

POLÍTICA DE INOVAÇÃO ORIENTADA PELA DEMANDA NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA IDEIAGOV

Rodrigo Tavares de Souza Barreto – FGV/EAESP

Resumo: Esta pesquisa, ainda em andamento, investiga a implementação de compras públicas para inovação no Brasil, com foco em compreender as práticas legais, institucionais e de governança associadas ao uso desta modalidade estratégica de contratação. Ao realizar um estudo de caso sobre uma política brasileira de compras pública para inovação chamada Programa de Implementação de Soluções Inovadoras para a Administração Pública - IdeiaGov, a pesquisa visa identificar práticas de implementação voltadas para a inovação regional que ainda não foram adequadamente exploradas, bem como fornecer insights valiosos sobre políticas efetivas para apoiar a inovação em economias em desenvolvimento. A investigação explorará o papel do governo na promoção da inovação por meio de compras públicas, os desafios enfrentados pelos servidores responsáveis pelas compras na implementação de soluções inovadoras e a eficácia de diferentes modelos de compras para estimular a inovação. No final, os resultados desse estudo devem contribuir para o desenvolvimento de políticas efetivas de compras públicas para inovação, levando a impactos de inovação no Brasil e além.

Palavras-chave: Inovação orientada pela demanda. Licitação pública para inovação. Estado empreendedor. Capacidade técnica. Economias em desenvolvimento.

Abstract

This research in progress is an investigation into the implementation of public procurement for innovation in Brazil, with a focus on understanding the legal, institutional, and governance practices associated with the use of strategic public procurement for innovation. By conducting a case study into a Brazilian public procurement for innovation policy called Programa de Implementação de Soluções Inovadoras para a Administração Pública - IdeiaGov, the study aims to identify implementing practices towards regional innovation that have not been explored adequately and to provide valuable insights into effective policies for supporting innovation in developing economies. The investigation will explore the role of government in promoting innovation through public procurement, challenges faced by procurement officials in implementing innovative solutions, and the effectiveness of different procurement models for stimulating innovation. Ultimately, the outcomes of this study could contribute to the development of effective public procurement policies for innovation, leading to improved innovation impacts in Brazil and beyond.

Keywords: Demand-oriented innovation policy. Public procurement for innovation. Entrepreneurial state. Technical capacity. Developing economies.

1 INTRODUÇÃO

A economista Mariana Mazzucato introduz sua célebre obra “O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. o setor privado”, pela primeira vez publicado em 2011, afirmando que nunca foi tão importante quanto atualmente questionar o papel do Estado na economia. Mais de uma década depois, a afirmação continua válida. Em tempos de

colapso do modelo econômico neoliberal, que vigorou enquanto principal corrente de pensamento econômico nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI, ressurge a importância do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e social, assim como a necessidade de uma maior integração entre as economias dos países em desenvolvimento (ARRIGHI, 1996; BRESSER-PEREIRA, 2019).

Adotar um "estado empreendedor" ousado e arrojado pode pensar e impulsionar a economia além dos limites convencionais. Para tanto, o poder de compra do governo pode ser usado como um instrumento eficaz para promover políticas públicas que visem promover a inovação e objetivos sociais e ambientais, conforme sugerido por Marina Zago (2018). As compras públicas para inovação podem ser vistas como uma das formas de intervenção do Estado na economia para estimular a inovação e o desenvolvimento tecnológico.

Não obstante, a literatura aponta que a adoção de novos instrumentos de contratação pública para soluções inovadoras requer uma capacidade técnica significativa entre os gestores envolvidos na implementação dessas políticas (EDLER E YEOW, 2016; EDQUIST E ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, 2015; UYARRA E FLANAGAN, 2010; UYARRA ET AL., 2014) e que, apesar das perspectivas positivas sobre o potencial da Compra Pública para Inovação (*Public Procurement for Innovation*), sua implementação continua limitada devido a vários obstáculos, como falta de expertise técnica das organizações contratantes, coordenação inadequada, quadro regulatório frágil e estruturas de incentivo ineficazes (EDLER E GEORGHIOU, 2007; COMISSÃO EUROPEIA, 2012; MAZZUCATO, 2018; UYARRA ET. AL., 2020). Esta pesquisa concentra-se em lacunas de conhecimento relacionadas ao design e implementação de políticas públicas de inovação no Brasil.

A experiência do Brasil com a contratação pública para inovação pode fornecer insights valiosos sobre políticas eficazes de apoio à inovação em economias em desenvolvimento. O Brasil é o único país da América Latina com legislação formal regulamentando as compras públicas para inovação. Um estudo de caso sobre uma política brasileira específica de contratação pública para inovação pode identificar práticas de implementação voltadas para a inovação regional que até então não foram exploradas adequadamente (ECKSTEIN, 1975; GEORGE E BENNET, 2005; YIN, 2018). A investigação tem foco no papel do governo na promoção da inovação por meio da contratação pública, nos desafios enfrentados pelos servidores públicos que atuam na contratação e implementação de soluções inovadoras e na eficácia de diferentes modelos de contratação para estimular a inovação. Dessa forma, a pergunta é: Quais atividades e práticas possibilitam a implementação e institucionalização da contratação pública para inovação no Brasil?

O objetivo principal desta pesquisa é explorar a implementação da contratação pública para inovação no Brasil. Os objetivos secundários incluem examinar o impacto das políticas de contratação pública nos resultados da inovação, como a criação de novos mercados e setores; estímulo ao desenvolvimento de empresas nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelos de negócios ou a produtos ou serviços ofertados, e; melhoria da prestação de serviços públicos. Compreendendo as práticas legais, institucionais e de governança associadas ao uso da contratação pública para inovação no Brasil, este estudo discute a relação entre a promoção do ambiente de negócios por meio do aumento do suprimento de capital para investimento em empreendedorismo inovador e a contratação de soluções inovadoras pela administração pública. Essa abordagem é conhecida como política de inovação orientada pela demanda (*demand-oriented innovation policy*) (EDLER E GEORGHIOU, 2007; GEORGHIOU ET AL., 2014; MAZZUCATO, 2015; UYARRA E FLANAGAN, 2010). Os resultados deste estudo podem contribuir para o desenvolvimento de políticas eficazes de contratação pública para inovação, levando, em última instância, a resultados aprimorados de inovação no Brasil e além.

2 DESENVOLVIMENTO

A teoria econômica da inovação evoluiu ao longo do tempo, com diferentes estudiosos contribuindo para nossa compreensão de como a inovação impulsiona o desenvolvimento econômico, em contraposição à corrente neoliberal de pensamento econômico que defende a diminuição da intervenção do Estado na economia e a primazia da livre atuação do mercado como forma de promover o crescimento econômico e o bem-estar da sociedade. Os críticos do pensamento neoliberal argumentam que essa corrente conduz a sociedade a uma maior desigualdade social, enfraquece direitos trabalhistas e sociais, promove a concentração de renda e riqueza, a instabilidade econômica e as crises financeiras, além de vulnerabilizar mais países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos.

A crítica ao modelo liberal remonta à década de 1950 com o advento do pensamento econômico estruturalista latino-americano liderado por Raúl Prebisch (1901-1986), fundador Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), organização das Nações Unidas que promove o desenvolvimento econômico e social na região e contou com a contribuição de ilustres economistas do relevo de Celso Furtado (1920-2004), Hélio Jaguaribe (1923-2018), Luiz Carlos Bresser-Pereira (1934) e Fernando Henrique Cardoso (1931), este último, ironicamente, conhecido por ter implementado políticas neoliberais quando presidente do Brasil por dois mandatos (PREBISCH, 1949; FURTADO, 1961, 1966; JAGUARIBE, 1962; BRESSER-PEREIRA, 2021).

O Novo Desenvolvimentismo (ou neodesenvolvimentismo) - para Bresser-Pereira (2019) “uma teoria econômica e uma economia política” - é uma corrente de pensamento que enfatiza a importância do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e social e propõe que a industrialização e o crescimento econômico são fundamentais para o desenvolvimento de países subdesenvolvidos. O que se propõe é a combinação do mercado e do Estado para coordenar setores competitivos e monopolísticos da economia. O papel do Estado é garantir as condições gerais da acumulação de capital e conduzir uma política macroeconômica de sustentação da demanda, bem como manter os preços macroeconômicos estáveis.

Suas raízes teóricas estão fundadas nas ideias formuladas pelo economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946) o qual, em 1936, durante a *Grande Depressão*, sugeriu que ao Estado caberia conduzir uma política macroeconômica de sustentação da demanda intervindo fortemente na economia para estimular o crescimento econômico por meio do aumento dos gastos públicos estruturantes e assim combater o desemprego. O Keynesianismo teve grande impacto nas políticas econômicas de muitos países no pós-guerra, especialmente nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, onde o Estado assumiu um papel importante na regulação da economia e na promoção do bem-estar social. No entanto, a partir da década de 1970, com o aumento da inflação e a crise do petróleo, a teoria keynesiana começou a ser questionada, dando lugar a outras correntes econômicas, como o neoliberalismo.

Para além do pensamento keynesiano, as ideias de Joseph Schumpeter (1883-1950) estão também relacionadas ao neodesenvolvimentismo, especialmente no que diz respeito à importância da inovação tecnológica e do empreendedorismo na promoção do desenvolvimento econômico. Schumpeter foi um economista austríaco que desenvolveu a teoria da “destruição criativa”, segundo a qual o desenvolvimento econômico é impulsionado por inovações tecnológicas e atividade empreendedora, que destroem setores econômicos antigos e criam novos setores mais dinâmicos e competitivos. Para Schumpeter, o empreendedorismo é o motor do processo de inovação, criando novas empresas e introduzindo novos produtos e processos que geram mudanças estruturais na economia.

Tanto o Schumpeterianismo quanto o neodesenvolvimentismo enfatizam a importância da inovação tecnológica e do empreendedorismo na promoção do desenvolvimento econômico, mas enquanto Schumpeter destaca o papel do empreendedorismo e da destruição criativa, o neodesenvolvimentismo acrescenta a dimensão da transformação estrutural da economia a partir da intervenção do Estado na promoção da inovação, por meio de políticas públicas que incentivem o investimento em

pesquisa e desenvolvimento, a proteção de patentes e a formação de capital humano (BRESSER-PEREIRA, 2022; VEIGA, 2006). Em ambos os casos, o desenvolvimento econômico é impulsionado por um processo de inovação e empreendedorismo que cria novos setores produtivos e aumenta a produtividade da economia.

Desde Keynes e Schumpeter no início do século XX até Carlota Perez (1939), Jakob Edler (1967) e Mariana Mazzucato (1968) nos últimos anos, a inovação e o progresso tecnológico têm sido considerados impulsionadores-chave do crescimento econômico. Para todos eles, a intervenção do governo na economia poderia ajudar a estimular a inovação, fornecendo financiamento e incentivos para pesquisa e desenvolvimento. As ideias de Joseph Schumpeter influenciaram fortemente o pensamento econômico contemporâneo, especialmente no que diz respeito à importância do Estado na promoção da inovação e do empreendedorismo. Assim como Schumpeter, Mazzucato argumenta que a inovação é um dos principais motores do crescimento econômico, sugerindo que o setor público desempenha um papel fundamental na criação das condições necessárias para que a inovação floresça. Para a economista contemporânea, o Estado tem um papel fundamental na promoção da inovação e do empreendedorismo, financiando a pesquisa e desenvolvimento, fornecendo o ambiente regulatório adequado e incentivando as empresas inovadoras (MAZZUCATO, 2015, 2018).

Mazzucato demonstra ainda que, em muitos casos, as inovações mais importantes da história foram impulsionadas pelo setor público, e não pelo setor privado. Ela aponta para exemplos como a internet, a tecnologia de GPS e a tecnologia de tela sensível ao toque, que foram desenvolvidas inicialmente com financiamento público e, em seguida, foram comercializadas pelo setor privado. Assim, as ideias de Schumpeter influenciaram Mazzucato a enfatizar a importância do Estado como um agente ativo na promoção da inovação e do empreendedorismo, e a argumentar que o setor público pode desempenhar um papel fundamental na criação das condições para a inovação florescer. O argumento central de "O Estado Empreendedor" (2015) é que o Estado não deve apenas fornecer serviços públicos, mas também desempenhar um papel ativo na criação de inovações e no desenvolvimento de novos setores econômicos, para promover o crescimento econômico e a prosperidade a longo prazo.

São exemplos de investimentos públicos estratégicos a própria criação da internet, que teve origem em um projeto financiado pelo Departamento de Defesa dos EUA na década de 1960, chamado ARPANET, coordenado por uma agência governamental que foi criada para promover a inovação tecnológica, e o desenvolvimento do GPS, sistema de posicionamento global (GPS) desenvolvido pelo Departamento de Defesa dos EUA na década de 1970 e

coordenado pelo Air Force Space Command, uma unidade militar dos EUA que é responsável pelo desenvolvimento de tecnologias espaciais. Esses exemplos ilustram como o setor público pode desempenhar um papel fundamental na promoção da inovação e no desenvolvimento de novos setores econômicos. Os bancos de fomento, por sua vez, podem desempenhar um papel importante na promoção dessas inovações, fornecendo empréstimos com juros baixos e outras formas de apoio financeiro para as empresas que estão investindo em pesquisa e desenvolvimento.

A intervenção do Estado na economia, portanto, é vista como fundamental para promover o desenvolvimento econômico, especialmente no que diz respeito à inovação. Enfatizando o papel dos investimentos governamentais em áreas como ciência, tecnologia e educação, tem-se o governo como um parceiro crucial para impulsionar a inovação e “co-criar” novas indústrias e mercados e gerar valor para o setor privado - em vez de um mero regulador ou fornecedor de bens públicos – ao desempenhar um papel “empreendedor” que significa correr riscos, investir em novas tecnologias e apoiar empresas inovadoras. Adotar um “estado empreendedor” ousado e arrojado pode pensar e impulsionar a economia além dos limites convencionais.

Em “Society, State and Market”, John Martinussen (2017) argumenta que a análise das interações entre a sociedade, o governo e o mercado é fundamental para entender e conseqüentemente promover as dinâmicas do desenvolvimento econômico. Para o autor dinamarquês, o desenvolvimento econômico não é simplesmente uma questão de políticas públicas ou de mercado, mas sim um processo complexo que envolve interações entre os três setores. Ele argumenta que o governo desempenha um papel fundamental na regulação do mercado e na promoção do desenvolvimento econômico, mas que essa intervenção deve ser cuidadosamente equilibrada com o respeito à liberdade individual e à autonomia do mercado.

Nesse sentido, as compras públicas para inovação também estão relacionadas com a ideia de que a inovação e o desenvolvimento tecnológico são fundamentais para a competitividade e o crescimento econômico. As políticas públicas que visam estimular a inovação e o desenvolvimento tecnológico, como as compras públicas para inovação, devem ser vistas como uma forma de promover a competitividade e o crescimento econômico de um país ou região, uma vez que envolvem a intervenção do Estado na economia para estimular a inovação e o desenvolvimento tecnológico, sendo uma forma de complementaridade entre o setor público e o setor privado.

Para tanto, o poder de compra do governo pode ser usado como um instrumento eficaz para promover políticas públicas e contratações estratégicas que visem promover a inovação e objetivos sociais e ambientais. O direcionamento do poder de compra governamental para

as compras públicas para inovação devem ser vistas como uma das formas de intervenção do Estado na economia para estimular a inovação e o desenvolvimento tecnológico (OCDE, 2011, 2017, 2019; ZAGO, 2018). No entanto, para adotar com sucesso novos instrumentos públicos que promovam soluções inovadoras, é necessário que os gestores envolvidos na formulação, implementação, avaliação e monitoramento dessas políticas possuam capacidade técnica significativa.

Apesar da perspectiva teórica positiva sobre o potencial da Contratação Pública para Inovação (*Public Procurement for Innovation - PPI*), sua implementação permanece limitada devido a vários obstáculos, como organizações contratantes com baixa expertise técnica, coordenação inadequada, frágil estrutura regulatória e estruturas de incentivo ineficazes, como identificado por trabalhos anteriores como Edler & Georghiou (2007), Mazzucato (2018), Uyarra et al. (2020), Corvers et. al. (2021) e o guia para estratégias de pesquisa e inovação para especialização inteligente (RIS 3) da Comissão Europeia (2012).

Enquanto isso, o Brasil tem adotado postura desenvolvimentista evidente ao realizar importantes progressos na criação de um arcabouço jurídico de apoio à ciência, tecnologia e inovação desde a edição do Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, que regulamenta a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, que estabelece a Política Nacional de Biotecnologia, e a Lei de Inovação nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Este decreto tem como objetivo promover o desenvolvimento de ecossistemas de inovação no Brasil, regulamentando a criação, operação e avaliação de ambientes de inovação e parques tecnológicos, bem como o financiamento de projetos de inovação e mecanismos de transferência de tecnologia. Ele também estabelece diretrizes para a governança dos ecossistemas de inovação e a participação de diferentes partes interessadas, como universidades, instituições de pesquisa, empresas e agências governamentais. O decreto define os critérios e procedimentos para acreditação de ambientes de inovação e parques tecnológicos e as regras para o uso de recursos públicos em projetos de inovação.

No entanto, ainda existem desafios significativos a serem enfrentados, como a necessidade de maior coordenação e cooperação entre agências e instituições governamentais, bem como a necessidade de lidar com restrições de financiamento e melhorar a avaliação e o monitoramento de programas de ciência, tecnologia e inovação (COUTINHO ET AL., 2017; PORTELA ET AL., 2023; RAUEN, 2022). Abordar esses desafios é crucial para que o Brasil continue a desenvolver sua capacidade de inovação e realize plenamente os benefícios potenciais da ciência e tecnologia para o desenvolvimento econômico e social. É assim que este estudo busca contribuir, realizando um estudo de caso sobre uma proeminente política de contratação pública para inovação no Brasil.

3 METODOLOGIA

De acordo com Elias (2020), grande parte da pesquisa em administração pública concentra-se no desenvolvimento de teorias e modelos. Essa pesquisa, todavia, compensatoriamente fundamenta-se nas experiências dos administradores públicos e de seus constituintes para compreender os processos de construção de significado que moldam seu comportamento e tomada de decisões. Tal aplicação epistemológica e metodológica dentro do campo de públicas advoga pela importância do uso de estudos de caso na construção teórica (CUNLIFFE, 2011; ECKSTEIN, 1975). Buscando compreender a experiência do gestor público na formulação de uma política de contratação pública para inovação, insights podem ser obtidos nas experiências subjetivas e nos processos de construção de significado destes, e essa compreensão pode ser usada para informar práticas de formulação e/ou implementação de políticas mais eficazes e responsivas (CUNLIFFE, 2011; ELIAS, 2020; GEORGE E BENNET, 2005; GILL, 2014).

Para abordar as lacunas de conhecimento relacionadas ao design e implementação de políticas de compras públicas para inovação, a pesquisa tem como objetivo identificar atividades e práticas que facilitem a implementação e a institucionalização da contratação pública para inovação, além dos desafios institucionais e de governança associados à prática. Ao considerar o uso da fenomenologia como uma abordagem epistemológica para compreender as experiências dos gestores públicos na formulação de políticas públicas para inovação surge uma necessidade de maior clareza e consistência na forma como esses métodos são utilizados e compreendidos, buscando maior precisão e rigor em sua aplicação na pesquisa (FINLAY, 2009).

Em primeiro lugar, a pergunta de pesquisa identificada deve ter foco nas experiências dos gestores públicos envolvidos na formulação de políticas públicas inovadoras e daqueles afetados por essas decisões, incluindo questões sobre como os gestores públicos abordam o processo de formulação de políticas, os desafios que enfrentam e as estratégias que empregam para superar esses desafios. Nesse sentido, pergunta-se: “Quais atividades e práticas possibilitam a implementação e institucionalização da contratação pública para inovação no Brasil?” para investigar as estratégias, atividades e práticas que os gestores públicos usam para viabilizar a implementação e institucionalização da contratação pública para inovação.

Em segundo lugar, é essencial compreender como as decisões políticas impactam a vida de indivíduos, grupos ou organizações privadas/terceiro setor e, especificamente neste caso, como o estado promove o empreendedorismo inovador por meio da contratação pública. Assim, uma amostra de gestores públicos no nível local, regional ou nacional que tenham

participado do desenvolvimento de políticas de contratação pública para inovação foi selecionada. Em seguida, foram utilizados métodos de pesquisa qualitativa, como a triangulação de análise documental com entrevistas em profundidade, para coletar dados sobre as experiências de implementação de iniciativas de contratação de inovação por parte dos gestores públicos em questão. O objetivo é obter uma compreensão profunda de como eles abordam a formulação e implementação de políticas.

Por fim, conclusões e recomendações serão tiradas com base na análise de como os gestores públicos podem conduzir de forma eficaz os desafios e oportunidades de formulação de políticas públicas inovadoras. Essa compreensão pode contribuir para a literatura ao identificar os desafios e oportunidades específicos nesse contexto e fornecer insights sobre como as políticas de contratação pública podem ser eficazes e responsivamente projetadas e implementadas para apoiar a inovação.

Enquanto caso único, a exploração será focada na história da política pública implementada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo intitulada Programa de Implementação de Soluções Inovadoras para a Administração Pública - IdeiaGov (Decreto nº 64.974, de 12 de maio de 2020, de São Paulo), cujo objetivo é possibilitar a contratação de soluções inovadoras para endereçar desafios de relevância pública. A seleção do Programa IdeiaGov/SP como estudo de caso atende a dois critérios de seleção de casos propostos por Gerring (2008), a saber, amostragem teórica e amostragem propositada. Em primeiro lugar, espera-se que o caso forneça insights valiosos para o desenvolvimento da teoria de Compras Pública para Inovação, identificando como as políticas de contratação pública podem ser eficazes e responsivamente projetadas e implementadas para apoiar a inovação. Em segundo lugar, o Programa IdeiaGov consiste num hub de inovação conhecido como o maior programa de inovação do governo no Brasil que visa trazer soluções do mercado e da sociedade para os desafios enfrentados pelo Governo do Estado de São Paulo (Programa IdeiaGov, 2022a).

Desenhado a partir de uma iniciativa conjunta entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo e o Impact Hub, uma organização do terceiro setor que conecta empreendedores e inovadores a grandes organizações, parceiros, investidores e o setor público, o programa IdeiaGov concentra-se em acelerar soluções inovadoras em diversas áreas para resolver desafios públicos enfrentados por órgãos governamentais, apoiando empresas e gestores públicos durante toda a jornada de implementação e ampliação da solução. Um dos diferenciais do programa é aproveitar o poder de compra do governo para incentivar startups, empresas de médio porte e pequenas empresas a gerar inovação e desenvolvimento econômico para o estado.

Tendo isso em mente, está sendo realizado um estudo de caso único combinando análise documental (atos normativos, editais, contratos, estudos técnicos, relatórios de impacto, etc.) e uma série não-exaustiva (*snowball*) de entrevistas semiestruturadas em profundidade com atores que contribuíram para o desenvolvimento do caso da política de contratação pública para inovação, desde participantes no design, implementação, monitoramento e avaliação da política pública, até legisladores, startups beneficiadas e não-beneficiadas, pesquisadores e consultores enquanto método (ECKSTEIN, 1975; GEDDES, 1990; YIN, 2018).

4 RESULTADOS PRELIMINARES

Os resultados preliminares da pesquisa revelam insights valiosos sobre as experiências e percepções dos atores-chave no contexto de implementação do Programa IdeiaGov. A análise das entrevistas realizadas até o presente momento com diferentes participantes envolvidos na implementação do Programa, combinada com a triangulação de dados documentais, permitiu uma compreensão mais profunda dos desafios, conquistas e dinâmicas subjacentes ao programa de contratação pública para inovação.

Um dos principais achados é a importância das parcerias estratégicas na concepção e implementação do programa. A colaboração entre pesquisadores, reguladores do Marco Legal da Inovação e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo desempenhou um papel crucial na idealização e desenvolvimento do IdeiaGov. Além disso, a parceria com a organização Impact Hub, com sua vasta experiência em projetos inovadores, contribuiu para a execução eficiente do programa.

A análise também revelou a presença de desafios jurídicos e regulatórios na construção da legalidade das contratações estratégicas propostas pelo programa. Esses desafios foram superados com o suporte decisivo de consultores jurídicos e reguladores, destacando a importância da colaboração interdisciplinar e da expertise legal na implementação de políticas inovadoras. Aliás, a falta de capacidade técnica prévia de muitos servidores públicos na matéria foi mencionada por vários entrevistados. No entanto, a presença da organização Impact Hub como apoio técnico e logístico permitiu uma cooperação eficiente entre os servidores e a equipe técnica especializada, o que releva a discussão acerca do potencial da utilização de contratos de gestão firmados com organizações do terceiro setor na consecução de políticas públicas especializadas. Segundo os achados preliminares, essa colaboração facilitou a condução das iniciativas de contratação pública para inovação.

Outrossim, o programa demonstrou resultados significativos. Mais de 72 startups foram aceleradas, e pelo menos 10 soluções inovadoras avançaram para a fase de

implementação, com startups participantes experimentando um aumento de 42% nos lucros. O Retorno sobre Investimento (ROI) impressionante de R\$ 6,7 para cada R\$ 1 de recursos públicos investidos reflete a eficácia do programa. Além disso, mais de 230 servidores públicos foram envolvidos, muitos dos quais sentiram-se contemplados com o conhecimento adquirido e satisfeitos com os resultados alcançados. Apesar desses impactos positivos, o Programa IdeiaGov foi descontinuado em fevereiro de 2023, após três anos de execução, devido a uma decisão política ainda carente de maiores investigações.

Importa destacar, por fim, que a abordagem fenomenológica permitiu a exploração das experiências e significados subjacentes aos números. As entrevistas revelaram a motivação e satisfação dos servidores públicos ao serem parte de um programa inovador que impactou positivamente os serviços públicos, especialmente durante a pandemia de COVID-19. As narrativas também evidenciaram como a parceria com o BID foi fundamental para a implementação bem-sucedida do programa, além de destacar a importância da experiência da Impact Hub na gestão das soluções.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo pode desempenhar um papel crucial no estímulo à inovação e ao desenvolvimento econômico, atuando como um facilitador, investidor (*risk-taker*) e parceiro do setor privado, fornecendo recursos e incentivos para a pesquisa e o desenvolvimento. Nessa visão, as compras governamentais voltadas para a inovação podem ser entendidas como uma maneira de cooperação entre o setor público e privado, na qual o governo funciona como um acelerador da inovação e um agente que assegura que bens e serviços inovadores estejam disponíveis para a sociedade.

Esta pesquisa, ainda em andamento, tem como objetivo compreender as experiências e dinâmicas relacionadas à implementação do Programa de Implementação de Soluções Inovadoras para a Administração Pública (IdeiaGov) no contexto da contratação pública para inovação. Embora os resultados sejam preliminares e muitos tópicos ainda careçam de análise aprofundada, algumas considerações podem ser feitas com base nas informações e insights obtidos até o momento.

É importante ressaltar que esta pesquisa está em estágio inicial e os resultados são, portanto, ainda preliminares. A pesquisa carece de um maior aprofundamento em análises qualitativas para se obter uma compreensão mais completa das complexas dinâmicas envolvidas na implementação do IdeiaGov. Além disso, o estudo se baseia em um único caso de estudo, o que limita a generalização dos resultados para outros contextos e modalidades de fomento à inovação. A descontinuação do programa por decisão política é outro aspecto

que carece de maiores esclarecimentos e análises mais detalhadas para compreender as implicações dessa decisão.

Até o momento, a pesquisa entrevistou alguns atores-chave envolvidos na implementação do IdeiaGov, incluindo gestores do programa, participantes, pesquisadores e reguladores. No entanto, a percepção das empresas participantes ainda não foi capturada, e essa lacuna precisa ser abordada em futuras etapas da pesquisa. A inclusão das perspectivas das empresas pode fornecer uma visão mais abrangente dos impactos do programa e das dinâmicas de colaboração entre setor público e privado.

Os resultados preliminares ressaltam a importância das parcerias estratégicas na concepção e implementação do programa. A colaboração entre diferentes atores, como pesquisadores, reguladores e organizações especializadas, desempenhou um papel fundamental no sucesso do IdeiaGov. Além disso, os desafios jurídicos e regulatórios enfrentados na construção da legalidade das contratações estratégicas destacam a necessidade de uma abordagem interdisciplinar e de expertise legal para viabilizar políticas inovadoras. A abordagem fenomenológica adotada permitiu uma compreensão profunda das experiências e significados subjacentes aos números, oferecendo insights valiosos sobre a interação entre os atores envolvidos e suas percepções sobre o programa.

Apesar das limitações e da natureza preliminar dos resultados, esta pesquisa oferece uma base sólida para análises mais aprofundadas e conclusões finais. As perspectivas das empresas participantes, a análise mais detalhada dos impactos positivos e desafios enfrentados, bem como uma compreensão mais completa das razões por trás da descontinuação do programa, serão abordadas em seguida. Com essas análises em mãos, a pesquisa poderá contribuir para uma compreensão mais rica e abrangente das políticas de contratação pública para inovação e seus impactos na promoção da inovação no setor público.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX. São Paulo: Editora da UNESP, 1996.

BRASIL. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9283.htm

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Institui a Política de Inovação, Tecnologia e Inovação em Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13243.htm

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Brevíssima história da teoria do desenvolvimento. De Schumpeter e Prebisch ao novo desenvolvimentismo. Texto para Discussão 554 EESP/FGV, 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Desenvolvimentismo Clássico e da Macroeconomia Pós-Keynesiana para o Novo Desenvolvimentismo. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 39, n. 20, p. 211-235, 20 abr. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Which capitalism? US or China? In Bresser-Pereira, L. C. (Ed.), *Rise and Fall of Neoliberal Rentier Capitalism* Chap. 20, 2022. Retrieved from <https://www.bresserpereira.org.br/index.php/third-part-works/courses-texts/12359-which-capitalism-us-or-china>

CORVERS, S., RIGBY, J., BAQUEDANO, A. P., & UYARRA, E. *Innovation Procurement for Brazil: Lessons learnt from the UK and the EU*. Bibliometrica Ltd., 2021.

COUTINHO, D. R., FOSS, M. C., & MOUALLEM, P. S. B. (Eds.). *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda., 2017.

CUNLIFFE, A. L. (2011). Crafting qualitative research: Morgan and Smircich 30 years on. *Organizational Research Methods*, 14, 647-673.

ECKSTEIN, H. (1975). Case Study and Theory in Political Science. in Greenstein, F. and Polsby, N. *Handbook of Political Science, Volume 7, Strategies of Inquiry*. Reading: Addison Wesley. pp. 79-137.

EDLER, J. & GEORGHIOU, L. Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side? *Research Policy*, 36(7), 949-963, 2007. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.03.003>

EDLER, J., Yeow, J. (2016). Connecting demand and supply: the role of intermediation in public procurement of innovation. *Res. Policy* 45 (2), 414–426.

EDQUIST, C., VONORTAS, N. S., ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, J. M., EDLER, J. (Eds.), *Public Procurement for Innovation*. Edward Elgar, Cheltenham, 2015.

EISENHARDT, K.M., 1989. Building theories from case study research. *Acad. Manag. Rev.* 14 (4), 532–550.

ELIAS, M. V. (2020). Phenomenology in Public Administration: Bridging the theory–practice gap. *Administration & Society*, 52(10), 1516–1537.

EUROPEAN COMMISSION. (2012). Guide to research and innovation strategies for smart specialization (RIS 3). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

FINLAY, L. (2009). Debating phenomenological research methods. *Phenomenology & Practice*, 3(1), 6-25.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

GEDDES, B. (1990). How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics. *Political Analysis* 2: 131-150.

GEORGIU, L., EDLER, J., UYARRA, E., YEOW, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: choice, design and assessment. *Technol. Forecast. Soc. Change* 86, 1–12.

GEORGE, A. and A. BENNETT. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London, MIT Press.

GERRING, J. (2008). Case selection for case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques. In J. Box-Steffensmeier, H. E. Brady, & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 207-219). Oxford University Press.

GILL, M. J. (2014). The possibilities of phenomenology for organizational research. *Organizational Research Methods*, 17(2), 118-137.

JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

MAZZUCATO, M. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, v. 27, n. 5, p. 803-815, 2018. DOI: 10.1093/icc/dty034.

MAZZUCATO, M. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press, London, 2015.

NELSON, R.R., 1977. *The Moon and the Ghetto. An Essay on Public Policy Analysis*. Norton, New York.

OECD (2011), *Demand-side Innovation Policies*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098886-en>

OECD. (2017). *The Next Production Revolution: Implications for Governments and Business*. Paris: OECD Publishing. Retrieved August 25, 2022, from <https://doi.org/10.1787/9789264271036-en>

OECD. (2019). *Size of public procurement*. Paris: OECD. Retrieved August 25, 2022, from <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>

PORTELA, B. M., BARBOSA, C. M. M., MURARO, L. G., & DUBEUX, R. *Marco legal de ciência, tecnologia e inovação no Brasil*. São Paulo: Editora JusPodium, 2023.

PREBISCH, Raúl. *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. New York: United Nations, Dept. of Economic Affairs, 1950. Original Spanish publication, 1949.

Programa IdeiaGov. (2022a). *Programa IdeiaGov - Aprendizados e Desafios [Triunário]*. Impact Hub. Retrieved from Governo do Estado de São Paulo website: <https://ideiagov.sp.gov.br>

Programa IdeiaGov. (2022b). *Programa IdeiaGov - Relatório de Impacto*. Impact Hub. Retrieved from Governo do Estado de São Paulo website: <https://ideiagov.sp.gov.br>

RAUEN, A. T. (Ed.). *Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais*. Brasília: IPEA, 2022.

UYARRA, E., EDLER, J. *Barriers to innovation through public procurement: a supplier perspective*. *Technovation*, 34(10), 631–645.

UYARRA, E., ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, J.M., FLANAGAN, K., & MAGRO, E. (2020). *Public procurement, innovation, and industrial policy: Rationales, roles, capabilities, and implementation*. *Research Policy*, 49(8), 103844. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.103844>

VEIGA, José Eli da. *Neodesenvolvimentismo: 15 anos de gestação*. São Paulo em Perspectiva – Revista da Fundação Seade, v. 20, n. 3, p. 83-94, 2006.

Yin, R. (2018). *Case Study Research Design and Methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

ZAGO, M. *Poder de compra estatal como instrumento de política públicas?* Brasília: ENAP, 2018.