tabela 27 e devidamente associados às classes identificadas pelo IRaMuTeQ.

**Tabela 27**

*Resultados da análise de conteúdo referentes às inovações no processo de compras públicas desenvolvidas pelo ME a respeito das consequências da inovação*

<b>Categoria analítica</b>	<b>Classes pelo IRaMuTeQ</b>	<b>Categorias temáticas</b>	<b>Resultados</b>
Consequências da inovação	5	Ambiente para inovação em compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade frequente de adaptação aos novos modelos de compras centralizadas do ME</li> <li>• Acúmulo de atividades para a área de compras dos órgãos devido a normas excessivamente prescritivas impostas pelo ME</li> <li>• Maior sensibilidade dos órgãos às orientações do ME</li> <li>• Problemas de capacidade do ME no atendimento aos órgãos</li> <li>• Exposição de problemas de planejamento dos órgãos e rejeição de uso das inovações</li> <li>• Maior resistência dos órgãos na adoção de inovações do ME por perda de poder</li> <li>• Problemas de relacionamento dos órgãos com o ME devido à imposição de modelos de compras</li> <li>• Concentração de mercado por meio das compras centralizadas</li> <li>• Mudança no perfil das atividades dos servidores das áreas de compras dos órgãos</li> <li>• Expectativa da alta gestão do ME por inovações recorrentes em compras públicas, gerando dependência</li> <li>• Impacto das inovações em compras públicas na nova lei de licitações</li> </ul>

- 
- Maior clareza do mercado em relação às regras de participação nas compras públicas centralizadas devido à uniformização do processo
  - Padronização de compras e utilização de modelos de documentos do ME em outros órgãos, inclusive de outros poderes
  - Maior dependência de poucos fornecedores em contratações centralizadas mais complexas
  - Perda de referência na comparação de preços em função da centralização da agenda de compras
- 

Fonte: Elaborada pelo autor.

## **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 28***Níveis e significados dos antecedentes do processo de inovação no setor público*

<b>Níveis</b>	<b>Significados</b>
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 29***Barreiras à inovação no processo de compras públicas*

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

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

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 30***Facilitadores da inovação no processo de compras públicas*

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

Padronização de dados e processos (nível organizacional)	De Vries et al. (2016) e Isidro-Filho (2017a)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralização da agenda de compras centralizadas em uma estrutura específica no ME (E6, E7 e E8)</li> <li>• Organização das bases de dados com a digitalização dos processos de compras e de seleção de fornecedores (E7 e E10)</li> </ul>
--	---	---

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 31**

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

<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>	<b>Variáveis de resultado e de desempenho da inovação Bloch et al. (2009)</b>	<b>Variáveis de resultado da inovação De Vries et al. (2016)</b>
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.

### **4.3.1. Indicadores de economicidade**

As compras governamentais têm sua importância demonstrada pelo percentual do produto interno bruto (PIB) correspondente a compras públicas, que, nos países membros da OECD, foi em média 13,8% no ano de 2015. Em relação ao Brasil, há divergências nos números, mas tomando como base o volume de aquisições governamentais registradas no painel de compras do Governo Federal, no ano de 2017, mais de R\$47 bilhões em bens e serviços foram adquiridos (Costa & Terra, 2019). A magnitude das compras representadas pelos valores citados anteriormente, bem como o número de processos realizados faz com que grande parte das análises acerca da temática das compras públicas seja focada no desempenho sob a ótica da economicidade e da análise processual.

Nesse sentido, propõem-se os indicadores de custo médio de aquisição, valor de bens e serviços recebidos em doações centralizadas e o percentual de compras realizadas em meio eletrônico, conforme Tabela 32.

**Tabela 32***Indicadores de economicidade do processo de compras governamentais*

<b>Indicador</b>	<b>Descrição do indicador</b>	<b>Sentido do indicador (polaridade)</b>	<b>Periodicidade</b>	<b>Fonte</b>
Custo médio de aquisição	Diferença entre o preço de mercado e preço de aquisição das compras dos itens após a adoção de inovações promovidas pela Central de Compras do ME	Maior, melhor	Mensal	Dados das contratações registradas no Compras.gov.br
Valor de bens e serviços recebidos em doações centralizadas	Valor em R\$ de bens e serviços recebidos em doações centralizadas promovidas pela Central de Compras do ME	Maior, melhor	Mensal	Dados das contratações registradas no Compras.gov.br
Percentual de compras eletrônicas	Percentual de compras realizadas de forma eletrônica em relação ao modelo presencial	Maior, melhor	Mensal	Dados das contratações registradas no Compras.gov.br

Fonte: Elaborada pelo autor.

### 4.3.2. Indicador de eficácia

Ao contrário do setor privado, onde a inovação é fundamentalmente impulsionada por motivos de maximização do lucro, a inovação do setor público está preocupada em maximizar o bem-estar social criado por meio de investimentos públicos. Dessa forma, a criação de valor em compras públicas é, portanto, muito mais ampla, o que significa que a inovação desempenha um papel essencial no aumento da qualidade dos serviços públicos, ou seja, no desenvolvimento de formas de abordar melhor os problemas da sociedade ou satisfazer as necessidades dos cidadãos e das empresas, e no da eficácia com que os recursos públicos são gastos (Bloch et al., 2009).

A Tabela 33 apresenta os indicadores de eficácia para os processos de compras governamentais, que se refere à melhora da eficácia dos contratos públicos e do uso do poder de mercado para trazer benefícios sociais e ambientais, tanto local quanto globalmente, cuja periodicidade de apuração deverá ser anual, antes e depois da adoção das inovações promovidas pelo ME.

**Tabela 33***Indicadores de eficácia do processo de compras governamentais*

<b>Indicador</b>	<b>Descrição do indicador</b>	<b>Sentido do indicador (polaridade)</b>	<b>Fonte</b>
Satisfação dos órgãos demandantes dos bens ou serviços	Índice de satisfação dos demandantes dos bens ou serviços contratados por meio das inovações promovidas pelo ME	Maior, melhor	Pesquisa com órgãos participantes de processos centralizados do ME
Satisfação dos usuários com as aquisições	Índice de satisfação dos usuários com as inovações promovidas pelo ME	Maior, melhor	Pesquisa com usuários dos bens e serviços adquiridos por meio das inovações promovidas pelo ME

Fonte: Elaborada pelo autor.

### **4.3.3. Indicador de eficiência**

Bloch et al. (2009) apontam em seus estudos que, a inovação no setor público, altera a percepção sobre compras públicas, permitindo um aumento da qualidade e da colaboração da área no atingimento dos objetivos governamentais. Com isso, a área de compras passa ainda a ser concebida como um setor mais proativo do que simplesmente um setor de recebimento de pedidos. Tal mudança é fortalecida por meio das atividades que promovam o aumento da eficiência operacional e a redução dos custos de compra, dando uma maior contribuição para a criação de valor nas organizações.

Nesse sentido, indicadores de eficiência nas compras governamentais passam a ser relacionados com agilidade em realizar essas compras, evitando desperdício e garantindo a economicidade. Assim, os objetivos das compras passam então a serem enxergados como objetivos estratégicos ao cumprimento das funções e metas estatais. Tal importância é fruto do caráter determinante da qualidade do gasto e da eficiência na utilização do recurso público para o êxito da gestão governamental (Costa & Terra, 2019).

A Tabela 34 apresenta os indicadores de eficiência para os processos de compras governamentais, cuja periodicidade de apuração deverá ser anual, antes e depois da adoção das inovações promovidas pelo ME.

**Tabela 34***Indicadores de eficiência do processo de compras governamentais*

<b>Indicador</b>	<b>Descrição do indicador</b>	<b>Sentido do indicador (polaridade)</b>	<b>Fonte</b>
Tempo médio entre a publicação do edital e a assinatura do contrato	Diferença entre a data de publicação do edital e a data de assinatura do contrato utilizando meios manuais e após a implementação da inovação (processo eletrônico com as inovações do Compras.gov.br)	Menor, melhor	Dados das contratações registradas no Compras.gov.br
Tempo médio entre a publicação do edital e a assinatura do contrato por modalidade	Diferença entre a data de publicação do edital e a data de assinatura do contrato, por modalidade, utilizando meios manuais e após a implementação da inovação (processo registrado no Compras.gov.br)	Menor, melhor	Dados das contratações registradas no Compras.gov.br
Tempo médio do processo interno de compras, na modalidade pregão eletrônico, até a publicação do edital	Diferença entre a data de assinatura do Termo de Referência e a data de publicação do edital ou divulgação da compra, na modalidade pregão eletrônico, utilizando meios manuais e após a implementação da inovação (processo registrado no Compras.gov.br)	Menor, melhor	Dados das contratações registradas no Compras.gov.br

Fonte: Elaborada pelo autor.

#### **4.3.4. Indicador de transparência**

De acordo com Bloch et al. (2009), resultados sociais (coesão social, igualdade, redução da criminalidade, redução da pobreza, melhor educação da população, melhoria da saúde dentre outros) também são importantes, pois representam objetivos centrais dos serviços públicos. Os autores afirmam que a inovação bem-sucedida pode trazer outros benefícios intangíveis, como melhorar a imagem da organização e os serviços que presta, fortalecendo assim sua legitimidade e confiança dos usuários ou outras partes interessadas.

Fortini e Motta (2016) abordam práticas comuns e que podem ser enquadradas como corrupção ou fraude nas compras públicas, e que a existência dessas práticas torna o sistema de compras públicas voltado para o combate à corrupção. Entretanto, tal abordagem pode contribuir para a ampliação dos custos de transação e ampliação das disfunções burocráticas da

administração pública. Logo, a busca de novos mecanismos que melhorem o ambiente de compras, ampliando, por exemplo, o controle social e a transparência, pode contribuir mais que a simples adoção de mecanismos de regras burocráticas. Os autores também afirmam que as automatizações de processos podem contribuir para a redução dos custos de monitoramento, fundamentais para a diminuição dos casos de corrupção nos sistemas de compras.

Nesse sentido, propõem-se indicadores de transparência referente às compras governamentais para quatro *stakeholders*: usuários das inovações nos órgãos públicos, órgãos de controle, cidadãos e fornecedores, por se tratar das principais partes interessadas nas informações relativas aos processos, conforme demonstrado na Tabela 35.

**Tabela 35**

*Indicadores de transparência do processo de compras governamentais*

<b>Indicador</b>	<b>Descrição do indicador</b>	<b>Sentido do indicador (polaridade)</b>	<b>Fonte</b>
Percentual de documentos padronizados em sistemas eletrônicos (usuários das inovações nos órgãos públicos)	Percentual de documentos padronizados em todas as etapas das compras públicas, utilizando meios manuais e após a implementação das inovações promovidas pelo ME (processo registrado no Compras.gov.br)	Maior, melhor	Dados dos documentos padronizados e registrados no Compras.gov.br
Percentual de automatização do processo de fiscalização de contratos (órgãos de controle)	Percentual de etapas do processo de fiscalização dos contratos públicos automatizadas por meio de inovações promovidas pelo ME	Maior, melhor	Dados das contratações registradas no Compras.gov.br
Acesso aos dados dos processos de compras públicas (cidadão)	Quantidade de acessos aos dados dos processos de compras públicas realizados por meio do portal nacional de compras públicas	Maior, melhor	Dados de acessos ao portal nacional de compras públicas
Percentual de participação de empresas em processos de compras (fornecedores)	Percentual de participação de empresas (nacionais ou estrangeiras) em processos de compras públicas realizados por meio de inovações promovidas pelo ME	Maior, melhor	Dados das empresas nacionais ou estrangeiras credenciadas no SICAF e com registro de participação em processos de compras no Compras.gov.br

Fonte: Elaborada pelo autor.

## 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](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](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/acesso-a-informacao/institucional/planejamento/unidades/secretaria\\_de\\_gestao](https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-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-Iturriagoitia, 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.

## APÊNDICE A – Versão inicial dos roteiros com fundamentação teórica e conceitual

Perguntas	Fundamentação teórica
1) Qual é a sua percepção sobre a introdução de novas ideias ou práticas no processo de compras públicas?	Bloch (2011), Bloch e Bugge (2013) e De Vries et al. (2016).
2) Quais inovações você poderia destacar que afetaram seu trabalho, direta ou indiretamente? Exemplos: novos processos de trabalho, métodos de gestão, tecnologias, demandas sociais, novos conceitos, soluções específicas ou meios de divulgação que influenciam comportamentos.	Bloch (2011), Bloch e Bugge (2013) e De Vries et al. (2016).
3) Qual é o grau de inovação e de pioneirismo que você percebe nas inovações em compras públicas?	Bloch (2011).
4) Quais problemas foram resolvidos com a adoção de inovações em compras públicas? Como isso se deu?	Agolla e Lill (2013), Bloch (2011), Halvorsen, Hauknes, Miles e Røste (2005), Koch e Hauknes (2005) e Tidd e Bessant (2020).
5) Em relação à adoção de inovações pelo Ministério da Economia, como você percebe fatores como: disponibilidade de recursos, estilos de liderança, aversão a riscos, recompensas, conflitos e estrutura organizacional?	De Vries et al. (2016).
6) Na sua visão, como determinadas características, como facilidade de uso, vantagem comparativa, compatibilidade, confiabilidade, dentre outras, foram percebidas pelo Ministério da Economia para a adoção de inovações compras?	De Vries et al. (2016).
7) Quais características individuais você consegue identificar nos empreendedores públicos do Ministério da Economia na viabilização de inovações em compras públicas?	De Vries et al. (2016).
8) Na condução da agenda de compras públicas pelo Ministério da Economia, quais resistências, limitações, conflitos ou fragmentações (dados, sistemas ou processos) podem ser percebidos na adoção de inovações em sua esfera de atuação?	Bloch (2011) e De Vries et al. (2016).
9) Quais resultados concretos foram percebidos na implementação de inovações em compras públicas pelo Ministério da Economia, intencionais ou não, positivos ou negativos?	Bloch (2011), Bugge et al. (2011) e De Vries et al. (2016).
10) Qual é a sua percepção sobre as consequências da inovação em compras públicas (positivas e negativas)?	Oliveira e Santos Júnior (2017).

## APÊNDICE B – Formulário de Validação de Instrumento de Coleta de Dados para Pesquisas Qualitativas – Modelo para os juízes

### DADOS DA PESQUISA

**Nome e contato do pesquisador:** Wesley Rodrigo Couto Lira - [wlrabr@gmail.com](mailto:wlrabr@gmail.com)

**Objetivo(s) da pesquisa:** Analisar os resultados das inovações no processo de compras públicas no âmbito do Governo brasileiro.

**Construto(s) investigado(s):** inovação, inovação no setor público, inovação em compras públicas.

**Público-alvo da aplicação do instrumento de pesquisa:** Gestores de compras públicas na administração pública federal e auditores em logística pública.

### Informações sobre a pesquisa, conceitos relevantes, dimensões utilizadas:

A pesquisa adota abordagem qualitativa, por meio de estudo exploratório e descritivo, com recorte temporal transversal, a partir da análise normativa e de entrevistas com técnicos, gestores e dirigentes do Ministério da Economia, bem como de outros órgãos públicos federais. Será coletado um conjunto de dados descritivos de identificação dos respondentes, bem como informações para a obtenção de percepções do fenômeno estudado.

A definição de inovação utilizada nesta pesquisa é baseada em Rogers (2003, p. 12), combinada com Moore et al. (1997). O primeiro define inovação como "uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção". Os demais autores, aplicando ao setor público, a definem como novidade e grau de mudança em relação à organização. Para o alcance dos objetivos do estudo, pretende-se adotar o *framework* de Isidro-Filho (2017), em que experiências de organizações públicas brasileiras foram comparadas aos referenciais institucionais e científicos da literatura. Além disso, serão adotados os trabalhos de Bloch (2011) e De Vries et al. (2016), os quais abordam as principais tipologias de inovação, bem como as definições associadas a cada uma, com vistas a descrever e compreender o comportamento das organizações que inovam. 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.

Com a pesquisa, identifica-se a oportunidade de compreender a cadeia de valor da inovação, perpassando atores, práticas e evidências de como as organizações públicas e os serviços públicos podem ser transformados na área de compras públicas.

ATRIBUTOS	Grau de alinhamento ao objetivo da pesquisa				Grau de aderência ao construto investigado				Grau de clareza da pergunta				Grau de expectativa qualitativa da resposta				Observações
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
11) Qual é a sua percepção sobre a introdução de novas ideias ou práticas no processo de compras públicas?																	
12) Quais inovações você poderia destacar que afetaram seu trabalho, direta ou indiretamente? Exemplos: novos processos de trabalho, métodos de gestão, tecnologias, demandas sociais, novos conceitos, soluções específicas ou meios de divulgação que influenciam comportamentos.																	



### APÊNDICE C – Resultado da validação dos roteiros de entrevistas e observações dos juízes

Perguntas	Alinhamento com o(s) objetivo(s)	Aderência ao(s) construto(s)	Clareza	Expectância qualitativa	Média geral	Observações dos juízes	Aceitação, alteração ou exclusão
<b>P1</b>	100.00%	100.00%	87.50%	87.50%	93.75%	Juiz 1: Sugiro separar os itens para avaliar a percepção de novas ideias e outro item para práticas. São itens distintos. Juiz 2: Introdução de práticas ou novas práticas? Talvez valha a pena repetir a palavra “nova” antes de “práticas”	Alteração
<b>P2</b>	100.00%	100.00%	93.75%	93.75%	96.88%	Juiz 1: Sugestão de redação: Quais as inovações que influenciaram seu processo de trabalho, direta ou indiretamente? (e.g. novos processos de trabalho, métodos de gestão, etc.)	Alteração
<b>P3</b>	93.75%	93.75%	81.25%	75.00%	85.94%	Juiz 1: Qual a inovação nas compras públicas que você se refere? O respondente só poderá avaliar grau de inovação de algo que ele conhece. Sugiro repensar. Juiz 2: Grau de inovação nas inovações ficou repetitivo. A expectativa é que a resposta seja pontual (alto/baixo, bom/ruim, muito/pouco, 0/10), ou seja, quase quantitativa. Juiz 3: Explicar melhor o termo pioneirismo	Alteração
<b>P4</b>	93.75%	93.75%	87.50%	87.50%	90.63%	Juiz 1: Qual a inovação nas compras públicas que você se refere? O respondente só poderá avaliar resultados de algo que ele conhece. Sugiro repensar. Juiz 4: Acredito que a pergunta final deveria ser: Qual a inovação que resolveu esse problema?	Alteração
<b>P5</b>	93.75%	93.75%	81.25%	81.25%	87.50%	Juiz 1: O questionamento anterior é válido para este caso. O item está genérico. Cada fator deve ser um item ou você deve mencioná-los ao final da pergunta aberta como sugestão ao respondente do quê explorar como resposta. Juiz 4: Talvez penso que deva se perguntar se houve inovação por parte do ME e, caso se aponte que sim, quais seriam essas inovações; acho que esses aspectos apontados são importantes, mas não estão claros.	Alteração

						Juiz 3: Para cada inovação pode ter diferentes tipos de disponibilidade de recursos, estilos de liderança, aversão a riscos, recompensas, conflitos e estrutura organizacional.	
<b>P6</b>	93.75%	93.75%	62.50%	87.50%	84.38%	<p>Juiz 1: O questionamento anterior é válido para este caso. O item está genérico. Cada fator deve ser um item ou você mencioná-los ao final da pergunta aberta como sugestão ao respondente do quê explorar como resposta. As características são da inovação em compras públicas. Sugiro reescrever: Na sua visão, quais as características da inovação nas compras públicas XXXX foram percebidas pelos <i>stakeholders</i> do Ministério da Economia (ME)?</p> <p>Juiz 4: Acho que alguns aspectos não estão muito claros. O que seria a facilidade de uso, a compatibilidade, a confiabilidade...</p> <p>Juiz 2: Seria “inovações em compras públicas?”</p> <p>Juiz 3: Termos complexos: vantagem comparativa, compatibilidade, confiabilidade</p>	Alteração
<b>P7</b>	93.75%	93.75%	75.00%	81.25%	85.94%	<p>Juiz 1: Sugiro reescrever: Quais as características individuais dos empreendedores públicos do ME você percebe como relevantes na adoção de inovações em compras públicas?</p> <p>Juiz 4: O que seriam as características individuais?</p> <p>Juiz 2: Seria empreendedores públicos? Só eles inovam? Ou seriam simplesmente empregados públicos?</p> <p>Juiz 3: Explicar o termo empreendedor público.</p>	Alteração
<b>P8</b>	100.00%	100.00%	100.00%	93.75%	98.44%	Juiz 1: A literatura de inovação trata os problemas para inovar como “barreiras para a inovação”. Nesse sentido, sugiro reescrever: 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).	Alteração
<b>P9</b>	100.00%	100.00%	93.75%	81.25%	93.75%	<p>Juiz 1: Sugiro reescrever: Quais resultados concretos foram percebidos na adoção de inovações nas compras públicas pelo ME? (e.g. Positivos e negativos, intencionais ou não)</p> <p>Juiz 3: Parece a mesma questão da 4 (é difícil distinguir problemas resolvidos de resultado)</p>	Alteração

<b>P10</b>	93.75%	87.50%	93.75%	87.50%	90.63%	<p>Juiz 1: Sugiro repensar se as consequências não serão mencionadas nos resultados por meio da pergunta anterior.</p> <p>Juiz 2: Sugestão: Qual é a sua percepção (positivas e negativas) sobre as consequências da inovação em compras públicas?</p> <p>Juiz 3: Parece a mesma questão da 4 e 9 (é difícil distinguir problemas resolvidos, resultados e consequências)</p>	Aceitação
------------	--------	--------	--------	--------	--------	---	-----------

## APÊNDICE D – Panorama de consolidação dos resultados da validação por juízes

Fundamentação teórica e conceitual	Perguntas	Observações do pesquisador
<p>A definição utilizada nesta pesquisa é baseada em Rogers (2003, p. 12), combinada com Moore et al. (1997). O primeiro define inovação como "uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção". Os demais autores, aplicando ao setor público, a definem como novidade e grau de mudança em relação à organização.</p>	<p>Texto da pergunta: Qual é a sua percepção sobre a introdução de novas ideias ou práticas no processo de compras públicas?</p> <p>Texto da pergunta com ajustes: Qual é a sua percepção sobre a introdução de novas ideias ou novas práticas no processo de compras públicas?</p>	<p>Ajuste realizado. O termo novas foi acrescido em também para práticas, conferindo maior clareza ao item. Sugestão de separação dos itens não acolhida, pois pretende-se obter a percepção do respondente quanto ao uso de novidades em compras públicas ou da adoção pioneira de uma nova ideia ou uma nova prática pelo Ministério da Economia.</p> <p>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.</p>
<p>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.</p>	<p>Texto da pergunta: Quais inovações você poderia destacar que afetaram seu trabalho, direta ou indiretamente? Exemplos: novos processos de trabalho, métodos de gestão, tecnologias, demandas sociais, novos conceitos, soluções específicas ou meios de divulgação que influenciam comportamentos.</p> <p>Texto da pergunta com ajustes: 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 influenciam comportamentos).</p>	<p>Ajuste sugerido acolhido integralmente, visando maior clareza na pergunta.</p>
<p>De acordo com Bloch (2011), as inovações devem ser novas para a própria organização, mas não precisam ser novas em comparação com outros atores. Segundo o autor, medidas de novidade inovadora têm sido usadas extensivamente em pesquisas sobre inovação</p>	<p>Texto da pergunta: Qual é o grau de inovação e de pioneirismo que você percebe nas inovações em compras públicas?</p>	<p>Ajustes realizados para uma melhor compreensão do item e aumento da expectativa qualitativa. O objetivo do item é obter a percepção do respondente quanto ao comportamento das inovações implementadas pelo Ministério da Economia, ou como um adotante de inovações já implementadas por outros atores em</p>

<p>empresarial e fornecem um meio importante para distinguir entre organizações que introduziram inovações por serem "adotantes" daquelas que são mais "inventivas".</p>	<p>Pergunta com ajuste: Como você percebe o comportamento do Ministério da Economia em relação à introdução de inovações em compras públicas?</p>	<p>compras públicas, ou como um inventor, ou seja, como pioneiro em uma determinada ação.</p>
<p>Os antecedentes da inovação são comumente chamados de indutores, razões ou drivers da inovação e podem ser caracterizados como influências que são mobilizadas para gerar inovação (Tidd, Bessant e Pavitt, 1997), ou como fatores-chave que condicionam o processo de inovação (Bloch, 2011).</p>	<p>Texto da pergunta: Quais problemas foram resolvidos com a adoção de inovações em compras públicas? Como isso se deu?</p> <p>Texto da pergunta com ajustes: Quais problemas foram resolvidos com a adoção de inovações em compras públicas? Como isso se deu e por quais razões?</p>	<p>Ajuste realizado, conferindo maior clareza com o objetivo do item, pois o que se pretende é a identificação dos indutores das inovações promovidas em compras públicas pelo Ministério da Economia.</p>
<p>Segundo Bekkers et al. (2011), há estudos que analisam atividades de inovação que não ocorrem nos níveis organizacional, individual ou de inovação. Tais antecedentes estão frequentemente ligados ao contexto específico em que uma organização opera. Nesse sentido, é importante destacar, segundo a literatura, que inovações são incorporadas localmente e são o resultado da coevolução entre diferentes demandas e pressões que se originam de ambientes diferentes, mas intimamente relacionados (público, político e mídia, dentre outros).</p>	<p>Texto da pergunta: Em relação à adoção de inovações pelo Ministério da Economia, como você percebe fatores como: disponibilidade de recursos, estilos de liderança, aversão a riscos, recompensas, conflitos e estrutura organizacional?</p> <p>Texto da pergunta com ajustes: 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).</p>	<p>Ajuste realizado no item, visando tornar o item mais específico no que se refere aos antecedentes relacionados ao nível organizacional.</p>
<p>De Vries et al. (2016) abordam antecedentes identificados relacionados às características ou atributos-chave das inovações, tendo como referência as características intrínsecas de uma inovação, conforme descrito na Teoria da Difusão de Inovações de Rogers (2003).</p>	<p>Texto da pergunta: Na sua visão, como determinadas características, como facilidade de uso, vantagem comparativa, compatibilidade, confiabilidade, dentre outras, foram percebidas pelo Ministério da Economia para a adoção de inovações compras?</p> <p>Texto da pergunta com ajustes: 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).</p>	<p>Ajuste realizado no item, visando tornar o item mais específico no que se refere aos antecedentes relacionados às características ou atributos das inovações.</p>
<p>Segundo De Vries et al. (2016), destacam a importância de empreendedores individuais criativos que são capazes de romper com uma cultura administrativa</p>	<p>Texto da pergunta: Quais características individuais você consegue identificar nos empreendedores públicos do Ministério da Economia na viabilização de inovações em compras públicas?</p>	<p>Ajuste realizado, conferindo maior clareza com o objetivo do item.</p>

<p>avessa ao risco, bem como a noção de funcionários capacitados, que são frequentemente mencionados como uma fonte importante de inovação de sucesso.</p>	<p>Texto da pergunta com ajustes: Quais as características individuais dos empreendedores públicos do ME você percebe como relevantes na adoção de inovações em compras públicas?</p>	
<p>Barreiras à inovação são definidas por Isidro-Filho, Guimarães e Perin (2011) como variáveis individuais e organizacionais – que incidem negativamente sobre a inovação. Os resultados encontrados acerca de barreiras à inovação são corroborados por De Vries et al. (2016).</p>	<p>Texto da pergunta: Na condução da agenda de compras públicas pelo Ministério da Economia, quais resistências, limitações, conflitos ou fragmentações (dados, sistemas ou processos) podem ser percebidos na adoção de inovações em sua esfera de atuação?</p> <p>Pergunta com ajuste: 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).</p>	<p>Ajuste realizado, conferindo maior clareza com o objetivo do item.</p>
<p>De acordo com Kuipers et al. (2014), os resultados de uma inovação foram definidos como os "resultados substantivos da implementação de uma inovação que podem ser intencionais ou não e positivos ou negativos". Segundo De Vries et al. (2016), a inovação é frequentemente considerada um valor em si, ou seja, uma constatação alinhada à falta de metas ao embarcar na jornada de inovação, o que pode implicar que o processo de geração ou adoção de uma inovação seja visto como suficientemente importante por si só.</p>	<p>Texto da pergunta: Quais resultados concretos foram percebidos na implementação de inovações em compras públicas pelo Ministério da Economia, intencionais ou não, positivos ou negativos?</p> <p>Texto da pergunta com ajustes: Quais resultados concretos foram percebidos na adoção de inovações nas compras públicas pelo ME? (e.g. Positivos e negativos, intencionais ou não)</p>	<p>Ajuste realizado, conferindo maior clareza com o objetivo do item.</p>
<p>Consequência funcional, direta ou manifesta: Aumento de produção ou efetividade; Aumento de receitas; Mais lazer; e Outros. Consequência disfuncional, indireta ou latente: Aumento da despesa; Necessidade de aumento de capital; Menos distribuição equitativa da renda, terra ou outros recursos; e Outros (Oliveira e Santos Júnior, 2017)</p>	<p>Qual é a sua percepção sobre as consequências da inovação em compras públicas (positivas e negativas)?</p>	<p>Nenhum ajuste realizado.</p>

## APÊNDICE E – Saturação teórica das entrevistas

Categoria: Definições-chave no processo de compras públicas												
Tipos de enunciados	Entrevistas											Total de recorrências
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
1. Implementação de inovações em compras públicas de forma isolada voluntária por servidores	N	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	11
2. Simplificação de processos	N											1
3. Implantação de novas ferramentas	N							R		R		3
4. Facilitação no uso do Comprasnet	N											1
5. Comunicação administrativa	N											1
6. Inovação implementada de acordo com a realidade da administração pública	N					R	R		R	R	R	6
7. Inovação processual nas compras públicas		N					R	R	R	R		5
8. Desenvolve inovações assumindo riscos		N										1
9. Desenvolve soluções inovadoras, com propostas inéditas para o contexto brasileiro			N	R			R	R		R	R	6
10. Abertura para colaboração entre ME e órgãos na implementação de inovações conjuntas				N	R							2
11. Implementa inovações em compras públicas de acordo com a agenda política					N	R			R			3
<b>Total de novos tipos de enunciados para cada entrevista</b>	6	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	-

**N:** novo elemento

**R:** recorrências

<b>Categoria: Tipos de inovação no processo de compras públicas</b>													
<b>Tipos de enunciados</b>	<b>Entrevistas</b>											<b>Total de recorrências</b>	
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>		
1. Comunicação e divulgação de iniciativas do ME	N				R	R	R					4	
2. Adoção de ferramentas de tecnologia da informação na seleção de fornecedores	N		R	R	R		R	R	R	R	R	9	
3. Adoção de modelos de compras centralizadas do ME (compras estratégicas)	N	R				R	R	R		R		6	
4. Uso de modelos de minutas de editais e termos de referência		N							R			2	
5. Adoção do processo eletrônico em compras públicas		N						R	R	R	R	5	
6. Novas formas de diálogo com órgãos públicos e fornecedores			N	R	R	R						4	
7. Padronização de processos por meio de normas			N			R						2	
8. Inovações com impacto sustentável e social (microempresas e empresas de pequeno porte, gênero, detentos, dentre outros)				N								1	
9. Estrutura organizacional direcionada para lidar com compras públicas					N		R					2	
10. Uso de metodologias de gestão em processos de compras inovadoras					N							1	
11. Padronização de dados de compras públicas em portal nacional							N				R	2	
12. Modelo de compras por meio de acordos com grandes fornecedores de tecnologia (eliminação de intermediários)								N	R			2	
13. Abertura para participação direta de empresas estrangeiras									N				
<b>Total de novos tipos de enunciados para cada entrevista</b>	3	2	2	1	2	0	1	1	1	1	0	0	-

**N: novo elemento**

**R: recorrências**

<b>Categoria: Antecedentes da inovação no processo de compras públicas</b>												
<b>Tipos de enunciados</b>	<b>Entrevistas</b>											<b>Total de recorrências</b>
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	
1. Diminuição da complexidade administrativa na gestão de contratos com fornecedores em nível nacional, usando tecnologia	N	R			R		R	R		R		6
2. Maior facilidade de uso dos processos de compras centralizados	N					R					R	3
3. Limitação orçamentária determinante para inovação nas compras públicas	N				R	R		R				4
4. Necessidade de planejamento das compras em função da limitação do orçamento	N		R		R	R		R				5
5. Modernização da administração com soluções adotadas no mercado privado	N				R							2
6. Servidores com boas ideias, com capacidade de liderança e com qualificação técnica na área de compras	N	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	11
7. Dificuldade na tramitação de processos de compras foi superada		N	R			R	R		R	R		
8. Necessidade de padronização dos editais e das análises jurídicas		N								R		
9. Estilos de liderança direcionam as inovações no Ministério da Economia, com apoio da alta administração		N					R			R	R	
10. Pressões políticas influenciam inovações para manutenção de espaços de poder		N			R		R		R	R		5
11. Ganho de escala com as inovações		N		R					R		R	4
12. Baixo custo na implantação das inovações		N		R					R	R		4
13. Servidores com capacidade de defender ideias perante tomadores de decisão		N							R			2
14. Servidores com articulação política para conseguir recursos e aprovar projetos		N							R			2
15. Adota inovações pela facilidade de uso pelos órgãos			N									1
16. Servidores que lideram e adotam inovações, atuando em rede			N	R					R			3
17. Inovações com foco em normas (ex. agenda de combate à corrupção)			N		R			R				3
18. Transparência nas compras públicas com a consolidação do Comprasnet			N								R	2
19. Gestão centralizada de dados de contratos administrativos dos órgãos utilizando ferramenta de tecnologia padronizada				N				R	R	R	R	5





<b>Total de novos tipos de enunciados para cada entrevista</b>	6	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0	-
--	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

**N: novo elemento**

**R: recorrências**

<b>Categoria: Consequências da inovação no processo de compras públicas</b>												
<b>Tipos de enunciados</b>	<b>Entrevistas</b>											<b>Total de recorrências</b>
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	
1. Ganhos de eficiência no processo de compras dos órgãos	N			R	R					R	R	5
2. Economicidade nas compras realizadas pelos órgãos	N			R							R	3
3. Necessidade frequente de adaptação aos novos modelos de compras centralizadas do ME	N											1
4. Acúmulo de atividades para a área de compras dos órgãos devido a normas excessivamente prescritivas impostas pelo ME	N		R									2
5. Maior sensibilidade dos órgãos às orientações do ME	N										R	2
6. Problemas de capacidade do ME no atendimento aos órgãos	N				R							2
7. Exposição de problemas de planejamento dos órgãos e rejeição de uso das inovações		N										1
8. Maior resistência dos órgãos na adoção de inovações do ME por perda de poder		N										1
9. Problemas de relacionamento dos órgãos com o ME devido à imposição de modelos de compras			N									1
10. Concentração de mercado por meio das compras centralizadas				N		R	R	R	R			5
11. Mudança no perfil das atividades dos servidores das áreas de compras dos órgãos				N								1
12. Expectativa da alta gestão do ME por inovações recorrentes em compras públicas, gerando dependência					N							1
13. Impacto das inovações em compras públicas na nova lei de licitações					N							1
14. Maior clareza do mercado em relação às regras de participação nas compras públicas centralizadas devido à uniformização do processo						N				R		2
15. Padronização de compras e utilização de modelos de documentos do ME em outros órgãos, inclusive de outros poderes							N					1

16. Maior dependência de poucos fornecedores em contratações centralizadas mais complexas							N		R			2
17. Perda de referência na comparação de preços em função da centralização da agenda de compras							N					1
<b>Total de novos tipos de enunciados para cada entrevista</b>	6	2	1	2	2	1	3	0	0	0	0	-

**N: novo elemento**

**R: recorrências**