



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

LETÍCIA RABELO MARTINS

**ANÁLISE DOS STAKEHOLDERS: O CASO DA
PLATAFORMA DE COMPRAS PÚBLICAS PARA INOVAÇÃO**

Brasília - DF

2024

LETÍCIA RABELO MARTINS

**ANÁLISE DOS STAKEHOLDERS: O CASO DA
PLATAFORMA DE COMPRAS PÚBLICAS PARA INOVAÇÃO**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Prof. Dr. Diego
Mota Vieira.

Brasília - DF

2024

LETÍCIA RABELO MARTINS

**ANÁLISE DOS STAKEHOLDERS: O CASO DA
PLATAFORMA DE COMPRAS PÚBLICAS PARA INOVAÇÃO**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da aluna

Letícia Rabelo Martins

Prof. Dr. Diego Mota Vieira

Professor-Orientador

Prof. Dr. Natasha Fogaça

Professor-Examinador

Prof. Me. Lelyne Paes Leme

Professor-Examinador

Brasília, 06 de setembro de 2024

AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar agradecendo à minha família por todo apoio e incentivo desde o começo da minha graduação; a eles devo tudo o que sou e o que conquistei até aqui. Agradeço especialmente à minha mãe, Carla Rabelo, por todo suporte durante o processo.

Agradeço ao meu orientador, Diego Vieira, por todos os ensinamentos, tanto no TCC quanto no projeto de extensão *Retrato Acadêmico*, no qual foi meu coordenador. Diego influenciou minhas escolhas acadêmicas e profissionais e me despertou grande interesse pela administração pública. Também agradeço às professoras Natasha Fogaça e Lelyne Paes, que integraram minha banca, por terem contribuído com valiosas sugestões e observações.

Não poderia deixar de agradecer ao Laboratório de Inovação do Tribunal de Contas da União, coLAB-i, onde fiz meu primeiro estágio e onde me apaixonei pela inovação. À Maria Paula Lins, Carolina Pfeilsticker e Vivian Viana, deixo meu muito obrigado por todos os aprendizados e por terem aberto as portas para mim, sempre acreditando no meu potencial.

Por fim, agradeço a todos que contribuíram com meu projeto e participaram como entrevistados. A colaboração de cada um de vocês foi essencial para o sucesso do meu trabalho.

RESUMO

Os recentes avanços no arcabouço jurídico brasileiro, como a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e a criação de instrumentos específicos para compras públicas voltadas à inovação, buscam suplantam o processo inovativo, agindo pelo lado da demanda para impulsionar mercados privados a desenvolverem novas soluções. Para apoiar e auxiliar os gestores nesse processo, foi criada a Plataforma de Compras Públicas para Inovação (Plataforma CPIN). Este trabalho teve como objetivo principal identificar e classificar os stakeholders envolvidos na criação e desenvolvimento da plataforma, enfatizando suas motivações e estratégias, a partir dos modelos de Mitchell *et al.* (1997), Savage *et al.* (1991) e Gomes *et al.* (2010). Para coleta de dados, foram realizadas 9 entrevistas em profundidade com os responsáveis pelo projeto das instituições que compõem a governança e das instituições parceiras. Foram identificados 49 atores, classificados a partir da relevância, potencial de ameaça e cooperação e potencial de influência nos processos de tomada de decisão. Além disso, foram identificadas as estratégias e desafios da criação e gestão da plataforma, considerando as alterações no modelo de governança; os desafios enfrentados e os fatores que contribuíram para seu sucesso do projeto; estratégias de gestão e escalabilidade da plataforma; e lições aprendidas.

Palavras-chave: Análise de stakeholders; Compras Públicas para Inovação; Plataforma CPIN.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tipologia de stakeholders.....	26
Figura 2 - Diagnóstico dos tipos de stakeholders.....	28
Figura 3 - Jornada CPIN.....	34
Figura 4 - Mapa de Atores.....	45

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de stakeholders.....	26
Quadro 2 - Fatores que afetam o potencial dos stakeholders em ameaçar ou cooperar.....	29
Quadro 3 - Descrição dos participantes.....	39
Quadro 4 - Roteiro semiestruturado.....	41
Quadro 5 - Quadro de Engajamento dos stakeholders.....	46
Quadro 6 - Identificação dos stakeholders.....	48
Quadro 7 - Motivação e contribuição com o projeto.....	49
Quadro 8 - Classificação dos atores que compõem a governança + parceiros.....	51
Quadro 9 - Classificação dos apoiadores ou potenciais apoiadores em 2024 e principais usuários.....	55
Quadro 10 - Classificação dos possíveis parceiros.....	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU - Advocacia Geral da União

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ASPAR - Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos

Atricon - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

FORTEC-PROFNIT - Associação Fórum Nacional de Gestores de Inovação e Transferência de Tecnologia

CAF - Banco de Desenvolvimento da América Latina

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

C4IR-BR - Centro para a Quarta Revolução Industrial do Brasil

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

CGU - Controladoria Geral da União

coLAB-i - Laboratório de Inovação e Coparticipação do Tribunal de Contas da União

Consecti - Conselho Nacional de Secretários para Assuntos de Ciência Tecnologia e Inovação

CP - Compras Públicas

CPIN - Compras Públicas para Inovação

CPSI - Contrato Público de Solução Inovadora

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

Enap - Escola Nacional de Administração Pública

ETEC - Encomenda Tecnológica

Fonacon - Fórum Nacional das Consultorias Jurídicas das Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal

FNP - Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRB - Instituto Rui Barbosa

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

ME - Ministério da Economia

MGI - Ministério da Gestão e Inovação

MS - Ministério da Saúde

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços

MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PGE/SP - Procuradoria Geral do Estado de São Paulo

SAD-PE - Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco

Seplag-RJ - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro

Seplag-MG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1. Contextualização.....	11
1.2 Objetivo Geral.....	17
1.3 Objetivos Específicos.....	17
1.4 Justificativa.....	17
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
2.1. Compras Públicas Para Inovação.....	20
2.1.1. Fomentando a Inovação: O Papel Ativo do Estado.....	21
2.2. Identificação e análise dos stakeholders.....	24
2.2.1. Modelo de Mitchell (1997).....	24
2.2.2. Modelo de Savage et al. (1991).....	28
2.2.3. Modelo de Gomes et. al (2010).....	31
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	33
3.1. Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa.....	33
3.2. Caracterização do objeto de estudo.....	34
3.2.1. Origem do projeto.....	35
3.2.2. Arcabouço jurídico da CPIN.....	37
3.3. Descrição dos participantes.....	39
3.4. Caracterização dos instrumentos de pesquisa.....	40
3.5. Procedimentos de coleta e análise de dados.....	42
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	44
4.1. Identificação e classificação dos stakeholders.....	44
4.1.1. Modelo coLAB-i.....	44
4.1.2. Modelos teóricos.....	47
4.2. Estratégias e desafios da criação e gestão da plataforma.....	63
4.2.1. Governança da Plataforma CPIN.....	63
4.2.2. Desafios e fatores de sucesso.....	65
4.2.3. Estratégias de gestão e escalabilidade da plataforma.....	67
4.2.4. Lições aprendidas.....	68
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	70
6. REFERÊNCIAS.....	72
7. APÊNDICE 1.....	77
8. APÊNDICE 2.....	103

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

Para solucionar os *wicked problems*¹, o Estado tem requerido cada vez mais o desenvolvimento de tecnologias inovadoras, por possuírem significativas implicações sociais, econômicas, ambientais e culturais em todos os setores econômicos de uma nação (Rech Filho, 2023). As compras públicas (CP) se tornaram um importante instrumento político para fomentar a inovação e o desenvolvimento socioeconômico, afinal, é através das aquisições que o Estado realiza obras públicas e gerencia serviços essenciais como saúde, educação e segurança pública (Erridge e McIlroy, 2002). Portanto, as CP podem ser utilizadas para impulsionar mudanças na prestação de serviços públicos, criar espaço fiscal e empregos, além de estimular o crescimento do setor privado (Banco Mundial, 2020).

O potencial dessa área fica ainda mais evidente quando se analisa o volume das compras públicas. Em 2021, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), identificou que seus países membros despenderam em média cerca de 12,9% do PIB em aquisições governamentais, número que é ainda maior nos países da OCDE-UE, cerca de 14,8%. O Brasil manteve-se na média e despendeu cerca de 12% do PIB no mesmo ano, cerca de R\$1,04 trilhão (IPEA, 2021). Este elevado poder de compra tem o potencial de influenciar o comportamento das organizações do setor privado, visto que, muitas vezes, o governo é o maior cliente dentro de um país (Walker e Brammer, 2009). As aquisições públicas também são capazes de estimular a inovação nos mercados fornecedores, utilizar dinheiro público para apoiar objetivos ambientais ou sociais e para apoiar os mercados nacionais (McCrudden, 2004). Ainda, podem impactar as decisões dos agentes econômicos, não só devido ao grande volume de compras, mas também ao fato de que as regras geralmente são seguidas por muitas pessoas e instituições (Rauen, 2017).

Por consequência, esta área acaba sendo um importante vetor para inovação, como por exemplo, para: o desenvolvimento da internet nos Estados Unidos; a criação da indústria da

¹ São desafios complexos, transversais de amplitude mundial que possuem diferentes causas e afetam populações inteiras e, por isso, não possuem uma solução clara e única. Por exemplo, o aquecimento global, a crescente desigualdade de renda e a crise energética.

biotecnologia no Reino Unido; e a criação do algoritmo que levou ao sucesso do Google (Geroski, 1990; Mazzucato, 2013). Isso acontece porque às vezes a demanda pública é um primeiro impulso para o desenvolvimento de tecnologias e depois disso as empresas conseguem tracionar e criar mercados consumidores. Ao encontro a esta ideia, Mazzucato (2014) aponta que o Estado assume as áreas de maior risco e incerteza e cria novas oportunidades tecnológicas.

Nos últimos anos, a administração pública tornou-se capaz de realizar compras inovadoras de produtos, serviços ou sistemas que ainda não estão disponíveis no mercado e precisam ser desenvolvidos. Um caso emblemático do governo brasileiro foi a aquisição de milhões de doses do Ingrediente Farmacêutico Ativo para a vacina contra a COVID-19, além de garantir a transferência total da tecnologia (Casa Civil, 2020). Esse é um exemplo interessante porque a vacina não estava 100% desenvolvida e havia risco tecnológico, por isso, não podia ser adquirida através de qualquer instrumento. A compra foi realizada através de uma Encomenda Tecnológica² (ETEC), um instrumento de compra pública inovadora, que permitiu a compra “em tempo recorde” (CEE-Fiocruz, 2021).

Exemplos como a internet e a vacina são impactantes porque alteraram o rumo da sociedade como um todo. Essas tecnologias precisaram de todo um contexto favorável para sua criação e disseminação, afinal, do que adianta existir a vacina contra a COVID-19 se o Estado não é capaz de comprá-la em tempo hábil para salvar vidas? O que poderia facilitar a aquisição de outras inovações capazes de aumentar o desenvolvimento socioeconômico do país? Pensando nisso, o governo brasileiro alterou a legislação para suplantando o processo inovativo no país.

A Emenda Constitucional Nº 85/2015 (Brasil, 2015) declarou que é papel do Estado incentivar o desenvolvimento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. No ano seguinte, a Lei nº 13.243/2016 (BRASIL, 2016) estabeleceu medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica. Em 2021, a Lei Complementar nº 182 (Brasil, 2021) instituiu o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador, buscando viabilizar novas possibilidades para a contratação de soluções inovadoras. É uma sutil, porém importante alteração provocada pela Nova Lei de Licitações brasileira nº 14.133, artigo 11, inciso I:

² A ETEC é um tipo especial de compra pública que permite dispensa de licitação e é utilizada quando se compra o esforço de desenvolvimento de uma solução inovadora, mas há incerteza sobre o sucesso ao final da contratação (HUBTEC, 2021)

O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o **resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; (BRASIL, 2021, Art.11, inciso I, grifo do autor)

Essa lei estipula que a seleção da contratação deve se concentrar na proposta com **resultado mais vantajoso**, ou seja, o foco aqui é no **resultado da contratação**. Já a antiga Lei nº 8.666 de 1993, estipula que o foco da CP deve se concentrar na seleção da **proposta mais vantajosa**, ou seja, o foco recai no valor final da contratação e não no melhor resultado possível. Essa pequena diferença trazida pela Nova Lei de Licitações é um bom exemplo de como o Estado reestruturou a legislação para aprimorar seu processo de contratação, fomentando o desenvolvimento de soluções inovadoras e garantindo maior segurança jurídica para quem quer inovar.

O arcabouço legislativo é extenso e será detalhado no decorrer deste projeto, aqui é importante ter em mente que as leis de compra pública para inovação (CPIN) incluem diversos instrumentos jurídicos específicos, como o Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI), o Diálogo Competitivo e a ETEC. Escolher o instrumento jurídico mais adequado ao desafio é uma das etapas mais complexas do processo de aquisição inovadora para o gestor público (TCU, 2022), visto que cada instrumento tem sua particularidade e se difere bastante do processo licitatório tradicional. As mudanças trouxeram novas oportunidades para o desenvolvimento de soluções inovadoras, além de trazer maior segurança jurídica para quem quer inovar.

O novo ordenamento jurídico foi elaborado com a intenção de suplantando o processo de inovação e agir pelo lado da demanda para impulsionar mercados privados a desenvolverem novas soluções. Para inovar, uma empresa precisa explorar e descobrir oportunidades tecnológicas, estabelecer uma estratégia apropriada e ter a capacidade de transformar esses insumos em inovação real antes que seus concorrentes o façam (Manual de Oslo, 2018). Tais oportunidades tecnológicas dependem de objetivos estratégicos, como suprir uma demanda identificada do mercado ou fazer uma inovação incremental para melhorar um produto ou

serviço já existente. Assim, manter a saúde financeira da organização nesse contexto é um desafio que pode inibir equipes e minar o processo inovativo.

Além de fazer alterações em seu arcabouço legislativo, o setor público passou por mudanças bastante dinâmicas e promoveu diversas iniciativas, como por exemplo:

- HUBTEC: iniciativa da ABDI (2020), é o primeiro e único escritório brasileiro capaz de apoiar órgãos públicos e empresas de economia mista a conduzir todas as fases de uma ETEC. Já capacitou mais de 600 gestores públicos em todo o Brasil (ABDI, 2023).
- Política Nacional de Inovação: estabelecida através do Decreto nº 10.534 em 2020, tem como objetivo “orientar, coordenar e articular as estratégias e os programas relacionados ao setor produtivo”. Também deve estabelecer “mecanismos de cooperação entre os estados e municípios” (TCU. 2023).
- Portal Nacional de Contratações Públicas: site oficial lançado pelo Ministério da Economia (ME) em 2021, destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n 14.133) e destinado a aprimorar a transparência na utilização dos recursos públicos.
- Toolkit do Marco Legal de CT&I: criado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP) em 2021 e re-lançado em 2023. Trata-se de um conjunto de modelos de contratos, acordos e outros instrumentos jurídicos destinados à efetivação do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil. Contém materiais de apoio relacionados não apenas às aquisições públicas de inovação, mas também a outras opções legais, como atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação.
- Rede Capacita Compras: lançada em 2022 a partir de um Protocolo de Intenções entre as Secretarias de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG) e do Rio de Janeiro (Seplag-RJ), a Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco (SAD-PE), a Fundação João Pinheiro (FJP), O Instituto Rui Barbosa (IRB) e o Tribunal de Contas da União (TCU). O objetivo dessa rede é disseminar programas e iniciativas de capacitação, formação contínua e modernização das contratações

públicas entre diversos atores e poderes da Administração Pública e outras instituições interessadas.

- A Plataforma de Compras Públicas Para Inovação (Plataforma CPIN), lançada em 2022 através de uma parceria entre TCU, ABDI e ME, é a primeira exclusivamente destinada a compras públicas para inovação no Brasil e busca justamente encorajar o gestor público e facilitar o processo de aquisição.
- Seminário Compras Públicas - Boas Práticas, Inovação e Controle: promovido em 2023 pelo TCU, através de seu Laboratório de Inovação (coLAB-i), em correalização com a ABDI. O encontro reuniu especialistas, universidades, agências de fomento, organizações do terceiro setor, pólos de inovação e participantes de sistemas de inovação que operam na administração pública e na iniciativa privada. O propósito do evento foi promover debates que avancem na compreensão da importância das compras públicas, além de valorizar seu contexto estratégico das compras públicas frente aos desafios sociais e de gestão. O evento contou com o apoio de diversos parceiros: PGE/SP, BID, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Advocacia Geral da União (AGU), Rede Capacita Compras, Sebrae e Controladoria Geral da União (CGU).

Essas iniciativas deixam claro não apenas o esforço do Estado para fomentar a compra pública para inovação (CPIN), mas também o engajamento e a colaboração de diversos atores envolvidos no processo de aquisição, que frequentemente operam de forma isolada, com visões divergentes e falta de comunicação entre si. Órgãos das 3 esferas de governo se uniram em prol de uma pauta comum, a fim de disseminar informação e conhecimento estruturado, compartilhar suas visões, estabelecer mecanismos de cooperação e consolidar as CP como mecanismo estratégico de desenvolvimento tecnológico e socioeconômico.

Ao encontro deste posicionamento, a gestão estratégica dos stakeholders e a importância do equilíbrio das diferentes demandas e necessidades de cada ator é destacada na literatura por Lim *et al.* (2005), Freeman (1984) e Mitchell *et al.* (1997). Os autores defendem que a continuidade e o sucesso das iniciativas organizacionais dependem do relacionamento e

da comunicação entre os stakeholders. Esse fato se torna ainda mais relevante em processos inovadores, como mostra o estudo³ realizado pelo BID e pelo TCU, em parceria com o Instituto Tellus. O estudo identificou que uma das principais dificuldades de inovar no setor público é a **falta de alinhamento entre os órgãos** e que o problema se intensifica em processos de compras por haver diferentes interpretações sobre a aplicação dos instrumentos.

O estudo também levantou possíveis iniciativas para apoiar os gestores públicos a contornarem as barreiras de um processo de CP, dentre elas: a **aproximação e articulação entre atores envolvidos no processo de compras**, com destaque à importância de haver uma coordenação das iniciativas de apoio à inovação; e a gestão do conhecimento e compartilhamento de experiências exitosas de contratação e modelos de documentos.

Isto posto, fica clara a importância de se implementar uma gestão estratégica de stakeholders, alinhada com a criação de um ambiente institucional que favoreça a inovação, a fim de proporcionar as condições necessárias para que a administração pública avance em suas práticas de compras inovadoras. Fomentar o ecossistema de inovação implica em incentivar a participação ativa dos stakeholders, afinal, a implementação de políticas públicas não é exclusividade do estado, mas sim de arranjos compostos por vários atores com diferentes interesses e graus de interdependência (Almeida e Gomes, 2019).

Pensando nisso, foi criada a Plataforma CPIN⁴, fruto de uma parceria entre TCU, ME e ABDI. Lançada em 2022, seu objetivo é “impulsionar o bom uso de instrumentos de contratação de soluções inovadoras para enfrentar os desafios públicos” (Inovacpin, 2023). Ela conta com materiais que orientam o gestor público na escolha dos caminhos mais adequados frente às condições do desafio enfrentado e da análise prévia de possíveis soluções. Esses elementos atraíram outros grandes parceiros que decidiram apoiar o projeto através da disponibilização de recursos, materiais e documentos, como o BID, o Porto Digital e a PGE/SP.

De modo geral, estes órgãos têm o objetivo comum de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país, cada um em sua área de atuação específica, mas todos com grande capilaridade a nível federal e/ou estadual. Analisar as motivações nas relações entre os atores é fundamental para que os gestores possam tomar decisões mais precisas em relação à alocação de recursos e ao atendimento das demandas e interesses. Em

³ Inovamos: Modelo de Apoio a Compras Públicas de Inovação. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/inovamos-modelo-de-apoio-a-compras-publicas-de-inovacao.htm>>

⁴ Disponível em: <<https://inovacpin.org/>>, Acesso em 15 de dezembro de 2023

síntese, estudar as relações entre stakeholders no contexto da Plataforma CPIN, permite uma compreensão aprofundada das motivações, dinâmicas e impactos dessas interações, contribuindo para o sucesso contínuo e o desenvolvimento do projeto inovador.

Para essa análise, foram utilizados modelos da Teoria dos Stakeholders, com o objetivo de responder a seguinte pergunta de pesquisa: Como as relações entre os diferentes stakeholders influenciaram o processo de criação e desenvolvimento da Plataforma CPIN?

1.2 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa é analisar o papel dos atores envolvidos na criação e desenvolvimento da Plataforma CPIN, destacando suas motivações e estratégias para promover compras públicas inovadoras.

1.3 Objetivos Específicos

A pesquisa tem como objetivo responder os seguintes objetivos específicos:

- Identificar os stakeholders envolvidos na Plataforma CPI e classificá-los segundo os modelos de e Mitchell et al. (1997), Savage et al. (1991) e Gomes et al. (2010).
- Compreender como as características e necessidades específicas dos diferentes stakeholders impactam a forma como eles interagem e colaboram dentro do contexto da Plataforma CPIN.
- Analisar as barreiras e desafios enfrentados pelos stakeholders na implementação e manutenção das parcerias na Plataforma CPIN.
- Identificar lições aprendidas com a implementação da Plataforma CPIN e como podem ser aplicadas para informar futuras iniciativas de compras públicas para inovação no Brasil e em outros países.

1.4 Justificativa

O presente estudo justifica-se enquanto articulação teórica uma vez que situa a discussão sobre compras públicas no contexto recente de inovação, analisando um caso real da administração pública. O propósito da Plataforma CPIN é orientar e guiar os gestores públicos na melhor escolha de contratação de uma solução inovadora, o que se mostra relevante ao considerar o alto volume de aquisições governamentais e alterações no arcabouço

legislativo com a criação de uma série de instrumentos capazes de permitir a aquisição de soluções inovadoras.

Outra justificativa se sustenta na relevância do tema para o desenvolvimento socioeconômico do país. Conforme o Guia para Compras Públicas de Inovação (GCPI-EU), as CPIN incentivam não apenas o crescimento das startups do país, mas também o desenvolvimento de soluções inovadoras por diversos outros agentes: empresas já consolidadas no mercado; universidades, institutos de pesquisas e outras entidades reconhecidas como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs); entidades sem fins lucrativos; laboratórios de pesquisas; entre outros (European Commission, 2021). O Guia também destaca que as CPIN podem fugir das compras tradicionais que costumam priorizar o objeto de menor preço e passar a priorizar compras que proporcionam melhor utilização dos recursos públicos, adquirindo produtos de maior qualidade, melhor relação custo-benefício e adequado impacto social, econômico e ambiental.

Esta pesquisa tem como implicação prática compreender como as relações entre os diferentes stakeholders influenciaram a tomada de decisões e a definição de objetivos e diretrizes para a Plataforma CPIN. Entre essas contribuições, destaca-se a identificação e categorização das partes interessadas e da criação de parcerias essenciais para o sucesso da iniciativa. Isso pode auxiliar os gestores e formuladores de políticas públicas a coordenarem projetos inovadores e ações interorganizacionais bem-sucedidas, que atendam às necessidades dos stakeholders de forma eficiente e eficaz. É uma forma de inspirar e orientar outras iniciativas semelhantes na administração pública, sobretudo na área de inovação onde tudo é tão incerto.

Para tanto, serão utilizados modelos de Mitchell *et al.* (1997), Savage *et al.* (1991) e Gomes *et al.* (2010) para identificar, analisar e classificar os stakeholders. Entende-se que uma análise conjunta é capaz de descrever de forma mais fidedigna a atuação de cada ator no contexto da Plataforma CPIN. A utilização simultânea dos dois primeiros modelos é defendida por Menezes, Vieira e Oliveira (2022), para melhor compreensão dos autores. Eles defendem que a tipologia de Savage permite identificar atores capazes de cooperar ou ameaçar a organização, mas não classifica os atores em função do seu grau de importância, o que pode ser feito a partir do modelo de Mitchell. Já o modelo de Gomes *et al.* (2010) complementa as duas classificações ao analisar a influência dos stakeholders na tomada de decisões em contextos de gestão pública. O autor partiu de estudos empíricos em governos

locais no Brasil e na Inglaterra e, mesmo sendo países com contextos socioeconômicos e culturais distintos, chegou a resultados muito semelhantes, o que demonstra a aplicabilidade do modelo em diferentes cenários.

Ainda, a análise de formação das parcerias pode guiar a replicabilidade da Plataforma em outros países. Inclusive, foi inspirado nas experiências bem-sucedidas de outros países, que o governo brasileiro priorizou as compras públicas como um meio fundamental para impulsionar a economia por meio da inovação (Moreira e Vargas, 2012), ultrapassando a visão restrita do papel do Estado na correção de falhas de mercado e lhe conferindo um papel de formador e criador de mercados.

Outra justificativa se embasa no fato do meio acadêmico ter demonstrado contínuo interesse sobre esse tema ao longo das últimas décadas. Uma análise bibliométrica verificou que estudos relacionados às compras públicas em projetos de inovação datam a partir de 1984 e que houve um crescimento expressivo a partir de 2010, com pico em 2014 (Corinthians e Barbalho, 2021). O estudo considerou publicações na base de dados *Scopus* com limitação de período até 2017 e analisou 235 documentos, ou seja, havia interesse no tema antes mesmo da implementação da Lei nº14.133 (2021) e antes dos esforços governamentais no lançamento de diferentes iniciativas mencionadas anteriormente. Isto posto, estudar o caso real da Plataforma CPIN se mostra relevante para o meio acadêmico, visto que essa pesquisa contribuiria para maior compreensão das dinâmicas presentes nas CPIN, sobretudo nas relações entre os atores envolvidos, contribuindo para o avanço do entendimento teórico e prático da área.

Além disso, disseminar esse conteúdo dentro do meio acadêmico se mostra essencial à medida que a própria universidade é uma parceria importante durante o processo de aquisição governamental, sobretudo: analisar o contexto do desafio priorizado (inclusive para conhecer o nível de maturidade da pesquisa e da produção científica na área); decidir por contratar; e prospectar no mercado (TCU, 2022). Ou seja, o papel da academia pode variar, desde uma parceira do governo para apoiar a contratação na descrição do desafio (considerando estudos sobre o desafio ou sobre as tecnologias disponíveis), até tornar-se fornecedora para o desenvolvimento de uma possível solução.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta uma revisão da literatura sobre Compras Públicas para Inovação, além dos principais conceitos e teorias voltadas para análise e classificação de stakeholders.

2.1. Compras Públicas Para Inovação

Antes de compreender o que são compras públicas para inovação, é importante ter observado que compras públicas se referem à aquisição de bens e serviços realizada por entidades do setor público em diversas esferas de um país (IPEA, 2021). Como foi mencionado, o Estado adquire não apenas bens e serviços simples e de baixo custo (como lápis e cadeiras escolares), mas também de maior custo e complexidade (como sistemas de inteligência artificial, aeronaves ou mesmo vacinas para enfrentar uma pandemia). Mas o que de fato diferencia compras públicas tradicionais das compras públicas para inovação? De modo simples, nas compras tradicionais, o governo adquire produtos e serviços que já estão disponíveis no mercado ou que necessitam de pouca adaptação para serem utilizados (“produtos de prateleira”). Já nas compras de inovação, o governo busca adquirir uma solução ainda desconhecida para um desafio público, ou seja, que ainda não está disponível no mercado e precisa ser desenvolvida (Rech Filho, 2023).

Apesar da abrangência da área de compras, ela nem sempre recebeu a devida atenção e era vista apenas como procedimento burocrático. Porém, o livro “Compras públicas: para além da economicidade” (Enap, 2019), discorre como nas últimas décadas, a administração pública passou a enxergar o papel estratégico da compra para alcance das metas e funções estatais, além de influenciar diretamente a competitividade, sustentabilidade e capacidade de inovação das organizações. A partir de Martins *et al.* (2001), o livro também aponta que o processo de aquisição deixou de ser uma atividade meramente rotineira e passou a ser parte do processo de logística das organizações públicas. A área se inter-relaciona com os outros setores da organização, influenciando e sendo influenciadas nas tomadas de decisões estratégicas.

Para as compras governamentais, essa mudança de paradigma é importante visto que o Estado detém o monopólio da regulação e possui um amplo poder de compra - como

mencionado, cerca de 12% do PIB é investido nesta área. No caso das CPIN, elas podem ser vistas como uma chance de melhor utilização dos recursos públicos, pois fogem dos modelos de aquisições tradicionais, que normalmente se baseiam em produtos padronizados e de menor preço. As CPIN podem trazer: maior qualidade aos produtos adquiridos; melhor relação custo-benefício para as partes envolvidas; adequado impacto social, econômico e ambiental; e, principalmente, novas oportunidades de negócios para empresas e demais instituições dispostas a inovar (TCU, 2022).

Como descrito no livro “Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas?”, de Marina Zago (2018), as contratações governamentais têm sido utilizadas indiretamente para implementar políticas públicas, integrando requisitos ou obrigações adicionais ao longo de todo o processo de compra. Ou seja, tais requisitos não se limitam apenas ao objeto principal do contrato, mas se estendem para além dele, como quando se estabelece a utilização de mão de obra de grupos minoritários e vulneráveis de uma região; ou quando se estabelece critérios verdes para aquisição de bens, serviços e obras com reduzido impacto ambiental ao longo do seu ciclo de vida, por exemplo. Isto posto, fica clara a relevância da área de compras para toda a sociedade.

2.1.1. Fomentando a Inovação: O Papel Ativo do Estado

Um estudo de Ferraz, Finan e Szerman (2015), buscou determinar se a demanda do governo pode desempenhar um papel importante no desenvolvimento das empresas, no crescimento do emprego e na diversificação de produtos de empresas vencedoras de contratos de compras governamentais. O artigo reuniu um conjunto de dados abrangente combinando dados de empregador-empregado de empresas formais no Brasil, em contratos de compras públicas celebrados entre 2004 e 2010. A conclusão foi que, ganhar um contrato resulta em um crescimento trimestral de 2,2% das empresas e o crescimento tende a ser relativamente maior em empresas mais jovens. Além disso, também pode resultar em um aumento significativo no crescimento do emprego, com empresas vencedoras dos contratos contratando mais trabalhadores em comparação com aquelas que não ganham.

O estudo demonstra o impacto positivo que a obtenção de contratos públicos pode ter no crescimento das empresas e no emprego. Isso também pode ser visto na literatura de Moreira e Vargas (2009), que acreditam que o poder de compra do Estado pode ser utilizado como política pública para o estímulo à atividade empresarial. Os autores também defendem

que as compras públicas direcionadas às empresas ou setores garantem um mercado consumidor para seus produtos e serviços, ou seja, os governos assumem a garantia da demanda contribuindo para a permanência e o desenvolvimento dessas empresas no mercado. Em complemento a esta ideia, Moreira e Vargas (2012) também destacam que as compras públicas tornaram-se um meio fundamental para impulsionar a economia por meio da inovação.

É importante ressaltar que o Estado é capaz de promover o desenvolvimento da inovação através de dois meios: oferta e demanda. Os instrumentos que atuam pelo lado da oferta garantem recursos necessários para atividades inovadoras (bolsas de pesquisas, crédito subsidiado ou incentivos fiscais, por exemplo). Por outro lado, o governo também pode atuar pelo lado da demanda, para estimular o surgimento ou aumento da busca por inovações no mercado e influenciar a direção da oferta (Rech Filho, 2023). Tanto no Brasil quanto no exterior, entendeu-se que a atividade dos compradores era extremamente relevante para o esforço privado de inovação, isso porque as compras públicas e o arcabouço jurídico impactam de alguma forma nas decisões dos agentes econômicos.

Não obstante, Uyarra, E., *et al.* (2014) apontam estudos que forneceram provas empíricas do impacto dos contratos públicos para inovação em comparação com os instrumentos tradicionais. Eles citam, por exemplo, Rothwell e Zegveld (1981), que concluíram que os contratos públicos tinham mais probabilidades de gerar inovações do que os subsídios à P&D. Também cita Guerzoni e Raiteri (2012), que, ao utilizarem dados do Innobarómetro⁵ entre 2006-2008, observaram que os contratos públicos influenciaram mais o comportamento inovador das empresas do que os subsídios à P&D, mas observaram que os efeitos mais fortes sobre a inovação ocorreram na combinação de ambos os instrumentos.

Esses e outros estudos indicam o potencial transformador das CP e CPIN, tanto do ponto de vista de desenvolvimento socioeconômico e melhoria da qualidade de vida da população, quanto os benefícios para o crescimento do setor privado. Entender essa área como estratégica foi uma virada de chave que refletiu sobretudo no arcabouço legislativo, afinal, comprar um alfinete não é o mesmo que comprar uma solução de “inspeção robotizada de tubulações de difícil acesso”⁶ para a Petrobras. A execução de uma CPIN requer instrumentos

⁵ Innobarometer é um relatório de tendências de inovação empresarial da União Europeia.

⁶ Exemplo real do Módulo Aquisição de Soluções da Petrobras, que visa a contratação de uma solução inovadora através do instrumento de CPSI para resolver o desafio de: aumentar a confiabilidade das inspeções em tubulações com camada de isolamento térmico (sem que a camada de isolamento seja retirada) por meio da

jurídicos diferentes e adaptados ao processo inovativo, por isso, a legislação precisou ser alterada ao longo dos anos.

Um exemplo dessa necessidade de alteração na legislação pode ser verificado em uma publicação do IPEA (2005), em sua revista “Políticas Públicas - O poder de compra do governo”, destacando como o “poder de fogo das aquisições governamentais é mesmo assombroso”, mas considerou as problemáticas da legislação vigente à época. O exemplo considerado foi o da construção de mais uma usina nuclear para a produção de energia elétrica, capaz de gerar uma série de negócios e permitir que diversos fornecedores se beneficiassem da economia de escala. Porém, antiga lei que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, Lei nº 8.666 (1993), regulava a construção de uma usina hidrelétrica “da mesma forma que a instalação de um aparelho de ar-condicionado na parede de um escritório - como se seus efeitos para o país como um todo fossem semelhantes”. No decorrer da matéria, os autores mencionam a necessidade de flexibilização da Lei nº 8.666 e já previam alterações e melhorias futuras na legislação. A recente legislação voltada à CPIN também será detalhada no capítulo de método, durante a caracterização do objeto de estudo.

Até aqui, está claro o papel e o potencial das CP e das CPIN enquanto ferramentas estratégicas de políticas públicas. Entretanto, apenas um novo ordenamento legislativo não é suficiente para garantir o sucesso dessas políticas, também é necessária uma atuação colaborativa entre os diferentes stakeholders envolvidos no processo de compras.

O próximo capítulo explora a literatura sobre a Teoria dos Stakeholders, com foco nos modelos de análise e classificação das partes interessadas, para que seja possível aprofundar as motivações, estratégias e o papel de cada ator que colaborou no processo de criação e desenvolvimento da Plataforma.

2.2. Identificação e análise dos stakeholders

A análise de stakeholders é valiosa para as organizações compreenderem e gerenciarem relacionamentos, identificando suas expectativas, influências e níveis de interesse nas atividades da organização. No caso da Plataforma, a análise permitirá identificar

utilização de robôs para a realização de varredura de medição de espessura e detecção de corrosão, erosão e/ou trincas no tubo por ensaio não destrutivo, reduzindo a exposição de homens-hora de exposição ao risco (HHER), a utilização de andaimes e o custo associado à remoção e reinstalação dos isolamentos. Disponível em: <[https://www.petronect.com.br/irj/go/km/docs/ccshrcontent/Site%20Content%20\(Legacy\)/Portal2018/pt/busca_intr.html?search=7004251587](https://www.petronect.com.br/irj/go/km/docs/ccshrcontent/Site%20Content%20(Legacy)/Portal2018/pt/busca_intr.html?search=7004251587)> Acesso em: 30 de março de 2024.

como as motivações e influências por trás das interações entre os atores conferiu sucesso ao desenvolvimento do projeto.

Neste artigo, “stakeholder” é definido a partir de Freeman (1984), visto que o autor propõe uma definição abrangente e muito usada pela literatura: “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da organização”. No caso da Plataforma, seriam as instituições que implementam efetivamente o projeto e compõem seu núcleo de governança; instituições que apoiam através de recursos humanos, financeiros ou contribuindo com materiais e conteúdos; usuários e potenciais usuários dos mais diversos perfis (gestores públicos, auditores, representantes do mercado privado, pesquisadores, docentes, discentes e cidadãos).

A partir desse conceito, busca-se compreender o que motiva todos esses atores a aderirem à Plataforma CPIN e como os relacionamentos são priorizados e gerenciados. Para isso serão utilizados modelos de Mitchell *et al.* (1997), Savage *et al.* (1991) e Gomes *et al.* (2010), para identificar, analisar e classificar os stakeholders.

2.2.1. Modelo de Mitchell (1997)

A escolha pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) fundamenta-se na significativa contribuição desse autor para a compreensão das dinâmicas de relacionamento organizacional, sendo também o modelo mais amplamente utilizado, conforme identificado por Menezes, Vieira e Santos (2020), que analisaram o panorama recente da produção sobre Teoria dos Stakeholders em periódicos nacionais no período de 2014 a 2019.

O próprio modelo parte da definição de stakeholder de Freeman e, em seguida, propõe que as classes das partes interessadas sejam identificadas pela posse ou posse atribuída de ao menos um dos três atributos: (i) o poder das partes interessadas de influenciarem a organização; (ii) a legitimidade do relacionamento das partes interessadas com a organização; (iii) a urgência de reivindicação das partes interessadas sobre a organização.

Além dessa tipologia de stakeholders, os autores propõem uma categorização que pode prever e analisar como as partes interessadas podem mudar de uma classe para outra e como se comportam em cada uma. Também são consideradas as consequências dessas relações tanto para os gestores como para a própria organização.

Para o autor, poder é definido a partir de Salancik & Pfeffer (1974), sendo a “capacidade daqueles que possuem o poder de produzir os resultados que desejam”⁷. Um ator pode ter poder à medida que possui: recursos físicos de força, violência ou restrição (poder coercitivo); recursos materiais ou financeiros (poder utilitário); recursos simbólicos (poder normativo).

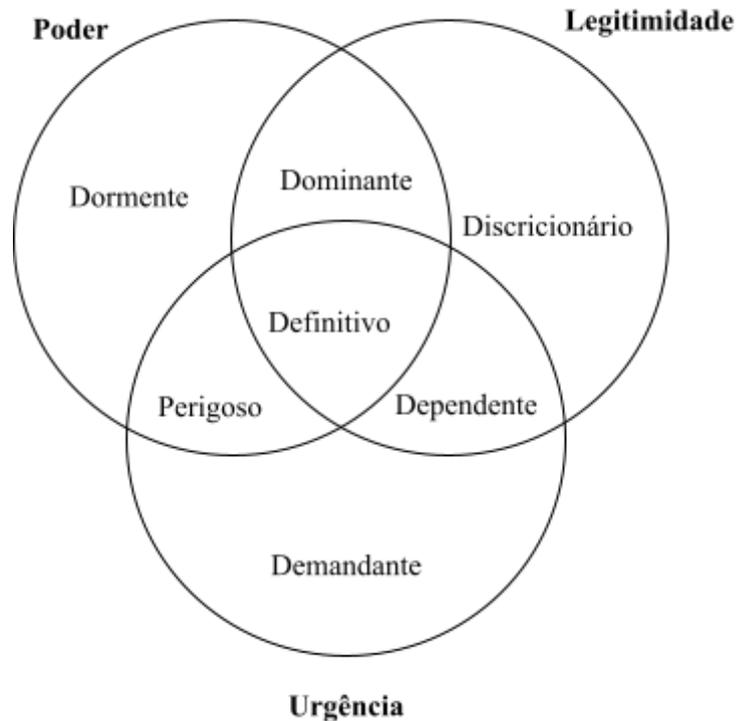
Legitimidade é definida a partir de Suchman (1995) e considera que as ações de uma organização são desejáveis ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construídas. Apesar dessa definição não ser precisa, os autores afirmam que ela é ampla e reconhece a natureza avaliativa, cognitiva e socialmente construída da legitimidade. Também apontam que é representativa de definições de legitimidade com base sociológica e contém diversas descrições que são úteis na sua abordagem à identificação das partes interessadas. É um conceito interessante porque ajuda a identificar quais atores provavelmente serão relevantes para os gestores de uma organização e, apesar de estar relacionada ao poder, ambas são consideradas variáveis independentes que podem ser combinadas para criar autoridade.

Por fim, para dar mais dinamicidade aos conceitos, introduz-se o atributo "urgência", sendo definida como o grau em que as reivindicações das partes interessadas exigem atenção. A fim de ser significativo nas interações entre stakeholders e gestores, esse atributo precisa ser associado a outro (legitimidade ou poder), podendo modificar ou intensificar o grau do relacionamento ao dar voz e exercício à parte interessada.

Vale ressaltar que os atores podem ou não ser conscientes da posse ou exercício de qualquer um dos atributos acima (Mitchell *et al.*, 1997) e, ao menos que os exerçam, não terão importância para as partes interessadas. Também é importante dizer que todos os atributos são transitórios, sendo adquiridos ou perdidos a depender do contexto.

A partir dessas definições e relações, o artigo apresenta as classes das partes interessadas, podendo ser identificadas com base na posse ou na posse atribuída de um ou mais atributos (poder, legitimidade e urgência) - quanto mais atributos o ator possuir, mais relevante ele é.

⁷ Tradução livre do autor. Trecho original: “[it is] the ability of those who possess power to bring about the outcomes they desire” (Salancik & Pfeffer, 1974: 3).

Figura 1 - Tipologia de stakeholders

Fonte: Adaptado de Mitchell et. al (1997) - Tradução livre.

Atores identificados pela posse ou posse atribuída de apenas um atributo é considerado “latente”; atores com dois atributos são considerados “moderadamente salientes”, sendo atores que “esperam algo” e considerados “expectantes”; e aqueles com os três atributos são os mais relevantes e são considerados “altamente salientes”. As particulares de cada classe são descritas abaixo:

Quadro 1 - Tipos de stakeholders

Classe	Atributo (s)	Tipo de stakeholder
Latentes	Poder	Dormente: possui poder para impor sua vontade, mas por não ter um relacionamento legítimo ou uma reivindicação urgente, seu poder se torna inútil. É um ator que, apesar de ter um único atributo, não deve ser desconsiderado, dado que pode assumir outro atributo e tornar-se “saliente”.
	Legitimidade	Discricionário: não possui poder ou reivindicações imediatas, portanto, não existe pressão significativa sobre os gestores se envolverem ativamente com essa parte interessada, embora tenham a opção de fazê-lo.

	Urgência	Demandante: é exigente e não apresenta perigo aos gestores por não possuírem nenhum outro atributo complementar.
Expectantes	Poder + Legitimidade	Dominante: possui influência e reivindicações legítimas, formando uma coalizão dominante na organização. Assim, espera-se que tenha algum mecanismo formal que reconheça a importância de seu relacionamento com a organização.
	Legitimidade + Urgência	Dependente: Depende de outras partes interessadas ou dos gestores, visto que não possui poder para impor suas vontades ou reivindicações.
	Urgência + Poder	Perigoso: Por não possuir legitimidade, é considerado coercitivo e possivelmente violento para a organização. “Coerção é sugerido como descritor porque o uso do poder coercitivo muitas vezes acompanha o status ilegítimo” (Mitchell <i>et al.</i> , 1997).
Altamente salientes	Poder + Legitimidade + Urgência	Definitivo: É um ator cuja suas reivindicações são prontamente atendidas pelos gestores, tornando-se altamente relevante. Qualquer ator expectante pode tornar-se uma parte interessada definitiva ao adquirir o atributo ausente.

Quadro produzido pela autora.

O quadro acima é capaz de auxiliar na identificação, priorização e gestão das partes interessadas. Ressalta-se a dinamicidade das relações e até mesmo dos atributos de cada ator. Conforme ressaltado por Vieira (2017), os papéis assumidos pelos atores e a percepção da importância de suas demandas são instáveis, influenciados pelo contexto, pelo passar do tempo e pelos momentos de interação com outras partes interessadas. Não obstante, um ator, enquanto stakeholder, pode assumir mais de um papel, portanto, qualquer classificação deve ser provisória (Cabral *et al.* 2016).

2.2.2. Modelo de Savage *et al.* (1991)

A segunda classificação presente no artigo é a de Savage *et al.* (1991), que analisa o potencial do stakeholder de ameaçar ou cooperar com a organização e formula estratégias para gerenciamento das relações. A capacidade de ameaça está ligada ao poder do stakeholder, por exemplo, quanto mais dependente a organização for do stakeholder, mais

poderoso ele é. Ela também se relaciona com as oportunidades e vontades de agir das partes interessadas, por isso, é uma variável importante, que ajuda a organização a desenhar o “pior cenário” e se preparar para ele. A capacidade de cooperação dos stakeholders costuma ser ignorada pelos gestores, mas é particularmente relevante, visto que permite uma gestão de relacionamentos que vai além de estratégias puramente defensivas ou ofensivas, possibilitando que organizações unam forças e recursos para um melhor resultado (Savage *et al.*, 1991).

A partir dessas definições, o autor propõe uma classificação de 4 tipos de stakeholders:

Figura 2 - Diagnóstico dos tipos de stakeholders

		Potencial dos stakeholders em ameaçar a organização	
		Alto	Baixo
Potencial dos stakeholders em colaborar com a organização	Alto	Tipo 4 AMBÍGUO Estratégia COLABORAR	Tipo 1 APOIADOR Estratégia ENVOLVER
	Baixo	Tipo 3 NÃO APOIADOR Estratégia DEFENDER	Tipo 2 MARGINAL Estratégia MONITORAR

Fonte: Elaboração da autora - traduzido de Savage *et al.* (1991)

- Tipo 1 - Apoiador:** possui baixo potencial de ameaça, mas alta capacidade de cooperação, sendo o tipo ideal, pois apoia os objetivos e ações da organização. A estratégia de relacionamento consiste em envolver esse stakeholder em questões relevantes e manter uma relação constante.
- Tipo 2 - Marginal:** não é altamente ameaçador ou cooperativo, visto que, apesar de terem potencial interesse na organização, não está especialmente preocupado com a maioria das questões. A estratégia de relacionamento é monitorar esse stakeholder, considerando que seu interesse é específico. A

organização deve se mobilizar para aumentar o apoio ou para desviar a oposição dessa parte interessada apenas se a questão for relevante.

3. **Tipo 3 - Não apoiador:** possui alto potencial de ameaça e baixo nível de cooperação, sendo o pior tipo para a organização. A estratégia de relacionamento consiste em defender-se e tentar reduzir a dependência com o stakeholder.
4. **Tipo 4 - Ambíguo (“benção mista”):** tanto o potencial de ameaça quanto de cooperação são altos, o que torna esse stakeholder especialmente importante. A estratégia de relacionamento é investir na colaboração, para limitar sua possível oposição à organização.

Essa classificação considera tanto os stakeholders internos quanto externos à organização e reconhece que a classificação é dinâmica, ou seja, o diagnóstico das partes interessadas é uma atividade contínua. Percebe-se que os relacionamentos que permeiam a organização nem sempre são positivos, portanto, a estratégia fundamental de gestão dos stakeholders é transformar seu relacionamento para o mais favorável possível. Ainda, o ideal é envolvê-los na gestão estratégica, estabelecendo metas e planos futuros, ao invés de envolvê-los apenas em atividades específicas.

O quadro abaixo fornece uma lista de fatores que devem ser considerados pela organização para diagnosticar o potencial de ameaça ou cooperação.

Quadro 2 - Fatores que afetam o potencial dos stakeholders em ameaçar ou cooperar

Fatores	Aumenta ou diminui o potencial de ameaça do stakeholder?	Aumenta ou diminui o potencial de cooperação do stakeholder?
Stakeholder controla algum recurso chave da organização.	Aumenta	Aumenta
Stakeholder não controla nenhum recurso-chave da organização.	Diminui	Ambos
Stakeholder é mais poderoso que a organização.	Aumenta	Ambos

Stakeholder é tão poderoso quanto a organização.	Ambos	Ambos
Stakeholder é menos poderoso que a organização.	Diminui	Aumenta
Stakeholder propenso a tomar medidas de apoio à organização.	Diminui	Aumenta
Stakeholder propenso a tomar medidas contrárias à organização.	Aumenta	Diminui
Stakeholder não é propenso a tomar nenhuma medida.	Diminui	Diminui
Stakeholder propenso a formar uma coalizão com outros stakeholders.	Aumenta	-
Stakeholder propenso a formar uma coalizão com a organização.	Diminui	Aumenta
Stakeholder não é propenso a formar uma coalizão com ninguém.	Diminui	Diminui

Fonte: Carvalho, 2013.

Não obstante, Savage *et al.* (1991) também consideram que, um fator poderá afetar o potencial de ameaça ou cooperação a depender: (I) do contexto específico e do histórico das relações da organização com o stakeholder; e (II) de outras partes interessadas importantes que influenciam a organização.

Isto posto, pode-se considerar que este modelo difere-se do anterior à medida que Savage *et al.* (1991) classificam os stakeholders a partir de seu potencial de cooperar ou ameaçar a empresa, tornando-se ou não um aliado. Já Mitchell *et al.* (1997) classificam a relevância da parte interessada a partir de poder, legitimidade e urgência que ela possui em seu relacionamento com a organização.

2.2.3. Modelo de Gomes et. al (2010)

O terceiro e último modelo de identificação e análise considerado neste artigo é de Gomes *et al* (2010), que classifica os stakeholders em 5 categorias: Regulador, Colaborador,

Formador de agenda, Legitimador e Controlador. Em seu artigo, “A Five-Sided Model Of Stakeholder Influence”, os autores comparam evidências empíricas sobre gestão de stakeholders a partir de estudos de caso do Brasil e da Inglaterra e partiram da pergunta norteadora: Como é que as partes interessadas influenciam os processos de tomada de decisão do governo local?⁸

O estudo aponta semelhanças e diferenças no processo de identificação de partes interessadas usando uma “abordagem transcultural” (Gomes *et al.*, 2010). Portanto, o modelo proposto é resultado da combinação das evidências empíricas recolhidas nos dois estudos, o que aumenta sua confiança, visto que foi testado em dois contextos culturais, políticos e econômicos muito diferentes, mas chegou a resultados muito semelhantes em ambos os casos.

O modelo propõe a seguinte classificação:

1. **Regulador:** capacidade de incluir requerimentos institucionais e técnicos no processo de tomada de decisão. Inclui atores capazes de influenciar o orçamento.
2. **Colaborador:** atores que colaboram com o governo local na prestação de serviços públicos e apresentam uma relação simétrica de dependência de recursos.
3. **Legitimador:** cidadãos e a comunidade local, os quais são os usuários dos serviços públicos, e sua representação é realizada por meio de seus representantes.
4. **Controlador ou inspeção:** órgãos de controle e atores que têm o poder de responsabilizar os gestores públicos e de garantir que o dinheiro foi gasto de acordo com os mecanismos institucionalizados de desempenho.
5. **Definidor de agenda:** governo federal e outros níveis do governo podem influenciar o governo local, definindo os objetivos principais e norteadores. A partir de sua posição institucional, eles influenciam ativamente o governo local que precisa cumprir o conjunto de regras e regulamentos para alcançar legitimidade.

⁸ Tradução livre da autora. Texto original: how do stakeholders influence local government decision-making processes?

Ao comparar os estudos feitos no Brasil e na Inglaterra, o artigo conclui que, em ambos os Estados, o governo local precisa criar mecanismos para envolver os stakeholders em suas atividades e para gerenciar seu relacionamento. Para gerenciar o governo local, os gestores públicos precisam identificar os stakeholders e entender o tipo de influência que eles exercem na tomada de decisões, a fim de adquirir os recursos e a legitimidade necessária.

O estudo também constatou que a influência dos stakeholders parte de ambientes técnicos e institucionais. No ambiente técnico, existem partes interessadas que detém poder sobre os recursos, enquanto no ambiente institucional existem partes interessadas que detém o direito de definir as regras e os regulamentos que os gestores devem seguir. O modelo proposto auxilia os gestores a conhecer e identificar melhor seus stakeholders e que tipo de influência que cada um poderá exercer na tomada de decisões.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Neste capítulo são apresentados o tipo e a descrição geral da pesquisa; caracterização do objeto de estudo (Plataforma CPIN); descrição dos participantes; caracterização dos instrumentos de pesquisa; e descrição dos procedimentos de coleta e de análise de dados.

3.1. Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

Este estudo caracteriza-se como pesquisa qualitativa e descritiva, onde o pesquisador “observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los” (Cervo e Bervian, 1983). Também se caracteriza como estudo de caso por ser um estudo aprofundado e detalhado de alguns ou poucos objetos dentro de seu contexto e realidade (Gil, 1999). Para Yin (2001) essa escolha metodológica é apropriada: nos casos em que se busca investigar fenômenos contemporâneos inseridos em contextos reais da vida; quando as questões propostas pela pesquisa são do tipo “como” e “por que”; e quando o pesquisador possui baixo controle da situação. Sobre a metodologia de estudo de caso, Stake (2000), considera:

Os estudos de caso têm valor porque podem refinar uma teoria e sugerir outras questões para novas investigações, assim como podem ajudar a estabelecer os limites para as generalizações. Estudos de caso também podem servir como uma força disciplinadora no estabelecimento de políticas públicas e como reflexão sobre as experiências humanas.

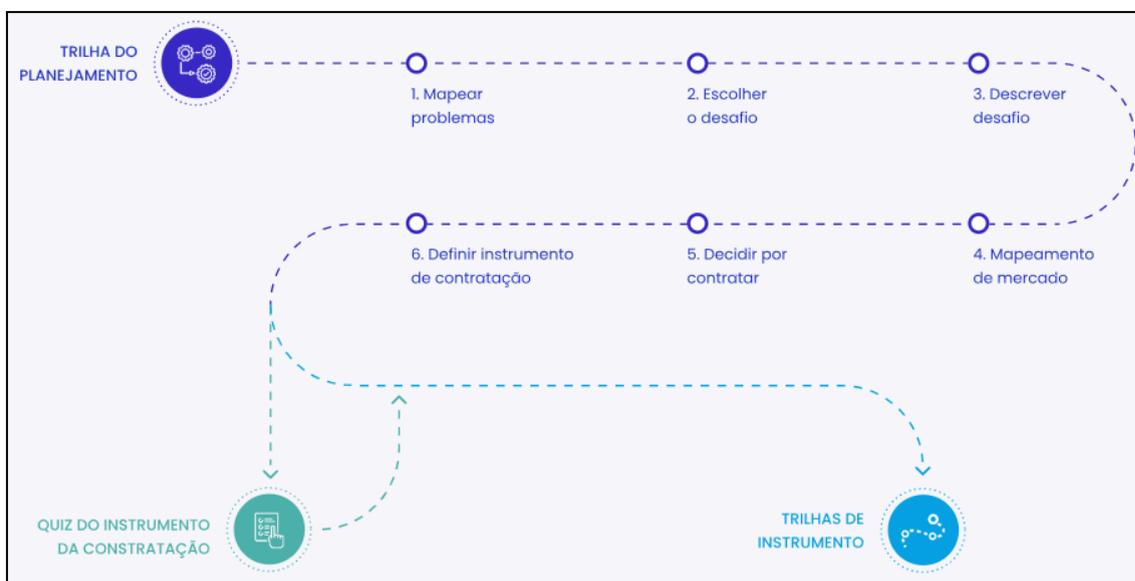
Segundo Stake (2000) e Vieira (2013), as etapas que um pesquisador deve percorrer ao adotar essa metodologia e que são adotadas neste estudo, são: delimitar o caso, definindo o objeto de estudo; selecionar o fenômeno, temas ou as perguntas de pesquisa; procurar por padrões de dados para desenvolver as questões; triangular as observações e as bases para a interpretação; definir interpretações alternativas; desenvolver proposições ou generalizações sobre o caso.

3.2. Caracterização do objeto de estudo

A Plataforma CPIN⁹ é destinada a gestores públicos das três esferas do governo e tem como objetivo “impulsionar o bom uso de instrumentos de contratação de soluções inovadoras para enfrentar os desafios públicos” (Inovacpin, 2022). Ela oferece recursos, ferramentas e materiais que orientam os gestores públicos na escolha dos caminhos mais adequados, considerando as condições específicas dos desafios enfrentados e análises de possíveis soluções.

A plataforma é organizada a partir da Jornada de Compras Públicas para Inovação (Jornada CPIN), que compreende duas trilhas: a Trilha de Planejamento e as Trilhas de Instrumentos. O gestor inicia sua jornada pela primeira trilha, que é composta por etapas que ajudam na escolha e definição do desafio e que vão desde “mapear problemas” até “definir instrumento de contratação”. Depois disso, o gestor passa pela segunda trilha de um instrumento de aquisição específico, com etapas, orientações e materiais de apoio.

Figura 3 - Jornada CPIN



Fonte: INOVACPIN (2022)

Ela também conta com o Quiz do Instrumento de Contratação e com a biblioteca. O Quiz é formado por um conjunto de perguntas que auxiliam na escolha do instrumento de contratação; a depender da resposta, os gestores são conduzidos a conteúdos específicos,

⁹ Disponível em: <<https://inovacpin.org/>>, Acesso em 15 de dezembro de 2023

avançam no próprio Quiz ou se deparam com opções de compra pública a depender de cada caso. A biblioteca reúne materiais, ferramentas, documentos e conteúdos sobre CPIN.

A iniciativa, lançada em novembro de 2022, é fruto de uma parceria entre o TCU, o Ministério da Economia e a ABDI, com apoio do Instituto Tellus. Ainda, contou com duas instituições parceiras: o BID, através da Divisão de Competitividade, Tecnologia e Inovação (CTI), e a PGE/SP. Com a mudança de governo em 2023, o ME foi reestruturado, e uma de suas Secretarias foi transformada no MDIC, que assumiu o lugar na Plataforma. Outras duas mudanças mexeram na composição de atores: o Instituto Tellus saiu da iniciativa para priorizar outros projetos; e o Porto Digital ingressou como instituição parceira. Assim, a estrutura da plataforma é estabelecida em:

- Governança: TCU, ABDI e MDIC - Possuem um Acordo de Cooperação Técnica (ACT), formalizando a parceria entre os 3 atores. Tomam decisões estratégicas e operacionais.
- Parceiros formais: BID, PGE/SP e Porto Digital - Possuem acordo formal de parceria com os atores da Governança. Não tomam decisões estratégicas.

As atribuições desses 2 grupos de atores e de cada instituição serão discutidas no decorrer deste artigo, aqui é importante destacar que é um projeto que envolve stakeholders das 3 esferas de governo e uma organização internacional. Essa diversidade contribui para garantir o compartilhamento de diferentes visões sobre o contexto das compras públicas para inovação e para a plataforma alcançar todo o público pretendido. Isto posto, o artigo propõe identificar as motivações e interesse dos stakeholders no processo de elaboração e sustentabilidade da Plataforma CPIN, para fornecer insumos e insights para melhorar a gestão e o relacionamento dos atores envolvidos, além de auxiliar o surgimento ou manutenção de projetos inovadores na administração pública.

3.2.1. Origem do projeto

Em 2020 o TCU, o BID e o Instituto Tellus se uniram em torno do projeto INOVAMOS¹⁰ (o estudo brevemente descrito na introdução deste artigo), que buscou “impulsionar e potencializar a compra pública de inovação, apontando possibilidades de atuação conjunta entre diferentes atores ao longo do processo” (INOVAMOS, 2021). A

¹⁰ Inovamos: Modelo de Apoio a Compras Públicas de Inovação. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inovamos-modelo-de-apoio-a-compras-publicas-de-inovacao.htm>

iniciativa pretendeu reforçar que a inovação é uma preocupação de todo o setor público, incluindo os órgãos de controle e destacou a importância de processos colaborativos de compras públicas de inovação para que elas sejam bem sucedidas, considerando as atribuições de cada ator no processo.

Para isso, foram entrevistados 28 atores, dentre eles gestores públicos, representantes do terceiro setor, representante do mercado de tecnologia, especialistas (entre consultores e acadêmicos) e servidores de órgãos de controle. Foram identificados os principais desafios percebidos na contratação para inovação na gestão pública:

- I. Cultura institucional que não favorece a mudança e a inovação;
- II. Falta de alinhamento entre atores e órgãos;
- III. Falta de competências técnicas por parte dos gestores;
- IV. Ausência de visão estratégica sobre a área de compras;
- V. Medo do controle;
- VI. Falta de tempo e dinheiro para lidar com a complexidade dos processos de compra.

Todos esses fatores corroboram para minar o processo inovativo e desestimulam os gestores a se arriscarem em um novo modelo de contratação na busca de melhores soluções. Vale lembrar que a legislação é extremamente recente e há poucos casos de compras públicas inovadoras para serem estudados, o que também dificulta o processo. De modo geral, os gestores públicos se sentem inseguros para realizar essas contratações e ainda não contam com posicionamentos formais dos órgãos de controle.

O estudo foi além e levantou possíveis iniciativas para apoiar os gestores públicos a contornarem as barreiras acima mencionadas:

- I. Aproximação e articulação entre atores envolvidos no processo de compras, com destaque à importância de haver uma coordenação das iniciativas de apoio à inovação;
- II. Criação de capacidades técnicas para inovação;
- III. Simplificação da linguagem jurídica;
- IV. Gestão do conhecimento e compartilhamento de experiências exitosas de contratação, modelos de documentos, etc.

Ainda, foram mapeadas 29 soluções para estimular o ambiente de inovação e apoiar os gestores públicos no processo de contratação de uma solução inovadora, a fim de promover

maior segurança e eficiência. Entre as soluções, surgiu a ideia de uma plataforma virtual com materiais de apoio, orientações e experiências sobre compras públicas para inovação, que culminou na Plataforma CPIN.

3.2.2. Arcabouço jurídico da CPIN

Como mencionado, o Estado alterou a legislação para otimizar o desenvolvimento de soluções e suplantando o processo inovativo no país.

A Emenda Constitucional nº 85/2015 (Brasil, 2015) estabeleceu o compromisso do Estado em promover o avanço das atividades relacionadas à ciência, tecnologia e inovação. O Art. 218, da Constituição, determina, dentre outras coisas, que a pesquisa tecnológica deve direcionar seus esforços para a resolução dos desafios brasileiros, contribuindo para o desenvolvimento tanto do sistema produtivo nacional quanto regional. Além disso, destaca a necessidade de o Estado fomentar a colaboração entre entidades públicas e privadas nas três esferas governamentais.

Já o art. 219 define que o Estado tem o dever de impulsionar a formação e o fortalecimento da inovação em empresas e entidades públicas e privadas. Isso envolve a promoção e manutenção de parques, pólos tecnológicos e outros ambientes propícios à inovação, bem como o apoio à atuação de inventores independentes. Ainda, enfatiza a importância do Estado na facilitação da criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

A Lei nº 13.243/2016 (Brasil, 2016) determina medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. A lei visa a capacitação tecnológica, alcance desta autonomia e desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. De modo geral, suas demais diretrizes consideram a redução da dependência externa, o fortalecimento das capacidades tecnológicas nacionais, a promoção da cooperação e interação entre atores e a utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação. Já a Lei Complementar nº 182 (Brasil, 2021) instituiu o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador. Seu objetivo é promover o desenvolvimento do ecossistema de startups no país, apresentando medidas de fomento ao ambiente de negócios e facilitando o acesso a capital. Ainda, estabelece diretrizes para a licitação e a contratação de soluções inovadoras pela administração pública. Com relação às compras públicas, esse Marco Legal regulamenta questões interessantes:

- Dispõe sobre os critérios para utilização do SandBox Regulatório¹¹ pelas startups brasileiras de forma geral. Antes, era regulamentado apenas para o mercado de capitais brasileiro pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (TCU, 2022).
- Estabelece o Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI), um dos instrumentos mais inovadores desta Lei e que não é exclusivo das startups, qualquer empresa pode usá-lo para fornecer soluções. É um instrumento utilizado quando a tecnologia está disponível no mercado, ou está no *pipeline* dos fornecedores, e é necessário testá-la para saber se soluciona o desafio em questão ou não. Aqui, os fornecedores são remunerados durante a fase de testes e esse é um diferencial importante porque permite que fornecedores menores mantenham sua saúde financeira durante o processo. Caso os testes sejam bem-sucedidos, um novo contrato de fornecimento é feito (IPEA, 2022).

Por fim, a Nova Lei de Licitações brasileira (Lei 14.133, 2021) estabelece normas gerais de licitação e contratação para a Administrações Pública direta, autárquica e fundacional das três esferas de governo. Sua aprovação ocorreu em meio a discussões sobre a necessidade de aprimorar as contratações públicas. Dada a significativa quantidade de inovações, o Congresso Nacional instituiu um período de transição de dois anos e, durante esse prazo, as entidades têm a flexibilidade de optar entre a nova legislação ou as normas antigas que regiam a matéria, as Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011 (TCU, 2023).

Entre as mudanças trazidas pela 14.133, destaca-se a criação do Diálogo Competitivo que serve para situações muito específicas onde o desafio a ser solucionado é complexo e não se sabe ao certo o modelo contratual; outra mudança, discutida na introdução deste artigo, foi mudar o foco da contratação que deixou de ser na proposta financeiramente mais vantajosa e passou a ser a proposta com resultado mais vantajoso.

Todas essas leis estabelecem a inovação como pilar essencial ao desenvolvimento socioeconômico do país, fortalecendo as capacidades tecnológicas nacionais. Ainda,

¹¹ Sandbox Regulatório é uma ferramenta que suspende temporariamente normas aplicáveis a um setor específico, possibilitando o teste de produtos, serviços e processos inovadores. Essa suspensão ocorre mediante o cumprimento de condições pré-determinadas pelo regulador. Ao criar um ambiente regulatório experimental, entidades públicas ou privadas têm a oportunidade de observar, na prática e em um ambiente controlado, os benefícios e riscos das soluções inovadoras (Fassio, 2023).

determinam que é dever do Estado promover práticas inovadoras e estimular a colaboração entre entidades nas 3 esferas de governo.

3.3. Descrição dos participantes

Para as entrevistas, foi selecionado ao menos um responsável direto pela Plataforma CPIN de cada instituição da governança (TCU, ABDI e MDIC) e das instituições parceiras (PGE/SP, BID e Porto Digital). Ao todo, foram entrevistadas 9 pessoas, todas participando ativamente dos processos de tomada de decisão e com responsabilidade direta pela representação da plataforma em suas respectivas organizações, exceto no caso do Porto Digital, onde quem participou foi um consultor de projetos e não o coordenador.

Quadro 3 - Descrição dos participantes

Instituição	Quantidade de entrevistados
TCU - Órgão de controle externo do governo federal	3 Auditores Federais de Controle Externo da Diretoria de Inovação e Cultura
ABDI - Entidade vinculada ao MDIC	1 Analista de Produtividade e Inovação
MDIC - Órgão do Poder Executivo	2 servidores: <ul style="list-style-type: none"> • 1 Coordenador-Geral de Empreendedorismo Inovador e Inovação Aberta • 1 Chefe da Divisão de Programas de Apoio a Negócios Inovadores Nascentes
BID - Organização financeira internacional	1 Especialista em inovação
PGE/SP - Órgão encarregado da representação jurídica do Estado	1 Procurador do Estado Chefe
Porto Digital - Parque tecnológico e ambiente de inovação do Estado de Pernambuco	1 Consultor de Projetos

Fonte: Elaboração da autora.

3.4. Caracterização dos instrumentos de pesquisa

Foram analisados documentos governamentais extraídos da própria Plataforma CPIN, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Também foi analisada a legislação vigente voltada à inovação e à compras públicas para inovação. Os artigos científicos foram pesquisados nos Portais de Periódicos *Scopus*, e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Os temas buscados foram relacionados à compras públicas, compras públicas para inovação, inovação no setor público e análise e classificação de stakeholders, este último com foco nas teorias de Mitchell *et al.* (1997), Savage *et al.* (1991) e Gomes *et al.* (2010).

Não obstante, foram realizadas análise documental e entrevistas semi estruturadas com os stakeholders que implementaram efetivamente o projeto. Participaram atores que compõem o núcleo de governança ou que apoiam o projeto através de recursos humanos, financeiros ou contribuindo com materiais e conteúdos. Segundo Vieira e Zouain (2005) os atores envolvidos e seus discursos junto com seus significados são peças fundamentais para a pesquisa qualitativa. Assim, para esse tipo de pesquisa é importante a análise dos fenômenos e dos elementos que estão interligados entre os atores.

O roteiro de entrevistas foi elaborado de acordo com teorias de pesquisa qualitativa e stakeholders e adaptado conforme sugestões do Professor Orientador. As perguntas foram direcionadas para entender o que motivou as instituições a contribuir com a Plataforma CPIN, de que forma elas colaboraram, além de aspectos do relacionamento entre as instituições. Ainda, as 2 últimas perguntas visam dar luz à possibilidade de expansão e escalabilidade do projeto.

Quadro 4 - Roteiro semiestruturado

Pergunta	Referencial Teórico
1. Poderia contar brevemente quais os principais fatores que o motivaram a apoiar e contribuir com o desenvolvimento da Plataforma CPIN?	Mitchell et al. (1997) Savage et al (1991)

2. Como sua organização colaborou com o processo de criação da Plataforma e como ela colabora para mantê-la?	Mitchell et al. (1997) Gomes et. al (2010)
3. Como a Plataforma se alinha aos objetivos estratégicos do seu órgão?	Gomes et. al (2010) Enap (2019)
4. Ao longo de todo esse processo, quais foram e quais têm sido as barreiras enfrentadas e quais são os fatores que têm contribuído?	Mitchell et al. (1997) Savage et al (1991)
5. Você poderia citar agentes com atuação destacada no processo de criação e manutenção da Plataforma CPIN? Como cada um(a) contribuiu?	Mitchell et al. (1997) Savage et al (1991) Gomes et. al (2010)
6. Há alguma parceria estratégica que você considera interessante de ser firmada no futuro?	Mitchell et al. (1997) Savage et al (1991) Gomes et. al (2010)
7. Você considera ser possível a plataforma sofrer influência externa do governo ou da alta gestão de algum dos órgãos que a compõe? Por quê? Poderia dar um exemplo?	Mitchell <i>et al.</i> (1997) Savage <i>et al.</i> (1991) Gomes <i>et. al</i> (2010)
8. Em relação à atuação dos stakeholders da Plataforma CPIN, você poderia dar um exemplo de cooperação? a. Poderia dar um exemplo de competição?	Savage <i>et al.</i> (1991)
9. Quais estratégias de engajamento para incentivar a participação ativa e a colaboração entre os membros da Plataforma CPIN? Há algo de diferente que pode ser feito para melhorar esse engajamento?	Mitchell <i>et al.</i> (1997) Savage <i>et al.</i> (1991)
10. Poderia relatar alguma situação de conflito entre os atores da CPIN? (<i>alguma situação que poderia vir a ter conflito?</i>) a. Qual foi a origem do conflito? b. Como foi solucionado?	Savage <i>et al</i> (1991)
11. Como a Plataforma CPIN pretende garantir a representação/participação inclusiva de stakeholders de estados e municípios? (considerando que os players são todos estaduais, com exceção da PGE/SP)	Mitchell <i>et al.</i> (1997) Savage <i>et al.</i> (1991) Gomes <i>et al.</i> (2010) IPEA (2021)
12. Como vê sua organização daqui a 5 anos no projeto?	Mitchell <i>et al.</i> (1997)

13. Quais são os desafios e oportunidades associados à expansão e escalabilidade da Plataforma CPIN para outros setores e regiões do Brasil?	IPEA (2021)
14. Como as lições aprendidas com a implementação da Plataforma CPIN podem ser aplicadas para informar futuras iniciativas de compras públicas para inovação no Brasil e em outros países?	-

Fonte: Elaboração da autora

3.5. Procedimentos de coleta e análise de dados

A análise de conteúdo foi baseada em Bardin (2011) e, portanto, dividida em:

- Pré-análise: identificação das unidades de análise e codificação dos dados;
- Exploração do material: análise mais detalhada dos dados e identificação das categorias e temas;
- Tratamento dos resultados: interpretação dos resultados da análise, elaboração de conclusões e recomendações.

De acordo com o roteiro de entrevista pré-estabelecido, as entrevistas tiveram duração de cerca de 45 minutos e foram realizadas no período de 19 de abril a 23 de maio. Todas as reuniões foram realizadas através da Plataforma *Microsoft Teams* ou *Google Classroom* e foram gravadas e transcritas com a permissão dos entrevistados.

A análise de dados foi feita a partir da categorização dos elementos coletados nas entrevistas. Para cada pergunta do roteiro foi criada uma árvore de categorias (Apêndice A), onde a categoria mãe resume a pergunta feita ao entrevistado e, a partir das respostas obtidas por cada entrevistado, foram criadas subcategorias. Por vezes, as subcategorias foram novamente destrinchadas em categorias menores, a depender da relação entre as respostas dos entrevistados. Ainda, foram consideradas 2 fontes de dados secundários, cedidas pelo coLAB-i, sobre os stakeholders da Plataforma CPIN e o relacionamento entre eles: um Mapa de Atores e um Quadro de Engajamento das partes interessadas.

A análise e classificação dos stakeholders foram baseadas nos modelos teóricos apresentados. Portanto, os stakeholders foram classificados em: **Latentes** (Dormente, Discricionário e Demandante), **Expectante** (Dominante, Dependente e Perigoso) e **Altamente Saliente** (Definitivo), a partir de Mitchell *et al.* (1997); **Apoiador**, **Marginal**, **Não Apoiador**

e **Ambíguo** a partir de Savage *et al.* (1991); e, por fim, **Regulador, Colaborador, Formador de agenda, Legitimador e Controlador**, a partir de Gomes *et al.* (2010).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados obtidos a partir das entrevistas. As análises e classificações consideram a estrutura da plataforma mencionada no capítulo anterior: atores que compõem a governança (TCU, ABDI e MDIC) e instituições parceiras (BID, PGE/SP e Porto Digital).

Também são consideradas 2 fontes de dados secundários sobre os stakeholders e o relacionamento entre eles: um Mapa de Atores e um Quadro de Engajamento das partes interessadas. Ambas as informações foram produzidas através da Plataforma Miro. Os boards não estão disponíveis para acesso público, mas foram cedidos pelo coLAB-i a fim de apoiar a presente pesquisa.

Isto posto, este capítulo é dividido em 2 grandes blocos: o primeiro bloco contém a identificação e classificação dos stakeholders; e o segundo bloco contém as estratégias e desafios da criação e gestão da plataforma.

4.1. Identificação e classificação dos stakeholders

Inicialmente, será apresentado o modelo de identificação e classificação dos stakeholders elaborado pelo coLAB-i, a partir do Mapa de Atores e do Quadro de Engajamento. Em seguida, os stakeholders serão analisados e classificados segundo os modelos teóricos apresentados.

4.1.1. Modelo coLAB-i

O laboratório, em parceria com Instituto Tellus, produziu um Mapa de Atores para identificar e classificar stakeholders relevantes (capazes de agregar ou influenciar o projeto) e potenciais usuários. O Mapa é uma ferramenta do Design Thinking para identificar os atores envolvidos no projeto de desenvolvimento ou redesenho de um serviço público, para direcionar os esforços para o engajamento de todos no processo e criar uma relação de confiança e parceria, além de gerir possíveis conflitos de interesse (coLAB-i, 2019). Ao todo o laboratório mapeou 42 atores, classificados em:

- **Indiretos (em amarelo):** atores que possuem pouco contato com o projeto e podem ser interessantes para eventuais parcerias.

- **Diretos (em laranja):** atores mais próximos e constantes, mas que não trabalham no dia a dia em conjunto com a equipe de governança.
- **Principais (em azul):** atores que possuem contato imediato e são imprescindíveis para desenvolvimento do projeto, participando de sua governança.

A ferramenta pode ser visualizada a seguir:

Figura 4 - Mapa de Atores



Fonte: Laboratório de Inovação do TCU (coLAB-i)

Alguns stakeholders em laranja possuem também uma borda amarela. São atores que ganharam relevância durante o desenvolvimento da plataforma, transicionando de ator indireto para direto, ou que perderam relevância, fazendo o movimento inverso. São eles: Petrobras, BNDDES, MPO, Sebrae e BrasiLAB. De acordo com a equipe do laboratório, o mapa é constantemente atualizado, inclusive com apoio da ABDI e do MDIC.

Também foi identificado o nível de engajamento de 17 atores que a plataforma tinha interesse em se aproximar até o final de 2023. O Quadro de Engajamento foi igualmente

produzido com apoio do Tellus, a partir da metodologia do Design Thinking. O quadro original pode ser observado no Apêndice 2, onde também constam ações de aproximação e parceria, com o objetivo de melhorar o relacionamento com cada ator. Essas ações foram suprimidas da pesquisa para preservar informações sensíveis.

Os atores foram classificados em:

- **Desatentos:** parte que não está atenta para as ações da plataforma.
- **Resistentes:** parte que é resistente à aderir a novas ferramentas, como a plataforma.
- **Neutros:** parte neutra, que tende a precisar de estímulos para apoiar/acessar a plataforma.
- **Solidários:** parte que se voluntaria para apoiar a plataforma.

Quadro 5 - Quadro de Engajamento dos stakeholders

Stakeholder	Engajamento	
	Atual (2023)	Desejável
AGU	Neutro	Solidário
Atricon	Neutro	Solidário
BNDES	Neutro	Solidário
BrazilLAB	Neutro	Solidário
C4IR Brasil	Solidário	Solidário
CGU	Desatento	Solidário
Enap	Resistente	Solidário
FINEP	Neutro	Solidário
IRB	Neutro	Solidário
Íris LAB	Solidário	Solidário
MCTI	Neutro	Solidário
MGI	Resistente	Solidário

Petrobrás	Neutro	Solidário
Porto Digital	Neutro	Solidário
Prefeitura de Recife	Solidário	Solidário
Sebrae / FNP	Solidário	Solidário
SERPRO	Neutro	Solidário

Fonte: Laboratório de Inovação do TCU (coLAB-i) - Adaptado

Essa classificação é interessante, pois permite visualizar a mudança no nível de engajamento de alguns atores em 2024. Um exemplo é o Porto Digital, que era considerado um ator “neutro” e passou a integrar a Plataforma como apoiador. A AGU e a FINEP também se aproximam mais de atores “solidários”, visto que a relação entre eles e a plataforma tem se estreitado, de acordo com alguns entrevistados: a AGU deve contribuir com a disponibilização de minutas para subsidiar contratações inovadoras; enquanto a Finep deve contribuir com conteúdo e/ou com aporte de recursos. Por fim, a Enap, considerada com engajamento “resistente”, também tem se aproximado do projeto e deve contribuir com a divulgação de cursos e eventos.

Essa transição do nível de engajamento e a possibilidade de parceria, reforça o posicionamento de Vieira (2017) mencionado anteriormente, de que os papéis dos stakeholders são voláteis e influenciados pelo contexto, pela ação do tempo e dos momentos de interação com outros stakeholders.

Por fim, é importante ressaltar a preocupação do coLAB-i em buscar entender o posicionamento de diferentes atores frente à plataforma e quais ações de aproximação poderiam ser tomadas. O que demonstra a preocupação do laboratório em promover uma gestão estratégica dos stakeholders e a manutenção do relacionamento e da comunicação, assim como preconiza Lim *et al.* (2005), Freeman (1984) e Mitchell *et al.* (1997).

4.1.2. Modelos teóricos

Para identificação dos stakeholders da Plataforma CPIN, foram considerados o Mapa de Atores e as informações obtidas através das entrevistas. Ao todo, 49 atores foram

identificados, entre parceiros formais e informais, potenciais parceiros, usuários e potenciais usuários.

Quadro 6 - Identificação dos stakeholders

Identificação dos stakeholders	
<ul style="list-style-type: none"> → Administração Direta e Indireta → Advocacia Geral da União - AGU → Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI → Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos - ASPAR → Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon → Associação Fórum Nacional de Gestores de Inovação e Transferência de Tecnologia - FORTEC-PROFNIT → Banco de Desenvolvimento da América Latina - CAF → Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID → Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES → BrazyLab → Centro para a Quarta Revolução Industrial do Brasil - C4IR-BR → Confederação Nacional da Indústria - CNI → Confederação Nacional dos Municípios - CNM → Congresso Nacional → Controladoria Geral da União - CGU → Conselho Nacional de Secretários para Assuntos de Ciência Tecnologia e Inovação - Consecti → Consórcios dos Estados → Deloitte / KPMG → Escola Nacional de Administração Pública - Enap → Especialistas → Estatais 	<ul style="list-style-type: none"> → Fórum Nacional das Consultorias Jurídicas das Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal - Fonacon → Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos - FNP → Fundação Novartis → Incubadoras → Instituto Rui Barbosa - IRB → Instituto Tellus → Íris Lab → Mercado → Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI → Ministério da Economia - ME → Ministério da Gestão e Inovação - MGI → Ministério da Saúde - MS → Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC → Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO → Petrobrás → Porto Digital → Prefeitura de Recife → Prefeituras → Procuradoria Geral do Estado de São Paulo - PGE/SP → Roche → Sebrae → Secretarias Estaduais de Inovação → SERPRO → Servidores/empregados públicos → Startups

→ Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP	→ Tribunal de Contas da União - TCU → Universidades
--	--

Fonte: Elaboração da autora

Para a classificação, foram considerados os modelos de Mitchell *et al.* (1997), Savage *et al.* (1991) e Gomes *et al.* (2010). Para facilitar a análise, os stakeholders foram divididos em 3 grupos:

- I. Atores que compõem a governança (TCU, ABDI, MDIC) + parceiros formais: (BID, PGE/SP e Porto Digital). São atores com vínculo oficial com o projeto, que participam oficialmente para seu desenvolvimento.
- II. Atores considerados como parceiros informais (Sebrae, Especialistas + Prefeitura de Recife) potenciais parceiros no ano de 2024 (AGU, ENAP e Finep) + principais usuários da plataforma (Servidores/empregados públicos, e Prefeituras). São atores sem vínculo oficial com o projeto, mas que possuem algum tipo de interesse.
- III. Possíveis parceiros futuros: os 35 stakeholders restantes.

Antes de classificar o Grupo I (Atores que compõem a governança + parceiros formais), é necessário compreender o que motivou esses atores a apoiar o desenvolvimento da plataforma e como cada um contribuiu. Ambas as informações podem ser consultadas no Apêndice 1 - Categoria A e Categoria B, respectivamente.

Quadro 7 - Motivação e contribuição com o projeto

Atores	Missão/propósito	Motivação para participar	Contribuição com o projeto (2023/2024)
TCU	Auxiliar o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país, a fim de contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.	- Alinhamento entre o projeto e a estratégia da organização <ul style="list-style-type: none"> • Projetos anteriores relacionados à CPIN • Demanda da alta gestão - Percepção de medo do controle	- Produção de conteúdo: <ul style="list-style-type: none"> • Relacionado à CPIN • Visão do controle - Operacionalização <ul style="list-style-type: none"> • Validação de produtos • Promoção de eventos, oficinas e workshops • Desenho de funcionalidades - Gerenciamento da governança
ABDI	Estimular a transformação	- Alinhamento entre o projeto	- Disponibilização de recursos

	digital e a implementação e disseminação de tecnologias e de novos modelos de negócios no setor produtivo, considerando empresas, indústria ou serviços.	e a estratégia da organização: <ul style="list-style-type: none"> • Projetos anteriores relacionados à CPIN • Demanda da alta gestão 	financeiros <ul style="list-style-type: none"> - Operacionalização <ul style="list-style-type: none"> • Desenho de funcionalidades • Validação de produtos
MDIC	Promover a inovação, produtividade e competitividade da indústria, comércio, serviços e comércio exterior, em direção a uma economia verde, diversificada, complexa e adensada, com melhoria do ambiente de negócios e aumento da participação econômica internacional do país, com vistas ao desenvolvimento econômico e social.	- Alinhamento entre o projeto e a estratégia da organização: <ul style="list-style-type: none"> • Demanda da alta gestão • Projetos anteriores relacionados à CPIN - Interesse pessoal de especialistas	- Estabelecendo pontes: <ul style="list-style-type: none"> • Força institucional dentro do executivo
Porto Digital	Afirmar-se como um dos principais pilares da economia do futuro de Pernambuco e ser uma das âncoras do desenvolvimento sustentável do Estado.	- Alinhamento entre o projeto e a estratégia da organização: <ul style="list-style-type: none"> • Projetos anteriores relacionados à CPIN • Atuação no ecossistema de inovação 	- Estabelecendo pontes: <ul style="list-style-type: none"> • Ponte com o mercado • Ponte com os estados - Operacionalização <ul style="list-style-type: none"> • Validação de produtos • Desenho de funcionalidades - Produção de conteúdo: <ul style="list-style-type: none"> • Relacionado à CPIN
PGE/SP	Exercer a advocacia do Estado de São Paulo com excelência, garantindo a concretização de políticas públicas com segurança jurídica, em benefício da sociedade.	- Alinhamento entre o projeto e a estratégia da organização <ul style="list-style-type: none"> • Projetos anteriores relacionados à CPIN - Interesse pessoal de especialistas	- Estabelecendo pontes: <ul style="list-style-type: none"> • Ponte com os estados - Produção de conteúdo: <ul style="list-style-type: none"> • Relacionado à CPIN
BID	Financiar projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional e promover a integração comercial regional na área da América Latina e o Caribe.	- Alinhamento entre o projeto e a estratégia da organização <ul style="list-style-type: none"> • Projetos anteriores relacionados à CPIN - Percepção de medo do controle <ul style="list-style-type: none"> - Percepção de falta de conhecimento estruturado 	- Produção de conteúdo: <ul style="list-style-type: none"> • Relacionado à CPIN

Fonte: Elaboração da autora.

Todas as instituições tinham a estratégia organizacional voltada às compras públicas para inovação antes mesmo de ingressarem ao projeto. Portanto, todos os atores possuíam

uma agenda prévia voltada para o tema e enxergaram na plataforma uma oportunidade de consolidar suas iniciativas e contribuir para o avanço da pauta.

Ainda, os 3 atores da governança (TCU, ABDI e MDIC), tiveram uma demanda direta da alta gestão para trabalhar com a plataforma. No caso do MDIC e da ABDI, além de terem competência regimental alinhada aos interesses da plataforma, o Secretário do ministério e um dos conselheiros da ABDI, tinham um interesse pessoal em suas carreiras sobre compras públicas para inovação, sendo considerados especialistas no tema.

Quanto à contribuição com o projeto, o tribunal foi a entidade a atuar em mais frentes, seguido pelo Porto Digital. Ainda, vale ressaltar que cada ator utiliza sua expertise de forma estratégica e supre uma necessidade específica da plataforma: o TCU, apesar de ser um pilar essencial, não conseguiria manter o projeto sem os recursos da ABDI; o MDIC atua como porta-voz dentro do Executivo; os 3 parceiros contribuem com a produção de conteúdo; e a PGE/SP e o Porto Digital formam pontes com stakeholders estaduais e com o mercado (no caso do Porto Digital).

Como será discutido mais a frente, essa configuração está passando por algumas mudanças e outros atores pretendem se unir à iniciativa, de modo a apoiar o desenvolvimento da plataforma e disseminá-la aos estados e municípios.

Partindo dessas informações e dos dados coletados nas entrevistas, o Grupo I foi classificado conforme o quadro a seguir:

Quadro 8 - Classificação dos atores que compõem a governança + parceiros formais

Stakeholder	Mitchell <i>et al.</i> (1997)				Savage <i>et al.</i> (1991)	Gomes <i>et al.</i> (2010)
	Poder	Legitimidade	Urgência	Tipo		
TCU	✓	✓	✓	Definitivo	Ambíguo (benção mista)	- Controlador - Definidor de Agenda - Regulador
ABDI	✓	✓	✓	Definitivo	Ambíguo (benção mista)	- Colaborador - Regulador
MDIC	✓	✓	✓	Definitivo	Apoiador	- Definidor de agenda
Porto Digital	✓	✓		Dominante	Apoiador	- Colaborador
PGE/SP		✓		Discrecionário	Apoiador	- Colaborador - Controlador

BID		✓		Discretionário	Apoiador	- Colaborador
-----	--	---	--	----------------	----------	---------------

Fonte: Elaboração da autora.

Ao considerar o modelo de Mitchell *et al.* (1997), os 3 atores que compõem a governança são classificados como “Definitivos”, por possuírem os 3 atributos (poder, legitimidade e urgência). Considerando o modelo de Savage *et al.* (1991), o TCU e a ABDI são considerados “Ambíguos (benção mista)”, por possuírem tanto o potencial de ameaça quanto de cooperação altos, enquanto o MDIC foi classificado como “Apoiador”. Para as classificações, foi considerado o propósito de cada instituição e sua contribuição para o desenvolvimento e sustentabilidade da Plataforma CPIN.

O TCU, enquanto órgão de controle externo, cuja missão é acompanhar a execução orçamentária e financeira do país, foi classificado como “Controlador”. Ele teve um papel de gerenciar a governança, validar os produtos, supervisionar as operações, fazer a gestão de riscos e articular os diversos stakeholders em torno do projeto, o que demonstra seu poder frente às tomadas de decisão e também justifica sua classificação como “Regulador”. Sua legitimidade é garantida pelo alinhamento estratégico do tribunal junto ao projeto. De acordo com o entrevistado 4:

Como missão, o TCU tem que aperfeiçoar a administração pública em benefício da sociedade, né? Então eu acho que é uma das formas que ele ajuda a aperfeiçoar a administração pública, dando um ferramental para o gestor, não é? Eu acho que a plataforma é uma forma de poder apoiar o gestor, então acho que o TCU entrou nesse projeto para cumprir essa missão de poder estar apoiando esse gestor em uma das suas áreas específicas, que é, no caso, a área de atuação do laboratório, que é inovação (SIC).

O entrevistado 3 também ratificou esse posicionamento, mencionando que tribunal é capaz de aproximar o gestor da inovação, visto que seu propósito, além de ser um órgão penalizador, é apoiar os gestores:

Mas o TCU sempre foi muito consistente nesse apoio à inovação, à plataforma, então nunca mudou e acho que não vai mudar, porque é uma das diretrizes do tribunal. Está no planejamento estratégico esse estímulo à inovação, esse acompanhamento da administração pública. Não é não ser um órgão só penalizador, mas ser um órgão também, entre aspas, capacitador. Não que a gente vá ministrar treinamento formal, não necessariamente, que seria

uma atribuição do ISC, mas o TCU também acompanhando, ensinando a fazer, tendo uma atitude mais preventiva.

Ainda, de acordo com o entrevistado 1, a ABDI chegou a afirmar que o tribunal é “o único ator que não pode sair jamais da Plataforma”, fala que foi ao encontro a outros posicionamentos dos entrevistados, por considerarem que o TCU legitima o projeto, caracterizando-o como projeto de Estado e não de governo. Todas essas atribuições classificam o tribunal como “Definidor de Agenda” à medida que ele puxa a agenda CPIN, orientando órgãos da administração pública.

A ABDI é uma entidade vinculada ao MDIC, que busca promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, portanto, seu interesse no projeto sempre foi legítimo. Inclusive, de acordo com o entrevistado 7, a ABDI estava trabalhando no projeto do HUBTEC, voltado para Encomendas Tecnológicas, quando a oportunidade de integrar à plataforma surgiu. Eles entenderam que seria um projeto mais robusto e com potencial de impactar um público maior:

Porque era algo muito maior e a gente percebeu que na época, seria ABDI, TCU e MDIC, ou seja, três parceiros ótimos que a gente conseguiria então ter uma governança bastante interessante. O objetivo que era alcançar cada vez mais esse grupo de gestores. Para a gente ficaria muito mais importante, porque você tinha TCU e Ministério envolvidos, não só mais a ABDI. Então, você tem uma chancela e a competência de cada um dos órgãos (SIC).

A agência foi classificada como ator “Regulador”, pois arcou com todos os custos de desenvolvimento, pagando a fábrica de software e sendo responsável pela contratação de bens e serviços para manutenção, atualização e expansão da plataforma - o que também demonstra seu poder utilitário. Também foi considerada como “Colaborador” por acompanhar o desenvolvimento do projeto e por ser o novo o núcleo de gerenciamento no lugar do TCU, liderando o projeto.

O MDIC é um órgão do executivo federal, cujo propósito inclui a promoção da inovação. Foi classificado como “Definidor de Agenda” por possuir uma agenda voltada à CPIN antes mesmo de integrar o projeto e por colaborar como “força institucional” dentro do

executivo federal, de acordo com o entrevistado 9. O ministério participa da tomada de decisões estratégicas, mas possui uma atuação menor do que os atores anteriores. Apesar de integrar a governança, foi classificado como “Apoiador” e não como “Ambíguo (benção mista)”, por dois fatores: um dos entrevistados considera que outros ministérios poderiam assumir o lugar do MDIC como ator dentro do executivo; e três dos entrevistados enxergam que a plataforma pode deixar de ser uma prioridade dentro do ministério ao longo do tempo. O entrevistado 3 afirmou que:

A plataforma sofre influências políticas dos parceiros, principalmente os parceiros do executivo [...] e essa interferência se manifesta nessa morosidade do MDIC. Nessa troca de gestão entre as diretorias do MDIC, nas coordenações, lá que eles chamam. Então, isso tudo atrasa, eu acho que ele demorou a realmente comprar a ideia. Porque teve uma mudança, né? Porque antes era Ministério da Economia que nem existe mais, então foi passado para outra equipe. Algumas pessoas que estavam na plataforma saíram, então teve essa descontinuidade e acho que no futuro vai continuar existindo essa descontinuidade, porque a própria ABDI também tem uma influência política, por estar vinculada ao Ministério (SIC).

Isto posto, pode-se considerar que o MDIC possui baixa capacidade de ameaça, mas alta capacidade de colaboração, ao menos na atual governança.

Já os 3 parceiros formais do projeto (Porto Digital, BID e PGE/SP) foram classificados como “Colaboradores” e “Apoiadores”, segundo o modelo de Gomes *et al.* (2010) e Savage *et al.* (1991), respectivamente. Todos colaboraram com a produção e validação de materiais e conteúdos e sempre estiveram dispostos a apoiar o projeto, possuindo baixo potencial de ameaça e alta capacidade de cooperação. O entrevistado 5 chegou a dizer que: “independentemente de quem estiver à frente, chamando a gente, a gente vai ter total disposição e interesse para colaborar. Isso é inafastável”.

A PGE/SP e o BID foram classificados como “Discrecionários”, segundo o modelo de Mitchell *et al.* (1997), por possuírem apenas o atributo de “legitimidade”; não possuem poder ou reivindicações imediatas, mas suas ações são desejáveis e valorizadas. A Procuradoria busca garantir a concretização de políticas públicas com segurança jurídica dentro do Estado de São Paulo e já trabalhava para facilitar a aplicação dos marcos legais de inovação antes mesmo de integrar o projeto. O Banco tem como diretriz a implementação de inovação e, junto com o TCU, já tinha um esforço de disseminar a inovação no país tendo, inclusive, um

programa de inovação aberta com o objetivo de apoiar seus clientes a implementarem inovações dentro dos projetos. Dentro desse esforço de inovação aberta, o BID identificou a necessidade de construir conhecimento estruturado sobre o tema de CPIN e viu na plataforma “uma oportunidade de ser um catalisador de diferentes transformações em diversos níveis federativos e em diferentes temas” (entrevistado 2).

Já o Porto Digital foi classificado como “Dominante”, segundo o modelo de Mitchell *et al.* (1997), por possuir os atributos de poder e legitimidade. Possui poder utilitário, pois paga pela equipe de apoio ao desenvolvimento, responsável pela parte de design, auxílio à TI e gerenciamento de projetos. Também possui recursos simbólicos e se legitima à medida que promove uma ponte da administração pública com o mercado, além de representar “toda a região norte e nordeste” (entrevistado 8), saindo do eixo Brasília - São Paulo - Rio de Janeiro, o que se mostra relevante visto que um dos objetivos principais do projeto é disseminar a plataforma nos estados e municípios.

Em suma, percebe-se que alguns stakeholders se enquadram em mais de um tipo de definição dentro do modelo de Gomes *et al.* (2010), como é o caso do TCU, ABDI e a PGE/SP. A dupla ou tripla classificação corrobora com Cabral *et al.* (2016), que consideram que um stakeholder pode assumir mais de um papel. O caso da ABDI, que vai passar a ser o núcleo de gerenciamento da plataforma, também vai ao encontro da visão dos autores de que é possível que novos papéis surjam no decorrer do tempo.

Já o Grupo II (Atores considerados como parceiros informais ou potenciais parceiros em 2024 e principais usuários da plataforma) foi classificado conforme o quadro a seguir. Os atores considerados “parceiros informais” são aqueles que, mesmo sem acordo formal com a plataforma, já contribuíram com a produção de materiais e conteúdos: especialistas, Prefeitura de Recife e Sebrae. Os “potenciais parceiros” são aqueles que tiveram uma aproximação recente com o projeto e há possibilidade de contribuírem de alguma forma: AGU, Enap e Finep; como o apoio desses atores ainda não é definitivo, algumas classificações do modelo de Gomes *et al.* (2010) receberam um asterisco (*), indicando uma possível nova atribuição ainda este ano. E os “principais usuários”: Servidores/ empregados públicos e prefeituras.

Quadro 9 - Classificação dos parceiros informais ou potenciais parceiros em 2024 e principais usuários

Stakeholder	Mitchell <i>et al.</i> (1997)				Savage <i>et al.</i> (1991)	Gomes <i>et al.</i> (2010)
	Poder	Legitimidade	Urgência	Tipo		

AGU	✓	✓	✓	Definitivo	Ambíguo (benção mista)	- Controlador - Regulador - Definidor de Agenda - Colaborador*
Sebrae	✓	✓		Dominante	Apoiador	- Colaborador - Regulador*
Enap	✓	✓		Dominante	Marginal	- Colaborador*
Especialistas		✓	✓	Dependentes	Apoiador	- Colaborador - Legitimador
Prefeitura de Recife		✓		Discrecionário	Apoiador	- Colaborador - Legitimador
Servidores/ empregados públicos			✓	Demandantes	Marginal	- Legitimador
Prefeituras			✓	Demandantes	Marginal	- Legitimador
FINEP		✓		Discrecionário	Marginal	- Colaborador*

Fonte: Elaboração da autora

A AGU foi classificada como ator “Definitivo”, por possuir os 3 atributos. O Poder coercitivo e normativo são justificados não apenas pelo seu propósito institucional de dispor sobre “atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo” (AGU, 2023), mas também por ter sido capaz de impor suas reivindicações no projeto, inclusive perante outro órgão. A PGE/SP, em comum acordo com os atores da governança, iria disponibilizar modelos de minutas sobre CPIN na plataforma, com objetivo de auxiliar os gestores durante o processo de contratação. Entretanto, a AGU entrevistou, indicando que a responsabilidade de fornecer as minutas deveria ser dela, por ser um órgão federal. O entrevistado 3 disse: “A AGU não indicou que seria uma coisa legal, porque a responsabilidade de fornecer minutas padrão, modelos de editais e tal, é da AGU, nesse âmbito federal.”

Esse acontecimento demonstra a capacidade da AGU de incluir requerimentos institucionais e técnicos no processo de tomada de decisão, portanto, ela foi classificada como ator “Regulador”. A possível disponibilização dos modelos de minuta justificam sua classificação como “Definidor de Agenda”, por ser capaz de influenciar o governo a seguir um conjunto de regras e regulamentos, e como “Colaboradora”. Por fim, por possuir alta capacidade de colaboração e de ameaça, foi classificada como “Ambígua (benção mista)”.

Talvez por entender o poder e a capacidade de influência da AGU, a plataforma optou por investir em uma aproximação a fim de garantir seu apoio.

O Sebrae também é classificado como “Dominante”. Seu poder é justificado pela sua relação com o mercado, inclusive com startups, e pela sua capilaridade nos estados e municípios, que seria ideal para a plataforma alcançar outros públicos. Por possuir “orçamento, *know-how* e tecnologia” (entrevistado 4), seu poder também se justifica. Esses fatores, alinhados ao objetivo institucional de “fomentar o empreendedorismo no Brasil auxiliando as pequenas empresas e microempreendedores individuais” (Sebrae, 2024), lhe confere legitimidade. Em uma parceria futura, poderia tornar-se “Regulador” ao incluir requerimentos institucionais ou técnicos em prol de seu público-alvo. Por fim, é classificado como “Colaborador” por contribuir com a divulgação da plataforma em eventos.

A Enap é classificada como “Dominante”, por sua combinação de poder e legitimidade. O poder se manifesta na capacidade da Escola de ser “o grande porta-voz” e “difusor da plataforma”, visto que se comunica bem com toda a Esplanada, de acordo com o entrevistado 6. De acordo com os entrevistados 1, 6 e 8, em uma parceria futura, a Enap promoverá cursos e eventos, além de contribuir com conteúdos para a plataforma, portanto, poderá ser classificada como “Colaboradora”. Por ser uma escola de governo do executivo federal e pelo seu potencial de alcançar diversos gestores, a Enap possui legitimidade institucional. Esse fator é reforçado pelo entrevistado 8 ao considerar que o envolvimento dessa instituição descaracterizaria a plataforma de ser um projeto de governo e não de Estado.

Também foi classificada como “Marginal”, por não ser altamente ameaçadora ou cooperativa, visto que não há um apoio definitivo e pelo fato da escola já ter sido considerada como ator “resistente” no passado. A plataforma já havia tentado se unir à Enap, mas a escola acabou lançando sua própria plataforma de inovação aberta voltada a buscar soluções para desafios públicos. A entrevistada 7 mencionou que, no começo do projeto, a Enap: “teve uma forte resistência, talvez por uma estratégia deles também, ou achando que a gente ia fazer o que eles estavam fazendo e na verdade não era”. As plataformas não são concorrentes, mas a situação demonstra a baixa capacidade de cooperação da Enap na época.

Os Especialistas e a Prefeitura de Recife foram classificados como “Apoiadores”, por possuírem baixo potencial de ameaça e alto potencial de colaboração. Ambos também foram classificados como “Colaboradores”: os Especialistas apoiaram a validação de produtos e funcionalidades, além de produzirem alguns conteúdos para a plataforma; a Prefeitura

contribuiu com a disseminação de casos e experiências reais. A Classificação de “Legitimadores” também se aplica a ambos os atores, visto que eles são usuários da plataforma e realizam (no caso da Prefeitura) ou orientam/avaliam (no caso de alguns especialistas) compras públicas inovadoras. Os Especialistas possuem legitimidade e urgência por terem amplo conhecimento sobre CPIN e por, muitas vezes, representarem instituições que vão auditar ou acompanhar o processo de compra. Portanto, suas reivindicações exigem atenção, mas por não possuírem poder de reivindicarem seus interesses sozinhos, são classificados como “Dependentes” a partir do modelo de Mitchell *et al.* (1997). Já a prefeitura, por possuir apenas legitimidade, sendo um dos primeiros órgãos a realizar uma CPIN, é classificada como ator “Discrecionário”.

Os Servidores/empregados públicos e as Prefeituras são classificados como “Marginais”, sendo pouco ameaçadores ou cooperativos, visto que, apesar de terem potencial interesse na plataforma, não estão muito envolvidos na iniciativa. São “Legitimadores” por serem os principais usuários da plataforma, gestores estaduais e municipais que realizam compras públicas em benefício da sociedade. Por esta mesma razão, são classificados como “Demandantes”, por exigirem apoio no processo de compras, mas não apresentarem perigo, visto que não possuem nenhum atributo complementar.

Por fim, a Finep é classificada como “Discrecionária”, por possuir apenas legitimidade, não possuindo poder ou reivindicações imediatas. Por não ser um ator altamente ameaçador ou cooperativo, é classificado como “Marginal”, portanto, a plataforma deve se mobilizar para incentivar o apoio da Finep. De acordo com o entrevistado 1, a Finep tem potencial de contribuir com conteúdo, levando a visão de gerenciamentos possíveis, ou mesmo financiando a plataforma. O entrevistado 3 corroborou com essa visão e disse: “A gente está querendo realmente que tenha uma verba maior, a gente tá querendo conseguir junto a FINEP. Possivelmente vai ser um novo parceiro, via AGU, pra aportar mais recurso, principalmente para a parte de comunicação e eventos (SIC)”. Se essa parceria se concretizar, a Finep poderá ser classificada como “Colaboradora”.

Por fim, o Grupo III (Possíveis parceiros futuros) conta com os 35 possíveis parceiros restantes, que foram divididos em 6 grandes grupos para classificação, visto que há menos informações sobre o potencial envolvimento desses atores na plataforma. Portanto, eles serão classificados a partir de: atribuições institucionais; falas dos entrevistados; Quadro de Engajamento do coLAB-i.

Quadro 10 - Classificação dos possíveis parceiros futuros

Stakeholder	Mitchell <i>et al.</i> (1997)				Savage <i>et al.</i> (1991)	Gomes <i>et al.</i> (2010)
	Poder	Legitimidade	Urgência	Tipo		
- Administração Direta e Indireta - ASPAR - Congresso Nacional - MCTI - ME - MGI - MS - MPO	✓	✓		Dominante	Ambíguo (benção mista)	- Regulador - Definidor de Agenda
- Atricon - CGU - Fonacon - IRB	✓	✓		Dominante	Ambíguo (“benção mista”)	- Controlador - Regulador
- CAF - BNDES - Fundação Novartis - Instituto Tellus - Roche - SERPRO	✓	✓		Dominante	Apoiador	- Colaborador
- CNM - Consecti - Consórcios dos Estados - Estatais - FNP - Petrobrás - Secretarias Estaduais de Inovação		✓	✓	Dependente	Apoiador	- Colaborador - Legitimador
- BraziLab - C4IR-BR - CNI - Incubadoras - Mercado - Startups	✓	✓		Dominante	Marginal	- Colaborador
- Deloitte/KPMG - Íris Lab - Universidades		✓		Discricionário	Marginal	- Colaborador

Fonte: Elaboração da autora.

O primeiro grupo reúne os atores do governo federal. Possuem poder de influenciar a plataforma, seja por meio de recursos materiais ou financeiros (poder utilitário) ou por meio de recursos simbólicos (poder normativo). Todos podem vir a ter um interesse legítimo no projeto, sobretudo os atores do Executivo, pois é através das compras que o estado realiza diversas políticas públicas. O próprio Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK, 2013) considera o gerenciamento das aquisições como uma das áreas de conhecimento necessárias para a execução de um projeto, estando no mesmo nível de importância do gerenciamento de riscos, recursos humanos e custos (Cortinhas e Barbalho, 2021). Isto posto, são classificados como atores “Dominantes”, por possuírem influências e reivindicações legítimas. Caso integrem ao projeto ou venham a ter um interesse maior em CPIN, direcionando o rumo da área e determinando requisitos legais e técnicos, podem adquirir o atributo de urgência, passando a ser classificado como ator “Definitivo”.

Por todos os fatores acima mencionados, são atores considerados “Ambíguos (benção mista)”, com alto potencial de ameaça e cooperação. Um maior envolvimento do governo no projeto poderia facilitar sua disseminação aos gestores públicos, mitigando a falta de competências técnicas sobre CPIN e favorecendo a mudança de cultura na administração pública, que é resistente à mudança e à inovação (Inovamos, 2021). Por fim, pela capacidade de influenciar governos locais, definir objetivos principais, estabelecer regras e normas, além de delimitar o orçamento, são classificados como “Definidores de Agenda” e “Reguladores”.

Um exemplo dessa capacidade de influência pode ser analisada na fala do entrevistado 6, ao ser questionado sobre possíveis parcerias estratégicas futuras: “Acho que o MGI é muito importante. No final das contas, eles são os grandes porta-vozes, assim, de governo para governo, é o MGI”. A entrevistada 7 ratificou a importância do MGI, por ser um órgão que participa da coordenação geral das compras públicas e da informação. Esta entrevistada também mencionou a importância da participação do MCTI, por ser um órgão envolvido com tecnologia e inovação, afirmando que “Não tem como ele tá fora [...] eu colocaria eles como grandes parceiros, no sentido de governança (SIC)”.

O segundo grupo de stakeholders classificados foram os atores relacionados ao controle externo e interno. Possuem poder normativo e legitimidade, podendo influenciar as decisões da plataforma de alguma maneira ou mesmo o comportamento de outros stakeholders frente a um processo de compras: a Atricon por representar os Tribunais de

Contas do Brasil, que fiscalizam e controlam a administração pública; a CGU por auditar e investigar irregularidades nas compras públicas; a Fonacon por orientar a interpretação e a aplicação das leis nos estados; e o IRB por ser uma entidade de estudos e pesquisas voltada ao aprimoramento das atividades dos Tribunais de Contas. Por todo poder decisório e de influência desses atores, eles são classificados como “Ambíguos (benção mista)”, portanto, o ideal é investir na colaboração desses atores a fim de evitar ou limitar sua possível oposição.

O terceiro grupo reuniu atores capazes de investir recursos financeiros na plataforma para garantir seu desenvolvimento ou, no caso da SERPRO, a capacidade de investir recursos tecnológicos. O próprio Instituto Tellus investiu recursos durante o estudo “Inovamos”, através de uma parceria com a Fundação Novartis e a Roche. São atores com poder utilitário, cujos recursos podem ser essenciais à plataforma, visto que, uma das barreiras enfrentadas durante a execução do projeto foi o orçamento, de acordo com o entrevistado 6. Ao encontro a isso, o entrevistado 9, ao ser questionado quais os desafios de expansão e escalabilidade do projeto aos estados e municípios, afirmou:

Acho que o orçamento número um. Não sei se pra você é perceptível, mas esse atual momento do governo, pelo menos no Ministério da Indústria, é de corte [...] Os grandes problemas e gargalos de quase todos os projetos, ter orçamento para fazer aquilo que você precisa fazer com qualidade e segundo, ter a aprovação do board né? (SIC)

No que tange a legitimidade, o CAF e o BNDES são organizações respeitadas no desenvolvimento econômico e social. A SERPRO é a maior empresa pública de prestação de serviços de TI do país, portanto, seu apoio ao desenvolvimento das funcionalidades da plataforma seriam benéficas. A Fundação Novartis, o Instituto Tellus e a Roche são instituições reconhecidas e com histórico de apoio a iniciativas inovadoras, portanto, suas ações seriam desejáveis. Ainda, esses atores foram classificados como “Apoiadores” e “Colaboradores”, por possuírem baixo potencial de ameaça, mas alto potencial de colaboração.

O Quarto grupo é formado por stakeholders ligados aos estados e municípios, ou seja, os usuários ou representantes dos usuários da plataforma, portanto, classificados como “Legitimadores”. Também inclui as estatais e destaca a Petrobrás por ser um órgão na

vanguarda de compras inovadoras, inclusive com o próprio Módulo Aquisição de Soluções¹². São classificados como “Dependentes”, por possuírem apenas legitimidade e urgência nas suas reivindicações, considerando que os gestores e servidores são demandados a contratarem soluções para problemas reais e dependem do arcabouço jurídico e das informações e materiais necessários para realizar uma compra, além de qualificação profissional e orçamento. Assim, não conseguem emplacar suas reivindicações sem apoio de outras partes interessadas.

Por serem o principal público-alvo da plataforma, são capazes de calibrar o projeto para melhor atender suas necessidades e interesses, portanto, são classificados como “Apoiadores” e “Colaboradores”. A importância da participação desse público foi evidenciada na fala de alguns entrevistados. O entrevistado 8 reforçou que a plataforma foi desenvolvida de forma colaborativa e que as decisões foram tomadas de forma “não monocrática”, sendo fruto da escuta e discussão de diversos atores. Já o entrevistado 4 mencionou que:

O tanto que a gente prestou atenção nos gestores, no que eles pediam, no que eles queriam, né? Então, assim, eu acho que hoje eu vejo que a plataforma é fruto de muita escuta [...] na hora de fazer, acho que falta um pouco de teste com usuário, né. Então, ao mesmo tempo que a gente deu muita atenção, muita escuta no início, eu acho que posteriormente a gente não fez essa escuta. Então, acho que uma lição aprendida é continuar, é tendo em mente que o processo de escuta não pode ser só no início, né? (SIC)

O entrevistado 2 ratificou esse posicionamento:

A gente construiu o modelo e depois o modelo da plataforma com muita gente, muitas mãos, sempre tentando depois testar [...] seja por meio de formulário eletrônico, seja por meio de entrevistas. Então foi muito legal a gente poder ouvir de diferentes pessoas o que eram essas ferramentas e como que elas poderiam contribuir para a melhoria das compras públicas de inovação.(SIC)

Como mencionado na introdução, essa escuta das diferentes demandas e necessidades é essencial para uma gestão estratégica dos stakeholders e o sucesso das iniciativas depende desse relacionamento (Lim *et al.*, 2005; Freeman, 1984; Mitchell *et al.* 1997). É preciso criar

¹² O Módulo Aquisição de Soluções faz parte da estratégia de inovação aberta da Petrobras, na qual a estatal busca empresas que apresentem soluções inovadoras validadas ou em fase de validação no mercado, com potencial para atender desafios selecionados.

valor para os gestores e servidores públicos e “dar atenção aos interesses de todos que podem ajudar ou dificultar a organização a alcançar os seus objetivos” (Phillips, Freeman & Wicks, 2003, p. 481).

Por fim, o quinto e sexto grupo de stakeholders reúnem, respectivamente, atores relacionados ao mercado e atores capazes de colaborar com a plataforma ou com a temática sobre CPIN. O grupo do mercado é classificado como “Dominante”, por possuir influência e reivindicações legítimas, afinal, são eles que irão ofertar as soluções inovadoras. São classificados como “Colaboradores” por terem potencial de apoiar o projeto, compartilhando sua visão sobre o tema, suas necessidades e seus interesses.

Já o sexto grupo, possui uma natureza mais diversificada de atores. A Deloitte e a KPMG prestam serviços de auditoria e consultoria, portanto, são capazes de auxiliar os gestores a compreenderem os caminhos das CPIN. O Íris Lab, enquanto laboratório de inovação, é capaz de apoiar a iniciativa, seja na produção de conteúdos, seja na divulgação da plataforma. E, por fim, as universidades são atores importantes para produção de conhecimento sobre o tema. Por essas razões, os atores também são classificados como “Colaboradores”.

4.2. Estratégias e desafios da criação e gestão da plataforma

Esta seção complementa a análise e classificação dos stakeholders, discutindo: alterações no modelo de governança; os desafios enfrentados durante o desenvolvimento do projeto e os fatores que contribuíram para seu sucesso; estratégias de gestão e escalabilidade da plataforma; e lições aprendidas.

4.2.1. Governança da Plataforma CPIN

Como mencionado no decorrer do artigo, os papéis dos atores que compõem a governança da plataforma estão em processo de mudança. O TCU está passando o bastão de gerenciador do projeto para a ABDI, processo que, segundo o entrevistado 1, é natural, não apenas por questões de mudanças políticas, mas também devido à dinâmica de cada ator e das prioridades em cada gestão. Ainda de acordo com esse entrevistado, o tribunal ficou muito à frente da plataforma no primeiro ano, o que não era muito sustentável considerando que o laboratório precisa trabalhar o tempo todo com novos projetos. Assim, o TCU pretende

assumir o papel de produzir conteúdo sobre a visão do controle frente às compras públicas para inovação.

Para o entrevistado 9, essa liderança por parte da ABDI pode impactar o MDIC, dado o vínculo entre as instituições, podendo culminar em dois resultados possíveis: perda de interesse institucional, por não ter a competência principal de puxar a agenda e coordenar os atores, não conseguindo alocar técnicos ou recursos necessários para se manter como parceiro institucional; ou, dependendo das atividades atribuídas ao órgão no novo modelo de governança, a parceria pode se estabilizar por mais tempo.

Esse é um ponto interessante de ser analisado pois essa “inconstância” do MDIC, e dos órgãos do executivo como um todo, foi mencionada por outros atores. O entrevistado 7 afirmou que, com as trocas de governo, é comum que os ministérios passem por reestruturações internas, com mudanças de gestão nas coordenações e conseqüentes alterações na priorização dos projetos. Em paralelo, o entrevistado 6, afirmou que:

Eu acho que a gente poderia ter uma mudança de perspectiva se viesse uma orientação de cima, talvez do secretário, ou alguma coisa assim, porque não é uma questão de falta de interesse da equipe técnica, são decisões políticas no final das contas. (SIC)

Tendo isso em mente, a plataforma foi lançada pouco antes da troca de governo, a fim de evitar a descontinuidade do projeto:

Acho que outro problema que a gente teve, é que a Plataforma foi lançada pouco antes de uma mudança de governo, então nossa preocupação tava na possível mudança de gestão. A gente podia ter um impacto disso e de repente perder todo o trabalho que tinha sido feito (entrevistado 1) (SIC).

Isto posto, pode-se considerar que os ministérios serão classificados, na grande maioria das vezes, como atores “Ambíguos (benção mista”, de acordo com o modelo Savage et.al (1991), por terem alto potencial de colaboração - legitimando o projeto e contribuindo com sua disseminação - mas com alto potencial de ameaça, dada às variações dentro desses órgãos. O ideal seria investir na colaboração desses stakeholders, mas garantir que não controlem nenhum recurso chave para o funcionamento do projeto.

Por último, vale destacar que os próprios entrevistados reiteraram a importância de um modelo de governança bem estruturado para garantir o sucesso do projeto. O entrevistado 5 defendeu que a governança viabiliza decisões de maior prazo a definiu como:

Governança não é quem fala mais alto. Governança é conselho, é um borge que você consegue definir o que que é priorizado, qual que é a prioridade, quem que compõe, como vota e como decide. Governança não é o que o governo quer, não é só o que o privado quer, é chegar num consenso.

O entrevistado 7 também afirmou que a governança é fundamental em um projeto como a plataforma, sendo “tão importante quanto a qualidade do trabalho que você vai oferecer”. Ainda, tanto o entrevistado 6 quanto o 7, consideraram que a principal lição aprendida durante o processo é estabelecer com critérios, a responsabilidade de cada parceiro da governança e não deixar todo mundo fazer tudo, inclusive na parte operacional.

4.2.2. Desafios e fatores de sucesso

Como mencionado no decorrer deste artigo, inovar no setor público é um desafio e uma forma de contornar esse desafio quando se trata de compras públicas, é aproximar os stakeholders e promover maior articulação entre eles (INOVAMOS, 2021). Quando questionados sobre quais fatores contribuíram para o sucesso da Plataforma CPIN, o envolvimento de vários atores foi citado por 5 dos 9 entrevistados. Para eles, foi essencial envolver o controle e os especialistas e ouvir diferentes stakeholders nas oficinas de cocriação.

Outro ponto de sucesso foi ter tido uma comunicação clara sobre os ganhos da iniciativa para a administração pública e essa comunicação ter sido desvinculada de uma gestão, minimizando as chances de uma possível descontinuidade nas trocas de governo.

Quanto aos desafios enfrentados, o próprio fator de envolvimento de diversos atores também foi citado como uma dificuldade, devido à morosidade de alguns órgãos, a eventual falta de alinhamento das prioridades institucionais, a falta de produtividade e as diferentes visões de cada ator (Apêndice 1 - Categoria D), o que acaba retardando o processo.

Para o entrevistado 5, envolver muita gente é uma virtude em processos de inovação, porque esses processos precisam ser feitos de forma colaborativa. Entretanto, considera que este mesmo fato tornou-se um obstáculo quando passou-se a ter “uma preocupação muito

grande com a liderança da pauta”, em vez de entenderem que a plataforma “precisa ser tocada”. Para ele, o mais interessante seria definir papéis e responsabilidades de longo prazo, para dar maior estabilidade nas decisões.

Outro desafio durante o desenvolvimento do projeto foi o ambiente repleto de mudanças, não só legislativas, mas também no ambiente de trabalho devido à pandemia de COVID-19:

Então foi um momento muito também de discutir ferramentas e discutir modelos e discutir meios e caminhos para ajudar que isso pudesse ser mais rápido. Então, acho que a falta de ferramentas e um ambiente de mudanças legislativas e de várias outras coisas, principalmente com a pandemia e com outras mudanças, nos levou a algumas barreiras que a gente teve que se adaptar (entrevistado 2). (SIC)

Por fim, alguns desafios relacionados à operacionalização do projeto foram citados:

- I. Equipe pequena para lidar com as demandas.
- II. Inflexibilidade do MVP, o que deixou a plataforma “pouco atrativa para quem vai consultar” (entrevistado 7).
- III. Dificuldade inicial de criar algo novo: “Escolher o nome era complexo, escolher a logo era complexo, escolher as cores era complexo. Então qualquer coisa simples virava complexa” (entrevistado 8).
- IV. Orçamento limitado.

Esses desafios exigiram que algumas medidas fossem tomadas. A reduzida equipe do coLAB-i se sentiu “assoberbada” com as demandas da plataforma e viram na ABDI uma forma de garantir a sustentabilidade do projeto, devido ao caráter institucional da agência. Já a inflexibilidade do MVP impactou o formato atual da plataforma, deixando algumas de suas áreas pouco atrativas aos usuários, como a biblioteca, o que demanda alguns desenhos e atualizações; entretanto, vale lembrar que a *deadline* de lançamento pode ter influenciado o escopo do projeto. Quanto ao desafio de se criar algo novo, é algo inerente a qualquer projeto inovador e não parece ter tido impacto significativo. Por fim, o orçamento limitado é uma questão que perdura no desenvolvimento da plataforma e exige que a governança explore novas formas de financiamento, como a possível aproximação com a Finep.

4.2.3. Estratégias de gestão e escalabilidade da plataforma

Questionados sobre a expansão da plataforma para alcançar os gestores estaduais e municipais, os entrevistados levantaram algumas estratégias:

- I. Comunicar os benefícios e os caminhos das CPIN de maneira simples e eficiente;
- II. Compartilhar casos e experiências reais de compras inovadoras;
- III. Promover e participar de eventos, a fim de disseminar a plataforma;
- IV. Incluir atores de outras esferas de governo;
- V. Adaptar a legislação;

Ampliar a comunicação sobre a plataforma foi um ponto amplamente levantado pelos entrevistados. Eles defenderam não apenas fazer com que a informação chegue em quem está na ponta, mas fazer com que esses gestores compreendam os benefícios de uma compra pública para inovação. O entrevistado 9 chegou a considerar a necessidade de uma assessoria de comunicação própria e, assim como os entrevistados 3 e 4, defendeu a necessidade de cumprir melhor a agenda de eventos do ecossistema de inovação.

A estratégia de compartilhar casos e experiências reais de CPIN já estava em andamento no período de realização das entrevistas, por meio de um piloto com a Prefeitura de Recife. O E.I.T.A Recife¹³ é um programa de inovação aberta que identifica desafios da cidade e busca soluções inovadoras através do Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador. O registro e o compartilhamento de experiências concretas pode incentivar e auxiliar gestores municipais a realizarem suas próprias contratações inovadoras. Para o entrevistado 5, os gestores precisam se conectar:

Se você não coloca gestor para conversar com o gestor, você não evolui. Eu acho que é um caminho natural para uma plataforma querer ser Brasil, ela poder, de alguma forma abraçar outras entidade [...] Não vai ser uma referência “Brasil” enquanto tiver só ator federal dentro dessa governança. Isso é um fato. (SIC)

¹³Disponível em: <https://desenvolvimentoeconomico.recife.pe.gov.br/eita-recife>. Acesso em 03.ago 2024.

Outros atores, como o Sebrae, a Frente Nacional dos Prefeitos e as Secretarias estaduais de inovação, foram citados pelos entrevistados para aumentar a capilaridade da plataforma nos estados e municípios, como pode ser observado no Apêndice A, Categoria J. O envolvimento desses atores é um passo importante para disseminar o tema e é uma forma de incluir legislações mais específicas de outras esferas de governo.

Pensando na expansão da plataforma para a América Latina, uma oportunidade a ser explorada é a parceria com o BID, que já demonstrou interesse em replicar o projeto em outros países. Para isso, seria necessário adaptar a legislação, conseguir pessoas engajadas, sensibilizar as chefias, além de traduzir a plataforma para o espanhol. Com essas barreiras, alguns entrevistados consideraram que o projeto funcionaria mais como um *benchmarking*, uma inspiração para outros governos replicarem em seus países.

4.2.4. Lições aprendidas

Questionados sobre quais as lições aprendidas durante a criação e desenvolvimento da Plataforma CPIN, os entrevistados mencionaram (Apêndice 1 - Categoria L):

- I. Gerenciamento de stakeholders.
- II. Comunicação constante com usuários e especialistas.
- III. Governança.
- IV. Necessidades e ferramentas.

As lições I e II se mostraram interligadas à medida que a coordenação do relacionamento interinstitucional dependeu de uma comunicação constante e ativa para entender a como cada ator poderia contribuir, considerando as responsabilidades, expertises e interesses de cada um. Vale ressaltar que a criação de valor ocorre em relacionamentos que possuam interesses em comum, capacidade de colaboração e confiança (Kujala, Lehtimäki & Freeman, 2019, p. 130) e que é necessário “gerenciar esses relacionamentos para criar o máximo de valor possível para as partes interessadas” (Parmar et al., 2010, p. 406). De encontro a isso, o entrevistado 2 afirmou que:

A partir de uma comunicação efetiva deles e uma comunicação efetiva com os externos a gente conseguiu demonstrar o valor que é participar de uma iniciativa assim gerava pra eles em

termos de visibilidade, em termos de posicionamento de marca, de posicionamento de conhecimento e alinhando isso. (SIC)

Ratificando essa ideia, o entrevistado 8 disse que a plataforma é “uma lição aprendida de como mexer com stakeholders e achar consensos” e de como agregar pessoas em processos colaborativos.

Quanto à governança, os entrevistados destacaram a necessidade e importância de um modelo de governança bem estruturado, com um desenho muito bem definido das competências de cada órgão” (entrevistado 6), porque, sem governança “a casa vai cair” (entrevistado 4). Para o entrevistado 7:

A principal lição para mim é estabelecer com critérios qual a responsabilidade de cada parceiro na governança e não deixar todo mundo fazer tudo e não ter definido nomes e entidades responsáveis... Acho que a governança tem uma parte operacional e do dia a dia que é muito importante, senão ela não se mantém. (SIC)

De acordo com o entrevistado 9, o modelo de cooperação institucional utilizado no projeto da plataforma pode funcionar bem, desde que haja maturidade das organizações, “porque ou você entra num projeto para doar recursos humanos e orçamento, ou então você sai porque senão você pode atrapalhar”.

Por fim, no que tange às necessidades e ferramentas, o entrevistado 9 apontou a necessidade de levantar e registrar dados sobre o nível de demanda de conhecimento e capacitação por parte do governo federal, o que seria essencial para direcionar os esforços da plataforma. Já o entrevistado 2 destacou a importância de ter ferramentas para auxiliar os gestores durante o processo de compras, o que já tem na plataforma, como o próprio Quiz do Instrumento, os modelos de minutas e as ferramentas de design thinking sugeridas.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A presente pesquisa dedicou-se a analisar o papel dos stakeholders envolvidos na criação e desenvolvimento da Plataforma CPIN, destacando suas motivações e estratégias para promover compras públicas inovadoras. Para isso, foram utilizados os modelos Mitchell *et al.* (1997), Savage *et al.* (1991) e Gomes *et al.* (2010), para identificar, analisar e classificar os stakeholders, considerando sua relevância, seu potencial de ameaça e cooperação e seu potencial de influência nos processos de tomada de decisão.

Ao todo, foram 49 atores identificados e analisados. Os 3 atores que compõem a governança atual da plataforma (TCU, ABDI e MDIC) foram classificados como “Definitivos” por possuírem os 3 atributos de Mitchell *et al.* (1997): poder, legitimidade e urgência. Porém, dois pontos merecem destaque: o papel central do tribunal na criação e desenvolvimento do projeto; e as variações dos órgãos do executivo, praticamente inerentes às trocas de governo e mudanças na gestão.

O papel central do TCU se justifica não só por ter assumido à frente da gestão da plataforma, mas também pelo seu caráter institucional enquanto órgão de controle. Ter um órgão responsável pela fiscalização dos recursos públicos frente a um projeto de compras públicas, confere legitimidade à plataforma e, de certa forma, conforta¹⁴ os gestores públicos durante o enfrentamento do processo de aquisição. Por reunir documentos, materiais e orientações, além de trilhar um caminho ideal de uma compra pública (Jornada CPIN), tanto tradicional quanto inovadora, ela mitiga a falta de competências técnicas por parte dos gestores e o medo do controle. Ainda, perpassa todas as iniciativas levantadas pelo Inovamos (2021): aproximação e articulação entre os atores envolvidos no processo de compras; criação de capacidades técnicas para inovação; simplificação da linguagem jurídica; e gestão do conhecimento e compartilhamento de experiências exitosas.

Quanto aos órgãos do executivo, ficou claro, a partir da fala dos entrevistados, como esses órgãos são afetados pelas trocas de governo e como isso causa a descontinuidade de alguns projetos ou, ao menos, tornam o processo mais moroso. O próprio MDIC foi classificado como “Definidor de Agenda” e foi definido por um dos entrevistados como

¹⁴ É importante ressaltar que a Plataforma CPIN não é uma ação de controle externo do tribunal, portanto, não exime os gestores de passarem por processos de auditoria.

“força institucional” dentro do executivo federal, mas ainda assim, foi apontado que a plataforma pode deixar de ser prioridade dentro do ministério ao longo do tempo.

Isto posto, por mais haja alinhamento entre a Plataforma e o propósito de alguns ministérios, parece arriscado tornar esses atores essenciais à sustentabilidade do projeto. São bons parceiros para disseminar a plataforma e para lidarem com pontos estratégicos do projeto, o que os torna um pilar importante, mas seu envolvimento merece cautela.

Outro ponto que vale ser destacado é a possível ascensão da AGU como parceira. Assim como os stakeholders da governança, a AGU foi classificada como ator “Definitivo”, sendo capaz de impor suas reivindicações. É um ator multifacetado, recebendo 3 classificações a partir do modelo de Gomes *et al.* (2010), reafirmando o posicionamento de Cabral *et al.* (2016), tendo potencial de direcionar o rumo do projeto caso sua parceria se torne mais definitiva.

Como limitação de pesquisa, considera-se a necessidade de ouvir outros stakeholders para identificar suas percepções e demandas. Apesar dos entrevistados serem os líderes ou pontos focais do projeto em suas respectivas instituições, a alta gestão (como secretários e coordenadores gerais) não foi ouvida para dar suas contribuições sobre a sustentabilidade da plataforma.

A pesquisa também vai ao encontro da literatura de Vieira (2017), que destaca a volatilidade dos papéis dos stakeholders, portanto, recomenda-se novos estudos sobre a Plataforma CPIN após o período de reestruturação no modelo de governança e na captação de novos parceiros. Também recomenda-se a investigação de variáveis que impactam o ecossistema de compras públicas para inovação, algumas mencionadas no Inovamos (2021) e trazidas na pesquisa. Como visto no capítulo que trata sobre o arcabouço jurídico sobre CPIN, a legislação é recente e há poucos casos e experiências concretas para dar luz ao tema. Deve-se considerar que é um momento de intensas mudanças qualitativas, onde o Estado passa a dizer qual é o entregável e quais características tecnológicas a solução precisa ter para que se obtenha o resultado mais vantajoso (Lei 14.133, 2021).

Por fim, como destacado por Moreira e Vargas (2012), as compras públicas são capazes de impulsionar a economia por meio da inovação. Como a plataforma é um projeto recente e carece de métricas para medir seu impacto e influência, este trabalho também recomenda a realização de uma análise de causalidade entre a plataforma e a variação nas compras públicas voltadas para inovação.

6. REFERÊNCIAS

ABDI lança Hubtec: primeiro escritório de encomendas tecnológicas do Brasil. [S. l.], 18 jul. 2023. Disponível em: <https://www.abdi.com.br/abdi-lanca-hubtec-primeiro-escritorio-de-encomendas-tecnologicas-do-brasil/>> Acesso em: 17 out. 2023.

ADVOCACIA-GERAL da União. [S. l.], 5 set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/sobre>. Acesso em: 6 ago. 2024.

Almeida, L. A., & Gomes, R. C. (2019). Perspectivas teóricas para análises de políticas públicas: Como lidam com a complexidade? *Administração Pública e Gestão Social*, 11 (5), 16-27. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i1.1557>> Acesso em 18. nov. 2023

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo, SP: Edições 70.

Brasil. Lei de licitações e contratos administrativos. Lei nº 14.133, Art. 11, Inciso I, de 1 de abril de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm >Acesso em: 12 out. 2023.

Brasil. Regulamenta o Art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Lei nº 8.666, Art. 3, de 21 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>Acesso em: 12 out. 2023.

Cabral, Davi de Paula; Vieira, Diego Mota. Stakeholders como agentes de mudança institucional em ambientes de regulação estatal. *Revista Ciências Administrativas*, [s. l.], 26 jan. 2020. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rca/article/view/e8931>> Acesso em: 18 nov. 2023.

Cabral, S., Fernandes, A. S. A., & Ribeiro, D. B. C. (2016). Os papéis dos stakeholders na implementação das parcerias público-privadas no estado da Bahia.

Cadernos EBAPE. BR, 14(2). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395147398>>
Acesso em 18 de nov.2023

Carvalho, L. S. Análise de stakeholders como estratégia de relacionamento externo: estudo de caso em uma empresa de mineração em Minas Gerais. Lavras: UFLA, 2013. 100 p. : il.

CORTINHAS, Luciana Maria de Oliveira; BARBALHO, Anderson César Macedo. Uma Análise Bibliométrica Sobre Compras Públicas em Projetos de Inovação. 2021 - Universidade de Brasília, [S. 1.] DOI <https://doi.org/10.9771/cp.v14i3.29695>. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/nit/article/view/29695/24822>> Acesso em: 9 ago. 2024.

De Fassio, Rafael Carvalho. Sandbox regulatório no Marco Legal das Startups. 2023. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E8A58908F018BBA65BDD62CB3>> Acesso em: 12 nov. 2023.

De Oliveira, Yago Dias. As principais mudanças com a nova Lei de Licitações. Jusbrasil, 28 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/as-principais-mudancas-com-a-nova-lei-de-licitacoes/1201374714>> Acesso em: 12 jul. 2024.

Definição de nível de maturidade tecnológica. In: Finep. Seleção Pública MCTI/FINEP/FNDCT: subvenção econômica à inovação em fluxo contínuo. [S. 1.], 2 fev. 2022. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/images/chamadas-publicas/2022/15_07_2022_EL_Anexo_7-Definicao_do_Nivel_de_Maturidade_Tecnologica.pdf> Acesso em: 18 out. 2023.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico; SZERMAN, Dimitri. Aquisição do crescimento da empresa: os efeitos das compras governamentais na dinâmica da empresa. National Bureau of Economic Research, [s. 1.], 2015. DOI 10.3386/w21219. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w21219>. Acesso em: 9 ago. 2024.

GOMES, Ricardo; MIRANDA, Luciana De Oliveira; LIDDLE, Joyce. A Five-Sided Model Of Stakeholder Influence. ReserchGate, [s. 1.], 15 set. 2010. DOI <http://dx.doi.org/10.1080/14719031003633979>. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/232900774_A_Five-Sided_Model_Of_Stakeholder_Influence#:~:text=According%20to%20this%20model%2C%20managers,account%20in%20their%20performance%20management> Acesso em: 18 nov. 2023.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, Nações Unidas). Cadernos Cadernos Brasil na OCDE. Jul. 2021. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/79810970-9580-4941-994f-74a61acaac83/content>> Acesso em: 18 out. 2023.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais. [S. l.: s. n.], 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf> Acesso em: 16 out. 2023.

LIM, G., AHN, H. e LEE, H. Formulating Strategies for Stakeholder Management: A case-based reasoning approach, Elsevier Ltd/Expert Systems with Applications, v. 28, n. 4, pp. 831-840, 2005

MAZZUCATO, Mariana. O estado empreendedor. [S. l.]: Portfolio-Penguin, 2014.

Menezes, D. C., Vieira, D. M., & Santos, A. P. dos. A teoria dos stakeholders no Brasil: produção acadêmica no período de 2014 a 2019. Iberoamerican Journal of Strategic Management (IJSJM), v. 19, n. 4, p. 119-150, Oct./Dec. 2020.

Menezes, David Curtinaz; Vieira, Diego Mota; dos Santos, Andersson Pereira. The stakeholder theory in Brazil: academic production in the period from 2014 to 2019. Iberoamerican Journal of Strategic Management, [s. l.], 1 jan. 2023. DOI <https://doi.org/10.5585/riae.v19i4.17345>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/riae/article/view/17345>. Acesso em: 17 fev. 2024.

Moreira, Marina Figueiredo; de Vargas, Eduardo Raupp. Compras para a inovação: casos de inovações induzidas por clientes públicos. RAM. Revista de Administração Mackenzie, [s. l.], 1 ago. 2012. DOI <https://doi.org/10.1590/S1678-69712012000500009>. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/ram/a/7SyCTPFFYrdPbxDMntFptSH/#>> Acesso em: 17 fev. 2024.

MOREIRA, Marina Figueiredo; VARGAS, Eduardo Raupp. O papel das compras governamentais na indução de inovações. Revista de Contabilidade, Gestão e Governança, [s. l.], 16 out. 2009. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/66/pdf_59> Acesso em: 9 ago. 2024.

POLÍTICAS Públicas - O poder de compra do governo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, [S. l.], p. xx, 1 maio 2005. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=885:reportagens-materias&Itemid=39> Acesso em: 9 ago. 2024.

Rauen, André Tortato. Mapeamento das encomendas tecnológicas no período 2019-2022. IPEA, n. 103, 25 jan. 2023, modificado 14 fev. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11703/1/NT_103_Diset_Mapeamento.pdf> Acesso em: 18 out. 2023.

RAUEN, André Tortato. Racionalidade e primeiros resultados das políticas de inovação que atuam pelo lado da demanda no Brasil. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil. [S. l.: s. n.], 2017. p. 21. ISBN 978-85-7811-301-8.

Rech Filho, A. I. Jornada de compras públicas de inovação. Tribunal de Contas da União (TCU). 2022. Disponível em: <[Jornada de Compras Públicas de Inovação.pdf \(tcu.gov.br\)](#)> Acesso em: 12 out. 2023.

RECH FILHO, A. I. Diferenças entre Compras Públicas Tradicionais e Compras Públicas de Inovação. Plataforma de Compras Públicas para Inovação (CPIN), 2023. Disponível em: <<https://inovacpin.org>> Acesso em: 09 ago. 2024.

Ribeiro, Cássio Garcia; Júnior, Edmundo Inácio. Caracterização dos contratos de compras públicas existentes no sistema integrado de administração de serviços gerais. In: Rauen, André Tortato (org.). Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais. [S. l.: s. n.], 2022. cap. 2. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/4/218187_LV_Compras%20publicas>

[Cap02.pdf](#)> Acesso em: 11 out. 2023.

STAKE, Robert E. Case Studies. In DENZIN, Norman K. e LINCOLN, Yvonna S. Handbook of Qualitative Research. 2a Ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000. p. 435-454

Savage, G. T., Nix, T. W., Whitehead, C. J., & Blair, J. D. Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. Academy of Management Executive, v. 5, n. 2, p. 61–75, 1991.

Tribunal de Contas da União. Política Nacional de Inovação deve passar por revisão para melhorar a produtividade de empresas e instituições. Portal TCU, [S. l.], 5 jul. 2023.

Disponível em:
<[Tribunal de Contas da União \(TCU\); Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços \(MDIC\); Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial \(ABDI\); Instituto Tellus \(org.\). Plataforma de Compras Públicas para Inovação \(InovaCPIN\). 21 de novembro de 2022. Disponível em: <<https://inovacpin.org>> Acesso em: 15 out. 2023.](https://portal.tcu.gov.br/data/pages/8A81881E850652DE0189283699ED4B75.htm#:~>=A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Inova%C3%A7%C3%A3o%20tem%20como%20objetivo%20orientar%20coordenar,entre%20os%20estados%20e%20munic%C3%ADpios.> Acesso em: 11 nov. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Uyarra, E., et al., Barreiras à inovação por meio de compras públicas: uma perspectiva do fornecedor. Technovation (2014), Disponível em:
<<http://dx.doi.org/10.1016/j.technovation.2014.04.003>> Acesso em: 09 ago. 2024.

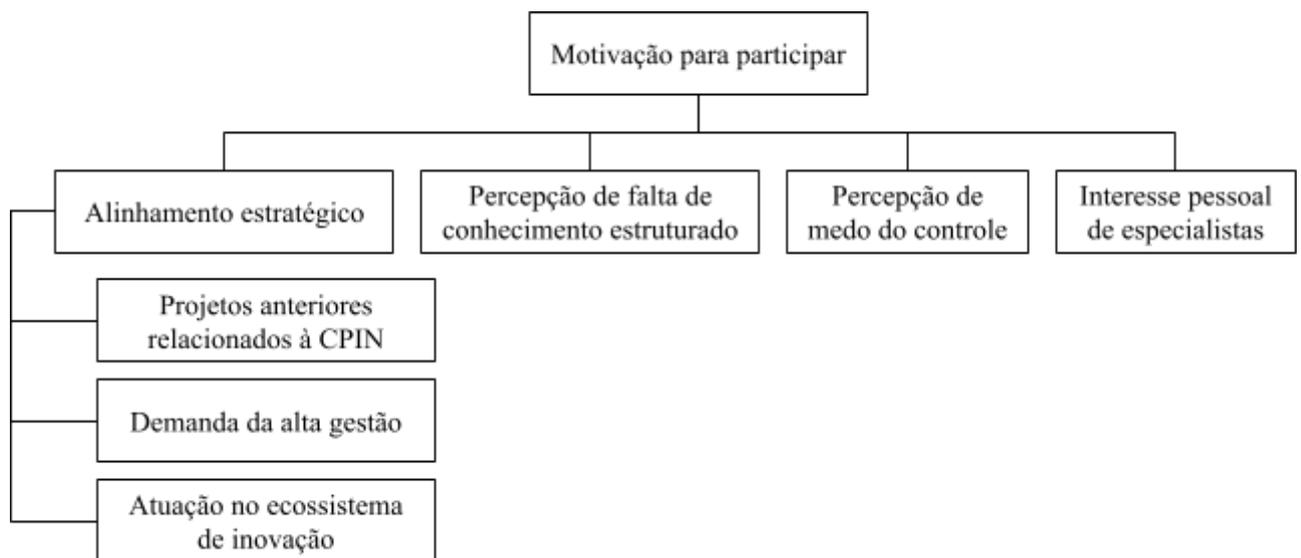
Yin, R. (2001). Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman Ed.

Yin, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAGO, Marina Fontão. Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas?. [S. l.]: Enap, 2018. ISBN 978-85-256-0102-5.

7. APÊNDICE 1

Categoria A: Motivação para participar



Pergunta: “Poderia contar brevemente quais os principais fatores que motivaram sua instituição a apoiar e contribuir com o desenvolvimento da Plataforma CPIN? Como a Plataforma se alinha aos objetivos estratégicos do seu órgão?”

1. Alinhamento estratégico:

- “Está no planejamento estratégico esse estímulo à inovação, esse acompanhamento da

administração pública” (entrevistado 3).

- “Um eixo transversal aqui do banco é a implementação de inovação [...] em 2018, começou um programa de inovação aberta com o objetivo de apoiar nossos clientes a implementarem inovações dentro dos projetos” (entrevistado 2).
- “Como missão, o TCU tem que aperfeiçoar a administração pública em benefício da sociedade, né? Então eu acho que é uma das formas que ele ajuda a aperfeiçoar a administração pública, dando um ferramental para o gestor” (entrevistado 4).

1.1. Projetos anteriores relacionados à CPIN: “A nossa proposta principal tinha um projeto anterior, que é o Toolkit do Marco legal de Ciência e Tecnologia.... então fazia todo o interesse da nossa parte também, ajudar a estimular o surgimento de uma plataforma que pudesse concentrar esses materiais de apoio” (entrevistado 5).

1.2. Demanda da alta gestão: “Na época, o conselheiro que colocou esse assunto em questão sobre a importância de compras públicas para inovação [...] então, surgiu a necessidade de pensar de que forma que a gente poderia levar isso para os gestores públicos ou os gestores que trabalham com inovação” (entrevistado 7). “A Secretaria Geral da Presidência nos demandou que a gente fizesse esse projeto, creio eu, pelo perfil do projeto, porque era um projeto que a gente precisava estimular, que a administração pública fizesse compras públicas para inovação” (entrevistado 4).

1.3. Atuação no ecossistema de inovação: “O Porto Digital sempre está apoiando dentro, sempre tá atuando no ecossistema de inovação, né? E sempre trazendo tanto a iniciativa privada, fazendo a ponte, iniciativa privada e organização pública” (entrevistado 8).

2. Falta de conhecimento estruturado:

- “E aí dentro desse esforço de inovação aberta, uma das coisas que a gente identificou, foi que necessitavam de conhecimento estruturado sobre compra pública de inovação [...] E nesse papel de construir conhecimento e conhecimento estruturado, o que a gente viu nesta plataforma foi uma oportunidade de ser um catalisador de diferentes transformações em diversos níveis federativos e em diferentes temas” (entrevistado 2).

3. Percepção de medo do controle:

- “As pessoas têm muito medo da inovação e atribuem esse medo que é um medo

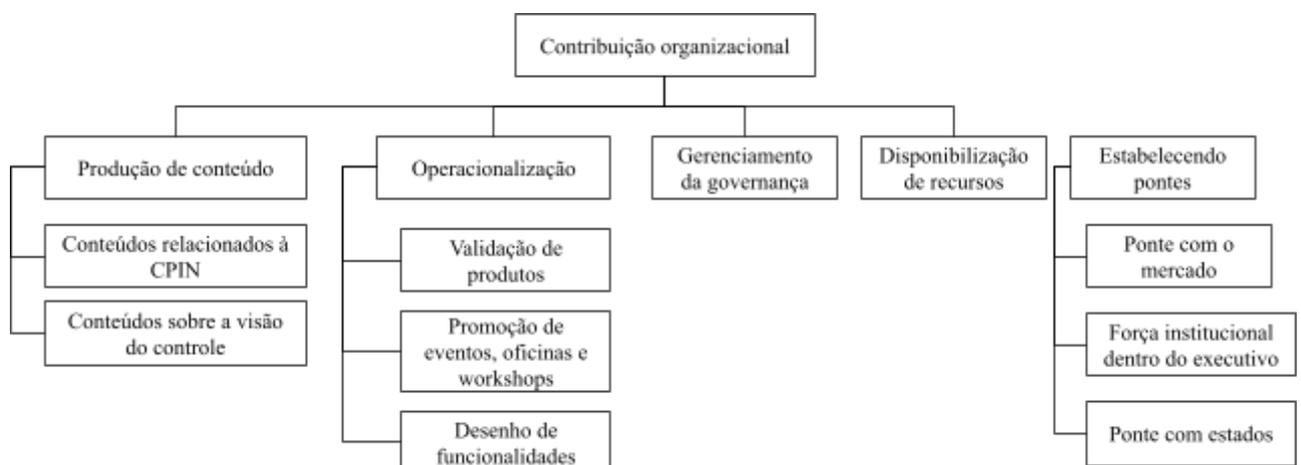
natural, assim no ser humano, o medo do novo, atribuem muito ao próprio TCU [...] Não é não ser um órgão só penalizador, mas ser um órgão também, entre aspas, capacitador. Não que a gente vá ministrar treinamento formal, não necessariamente, que seria uma atribuição do ISC, mas o TCU também acompanhando, ensinando a fazer, tendo uma atitude mais preventiva” (entrevistado 3).

- “A gente precisava estimular, que a administração pública fizesse compras públicas para inovação e tinha essa questão do medo um pouco atrelado ao desconhecimento” (entrevistado 4).

4. Interesse pessoal de especialistas:

- “A gente se liga, acho que por afinidade, né? Pessoas que também gostam desse tema de inovação, que apóiam compras e acho que muitas vezes a gente conhece as pessoas, meio que por indicação” (entrevistado 3).
- “Não foi só um interesse pessoal, muito próximo e querendo também, ver o avanço dessa pauta, mas também o interesse nosso institucional” (entrevistado 5).
- “E nós tínhamos por competência regimental esse tipo de serviço, de produto e além disso, o secretário na época [...] tinha um trato pessoal na sua carreira sobre essa questão” (entrevistado 9).

Categoria B: Contribuição organizacional



Pergunta: “*Como sua instituição colaborou com o processo de criação da Plataforma e como ela colabora para mantê-la?*”

1. **Produção de conteúdo:**

- “A gente [...] viu a oportunidade de fazer um processo de design [...] no final, terão um modelo de apoio a compras públicas de inovação”(entrevistado 2).

1.1. Conteúdos relacionados à CPIN: “A primeira, foi na construção do quiz do instrumento... esse foi um ponto que já foi incorporado na plataforma que já está lá e uniu 2 pontos importantes, que é a trilha de planejamento e a trilha do instrumento [...] também cheguei a fazer um segundo produto pro tribunal, envolvendo o Marco legal das startups num outro cenário, que era o estudo que a gente fez sobre o sandbox regulatório” (entrevistado 5).

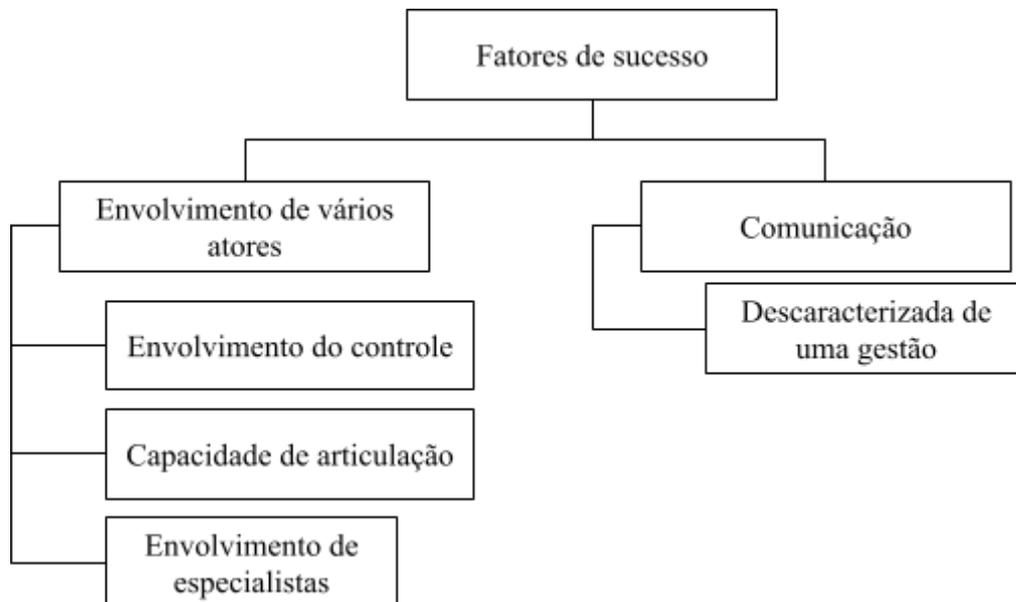
1.2. Conteúdos sobre a visão do controle: “Acompanhamos a Agência Espacial Brasileira numa contratação de encomenda tecnológica, fizemos publicações voltadas para o gestor e para o controle [...] A gente ficou muito com o trabalho operacional de desenhar a plataforma, validar junto com a fábrica. Também ficamos muito com a parte de conteúdo” (entrevistada 4). “O TCU ta encontrando seu lugar agora, a gente tomou muito a frente pra deslanchar, pra desenvolver e agora realmente a gente vai tomar um espaço que é um espaço devido, que é ser um ator que apoia, que colabora, que fica atento à visão do controle sobre isso.” (entrevistado 1).

2. Operacionalização: “ O Ministério da Economia fazia reuniões de governança com a gente sobre questões mais estratégicas, mas o trabalho de estruturar a plataforma mesmo foi a ABDI com a fábrica e nós.” (entrevistado 4).

2.1. Validar produtos: “ Um papel de gerenciar mesmo a governança da Plataforma, tanto também operacionalmente validando os produtos, supervisionando as operações, quanto avaliando, mesmo avaliando oportunidades de melhoria.” (entrevistado 3). “Eu participei também de várias validações de vários outros produtos na plataforma em vários momentos.”

- (entrevistado 5).
- 2.2. **Promoção de eventos, oficinas, workshops:** “Eu acho que a gente colaborou escutando vários atores... gente fez várias escutas, workshops, pesquisas para poder compreender esse ambiente.” (entrevistado 4). “Então a gente fez oficinas em que a gente convidou as pessoas a cocriarem esses produtos e priorizarem.” (entrevistado 2).
- 2.3. **Desenho de funcionalidades:** “A ABDI, que você sabe que é quem está realmente operacionalizando, digamos assim, a Plataforma, tem uma fábrica de software.” (entrevistado 3). “A gente ficou muito com o trabalho operacional de desenhar a plataforma, validar junto com a fábrica.” (entrevistado 4).
3. **Gerenciamento da governança:** “Um papel de gerenciar mesmo a governança da Plataforma, a tanto também operacionalmente validando os produtos, supervisionando as operações, é quanto avaliando, mesmo avaliando oportunidades de melhoria. (entrevistado 3).
4. **Disponibilização de recursos:** “Então, na época, como que a gente entrou, a gente pagou todo o desenvolvimento da plataforma, foi tudo custeado pela ABDI.” (entrevistado 7).
5. **Estabelecendo pontes:** “O TCU sempre foi desde o início um articulador, principal articulador da plataforma. Então, eu acredito que um dos principais papéis, é esse estabelecimento de Pontes com vários atores, né?” (entrevistado 3).
- 5.1. **Ponte com o mercado:** “O Porto Digital sempre está apoiando dentro, sempre tá atuando no ecossistema de inovação, né? E sempre trazendo tanto a iniciativa privada, fazendo a ponte, iniciativa privada e organização pública, né?” (entrevistado 9).
- 5.2. **Força institucional dentro do executivo:** “A gente, principalmente, sempre colaborou como ator institucional, como força institucional, né? Como voz dentro do governo executivo federal.” (entrevistado 9).
- 5.3. **Ponte com estados:** “Acho que é muito importante o Porto digital, no sentido de ele estar fora da do eixo São Paulo-Rio-Brasília, não é? Então quando ele representa ali na região não só Recife, Pernambuco, mas também todas, toda a região norte e nordeste.” (entrevistado 8).

Categoria C: Fatores de sucesso



Pergunta: *“Ao longo de todo esse processo, quais foram e quais têm sido as barreiras enfrentadas e quais são os fatores que têm contribuído?”*

1. Envolvimento de vários atores:

- “Envolver muita gente é uma virtude, porque quando a gente fala de inovação, você tem que fazer de forma colaborativa, não tem jeito, não tem líder, é horizontal, todo mundo está fazendo coisa importante. Então, essa é uma grande virtude, porque você conseguiu, de alguma forma, na CPIN, em torno de um objetivo que é comum, usar mais compra pública de inovação no Brasil, unir muita gente que de alguma forma quer fazer com que essa pauta aconteça.” (entrevistado 5). “ O tanto que a gente escutou as pessoas nessas oficinas, o tanto que a gente prestou atenção nos gestores, no que eles pediam, no que eles queriam, né? Então, assim, eu acho que hoje eu vejo que a plataforma é fruto de muita escuta” (entrevistado 4).

1.1. **Envolvimento do controle:** “Facilita o nome do TCU estar envolvido, né?”

Sendo realista, é um nome que abre portas, então facilita porque as instituições, quando começam a trabalhar com a gente em parceria, no geral, elas querem dar o melhor, assim como a gente também, né?” (entrevistado 3). “Eu acho que o TCU ajudou muito a dar essa cara assim, de que olha, a gente não está tratando aqui de uma política, de uma gestão, enfim, a gente tá tratando de uma coisa é que vai ser relevante para qualquer governo que entrar.” (entrevistado 8).

- 1.2. **Capacidade de articulação:** “Eu acho que é essa capacidade de articulação, essa habilidade também de motivar, de instigar as pessoas.” (entrevistado 3).
- 1.3. **Envolvimento de especialistas:** “A gente tinha um grupo muito bom de conversas que entendia muito (sobre CPIN). Tinha no próprio ministério o Godin que entendia como funcionava a questão dos trâmites, a gente tinha a experiência aqui do Rauen, do que a gente já tava fazendo, dos cursos que a gente tinha feito e tinha promovido com aquela dificuldade do gestor público... sem falar na experiência do TCU.” (entrevistado 7).
2. **Comunicação:** “Uma comunicação clara sobre a plataforma, sobre os ganhos para administração pública, também faz as instituições se juntarem a nós.” (entrevistado 3).
 - 2.1. **Descaracterizada de uma gestão:** “Qualquer governo que enfim, até governos, estado e diferentes governos estaduais de diferentes gestões, à esquerda, à direita, ao centro, vão ter que lidar, vão fazer compras públicas e vão lidar com isso, né? [...] Acho que o fato de não ter uma divulgação com uma caracterização de uma gestão também ajudou bastante.” (entrevistado 8).

Categoria D: Barreiras enfrentadas



Pergunta: “Ao longo de todo esse processo, quais foram e quais têm sido as barreiras enfrentadas e quais são os fatores que têm contribuído?”

1. Ambiente de mudanças:

1.1. Mudanças legislativas: “ E acho que o terceiro foi fazer tudo isso num momento de várias mudanças. As leis tavam mudando, tinha a lei de inovação, mas quase não tinha uma regulamentação dela.” (entrevistado 2).

1.2. Falta de ferramentas: “Então foi um momento muito também de discutir ferramentas e discutir modelos e discutir meios e caminhos para ajudar que isso pudesse ser mais rápido. Então, acho que a falta de ferramentas e um ambiente de mudanças legislativas e de várias outras coisas, principalmente com a pandemia e com outras mudanças, nos levou a algumas barreiras que a gente teve que se adaptar.” (entrevistado 2).

2. Envolvimento de atores: “A segunda barreira, acho que foi conseguir um envolvimento dos diferentes atores necessários, porque não foi só o TCU, foram vários outros do governo federal.” (entrevistado 2).

2.1. Morosidade de órgãos: “Eu acho que a principal barreira é lidar com a

própria morosidade desse órgão (MDIC), sabe? O MDIC, passa por várias reestruturações internas e a gente achou que estava muito lento desse processo de se apropriarem mesmo da plataforma.” (entrevistado 3). “No começo a barreira foram imprevistos da vida, na verdade, porque quando a gente foi assinar o ACT, foi trocado o presidente da ABDI. E aí essas mudanças de governo, né? E aí quando finalmente ele assinou, trocou o nosso diretor.” (entrevistado 6).

- 2.2. Prioridades institucionais:** “Esse papel de articulação envolve se relacionar com várias instituições, com várias pessoas que representam as instituições e sempre, tem os desafios dos relacionamentos, então tem o desafio institucional, porque às vezes o ritmo da outra instituição é mais lenta. E as necessidades mais urgentes ali da Plataforma.” (entrevistado 3).
- 2.3. Falta de proatividade:** “Lembro que entramos em contato com outro ministério que só gostava de divulgar. Eles falavam, falavam, mas não faziam nada. [...] mas nunca desenvolveram nada na plataforma.” (entrevistado 4).
- 2.4. Participação do controle:** “Basicamente o primeiro passo, e acho que esse foi o mais fácil, foi mostrar pro controle a importância dele estar próximo nesse tema de inovação. Então quando a gente começou esse processo eles já tinham identificado o valor de estar junto, de estar produzindo conhecimento estruturado sobre esse tema de inovação [...]” (entrevistado 2).

3. Governança:

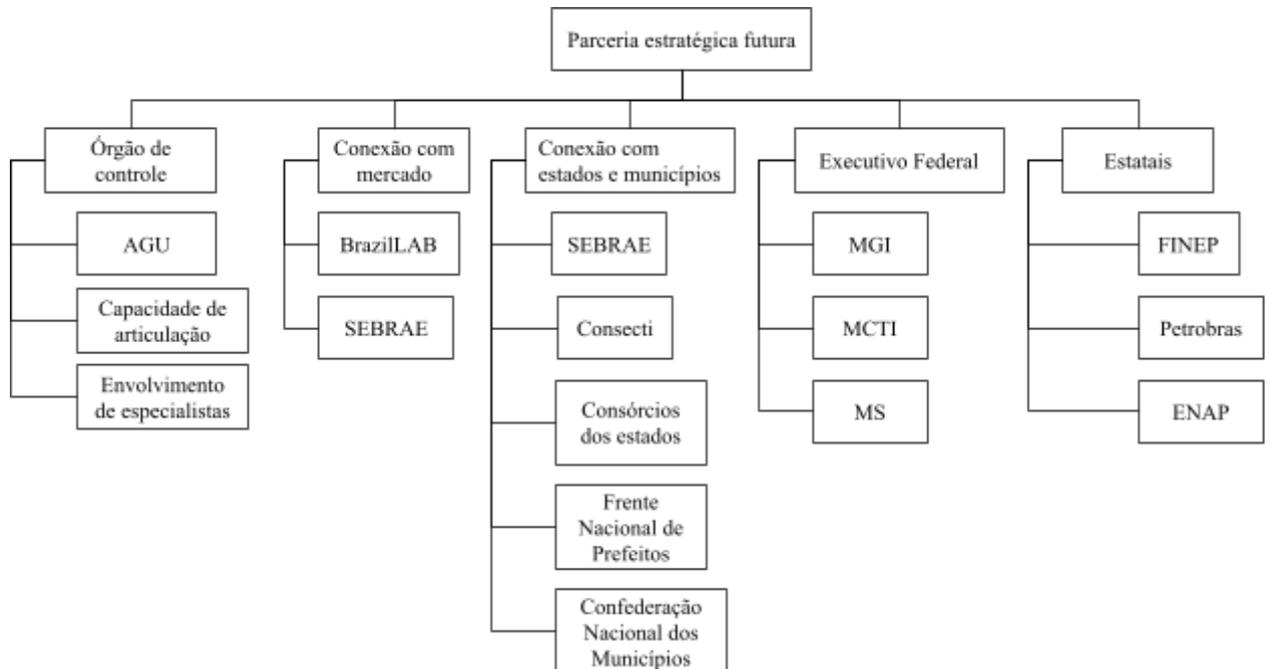
- 3.1. Definição de papéis:** “Então, assim, tinha muito claro no primeiro momento qual que era o papel de cada um na construção. Acho que se perdeu um pouco no momento que era gente demais. Não importa o que, o importante é que cada um sabe exatamente o que tem que fazer e retorne isso de alguma forma.” (entrevistado 7).
- 3.2. Quantidade de atores envolvidos:** “Eu acho que uma coisa que sempre dificulta é quando tem um pai, uma mãe de um projeto e outros atores entram depois.” (entrevistado 9). “Essa mesma questão, unir muita gente, também acabou sendo um obstáculo [...] Eu vejo que tem uma preocupação muito grande com a liderança da pauta, em torno da CPIN, em vez de entender que a plataforma precisa de uma mãe, de um pai, que precisa ser tocada, né.”

(entrevistado 5).

4. Operacionalização:

- 4.1. **Equipe pequena:** “ Não sei se chega a um entrave, mas um desafio, porque, né, você sabe, nossa equipe é pequena, então todo mundo era muito [...] muito assoberbado, com as tarefas da plataforma.” (entrevistado 3).
- 4.2. **Inflexibilidade do MVP:** “O modelo de negócios desenhado, do jeito que ele foi desenhado, eu acho que ele foi muito inflexível. Então eu acho que hoje a gente tem uma Plataforma que não é atrativa para quem vai consultar, é difícil de achar as coisas, mas ela foi desenhada numa metodologia que tinha que ser daquele jeito.” (entrevistado 7).
- 4.3. **Dificuldade inicial:** “ A gente tinha muito essa dificuldade de criar algo novo, de tirar aquilo do papel, então tudo era difícil. Escolher o nome era complexo, escolher a logo era complexo, escolher as cores era complexo. Então qualquer coisa simples virava complexa.” (entrevistado 8).
- 4.4. **Orçamento:** “E além disso, eu acho que a principal barreira também estava sendo a questão orçamentária, porque a gente não tinha orçamento pelo Ministério.” (entrevistado 6).

Categoria E: Parceria estratégica futura



Pergunta: “*Há alguma parceria estratégica que você considere interessante de ser firmada no futuro?*”

1. **Órgão de controle:**

- 1.1. **AGU:** “Tem outros parceiros que estão próximos, a gente não chegou a formalizar, que é a AGU, porque a Plataforma deve assumir as minutas.. porque a AGU ta criando várias minutas que subsidiam uma contratação por ETEC, por CPSI, por Diálogo Competitivo.” (entrevistado 1). “Uma das coisas que a gente quer fazer, são as minutas da da AGU, né? E eu acho que isso vai servir muito para os estados poderem pegar de exemplo [...]” (entrevistado 6).
- 1.2. **Capacidade de articulação:** “Eu só acho que em algum momento esse projeto vai ter que ter uma assessoria de comunicação própria.” (entrevistado 9). “Acho que isso ainda não está acertado, e governança e comunicação são fundamentais, porque o acesso à plataforma ainda está muito baixo.... A gente precisa contratar uma empresa profissional que cuide disso.” (entrevistado 4).
- 1.3. **Envolvimento de especialistas:** “Eu acho que talvez ele é o fato da gente ter

esses grandes especialistas no tema, pode ser uma coisa muito importante assim, pra plataforma crescer.” (entrevistado 6).

2. Conexão com mercado:

2.1. BraziLab: “Outra coisa que a gente pensa é voltada para startups... Então, acho que até se aproximar dos parceiros, como o BrasilLab, são passos importantes.” (entrevistado 1).

2.2. Sebrae: “Se queremos o ecossistema mesmo, acho que essa parceria com o Sebrae é super importante. Quanto mais parcerias, mais fácil dela ficar conhecida e ter mais gente para divulgar. (entrevistado 4). “tores importantes que deveriam estar nessa jogada, assim Sebrae, por exemplo, é um ator importante.” (entrevistado 5).

3. Conexão com estados e municípios:

3.1. Consecti: “Um ator que é legal, também importante de envolver é o Consecti, que é o colegiado que reúne todos os secretários de Ciência, Tecnologia e Inovação.” (entrevistado 5).

3.2. Consórcios dos estados: “Os consórcios dos estados, você tem o consórcio do Nordeste, tem o consórcio dos Estados do Sul. Deveriam estar dentro dessa governança.” (entrevistado 5).

3.3. Frente Nacional dos Prefeitos: “Frente Nacional de Prefeitos, que reúne grandes cidades, é um ator importante.” (entrevistado 5).

3.4. Confederação Nacional dos Municípios: “Quanto mais parcerias, mais fácil dela ficar conhecida e ter mais gente para divulgar. Parcerias com a Confederação Nacional dos Municípios seriam boas.” (entrevistado 4).

4. Executivo Federal:

4.1. MGI: “Acho que o Ministério da Ciência e Tecnologia. Talvez o MGI hoje em dia, né? O MGI no sentido, se você imaginar que tá funcionando essa coordenação geral dessas compras ou pelo menos tentando coordenar a informação.” (entrevistado 7).

4.2. MCTI: “O MCTI, porque é tecnologia e inovação e eu acho que não tem como ele tá fora, até mais do que o Ministério da Indústria e Comércio.” (entrevistado 7).

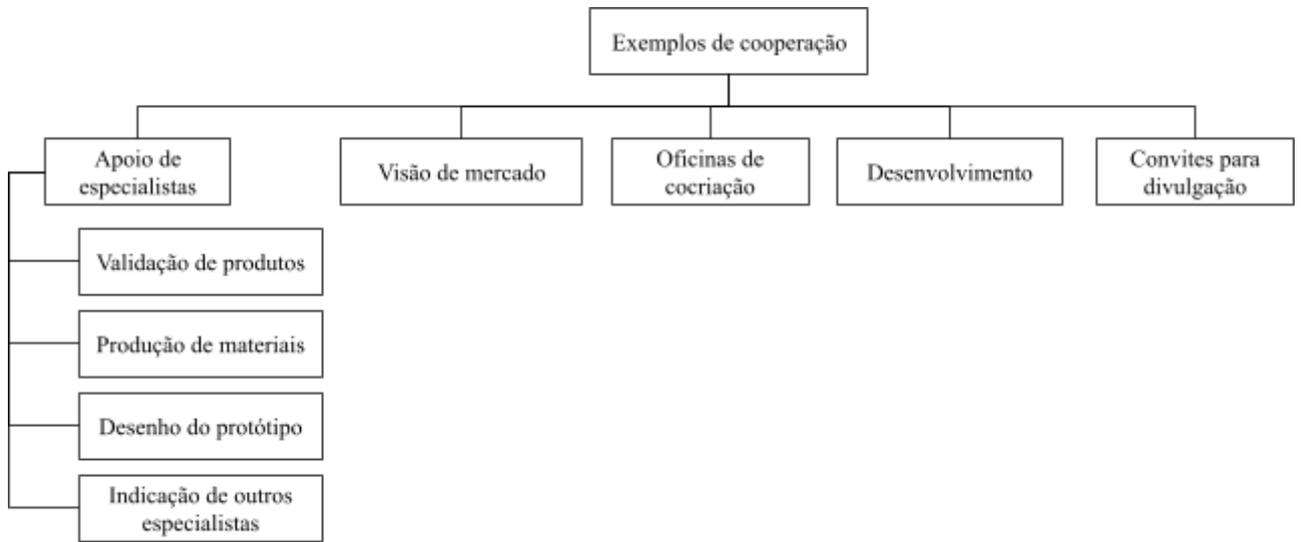
4.3. MS: “Então seria interessante, principalmente como a gente está focado, muito

no poder executivo, no governo federal, que o Ministério da saúde é que está muito ligado com ferramentas de inovação, né? Com algumas estatais, como a Petrobras, etc, se aproximasse mais da plataforma ” (entrevistado 8).

5. Estatais:

- 5.1.1. FINEP:** “A Finep, que também acho que pode contribuir com muito conteúdo para a plataforma, levando essa visão, por exemplo, dos gerenciamentos possíveis.” (entrevistado 1). “A gente está querendo realmente que tenha uma verba maior, a gente tá querendo conseguir junto a FINEP.” (entrevistado 3).
- 5.1.2. Petrobrás:** “Então seria interessante, principalmente como a gente está focado, muito no poder executivo, no governo federal, que o Ministério da saúde é que está muito ligado com ferramentas de inovação, né? Com algumas estatais, como a Petrobras, etc, se aproximasse mais da plataforma ” (entrevistado 8).
- 5.1.3. Enap:** “E a Enap também está mais próxima, talvez para divulgar cursos e eventos.” (entrevistado 1). “ Além dos que estão no ACT, eu sinto que a Enap está bem interessada na parte de capacitação e tal.” (entrevistado 6). “Talvez a Enap apoiar com a conteúdos, ajudar na divulgação também da plataforma. Talvez até para descaracterizar ela um pouco do TCU e ela ser uma coisa mais de estado e não de governo, né?” (entrevistado 8).

Categoria F: Exemplos de cooperação



Pergunta: *Em relação à atuação dos stakeholders da Plataforma CPIN, você poderia dar um exemplo de cooperação?*

1. Apoio de especialistas:

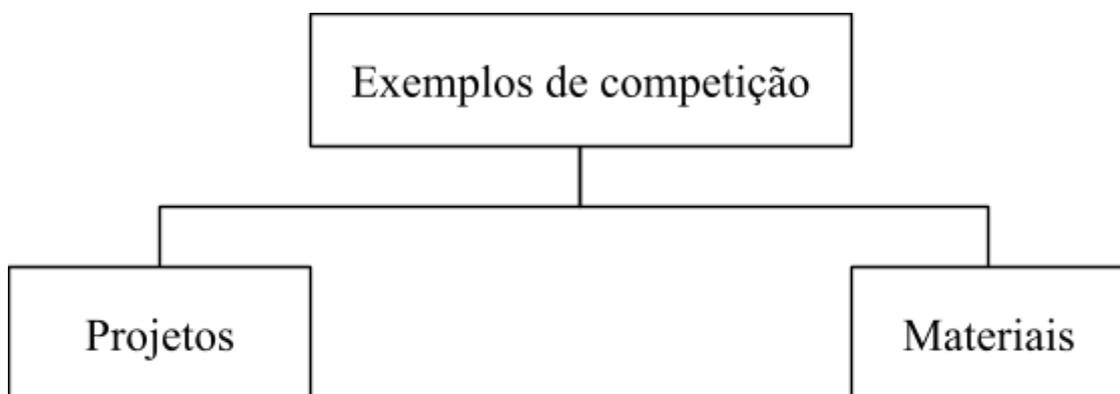
- a. **Validação de produtos:** “Eu participei também de várias validações de vários outros produtos na plataforma em vários momentos.” (entrevistado 5).
- b. **Produção de materiais:** “eu ajudei especificamente em duas coisas, é a primeira, foi na construção do quiz do instrumento [...] mas aí eu também cheguei a fazer um segundo produto pro tribunal, envolvendo o Marco legal das startups num outro cenário, que era o estudo que a gente fez sobre o sandbox regulatório. (entrevistado 5). “A gente, junto com o TCU, entendemos que tinha uma oportunidade de trabalhar junto com a Tellus, em um processo que, no final, terão um modelo de apoio a compras públicas de inovação. (entrevistado 2).
- c. **Desenhos do protótipo:** “ A gente também precisava do Bruno Portela que ajudou muito a gente botando a mão na massa para desenhar o protótipo a gente não daria conta sozinhos.” (entrevistado 1). “Então acho que muito do que a gente fez foi coordenar para que esses trabalhos pudessem ser cocriados

com várias outras instituições, a partir da priorização de como funcionar. Então, nessa, por exemplo, na oficina de cocriação, a primeira, foram 19, sendo 3 gestores, 7 auditores e 9 especialistas.” (entrevistado 2).

d. indicação de outros especialistas: “A gente foi conversando com especialistas e eles próprios nos davam algumas dicas né de possíveis atores.” (entrevistado 1). “As instituições são pessoas, né? A gente se liga, acho que por afinidade, né? Pessoas que também gostam desse tema de inovação, que apóiam compras e acho que muitas vezes a gente conhece as pessoas, meio que por indicação.” (entrevistado 3).

2. **Visão de mercado:** “O Portal Digital entrou também, já levando um pouco essa visão da experiência que eles têm com o mercado e com as próprias startups.” (entrevistado 1).
3. **Oficinas de cocriação:** “Então a gente fez oficinas em que a gente convidou as pessoas a cocriarem esses produtos e priorizarem.” (entrevistado 2).
4. **Desenvolvimento:** “Eu voltei para trabalhar na plataforma só que com um escopo mais fechado, para apoiar a mais na parte de desenvolvimento de movimento de TI mesmo. Assim, de melhorias da plataforma [...] O Alex está mais com a parte de design, né? Design, Thinking... Ele até tá desenvolvendo o mapa de stakeholders.” (entrevistado 8).

Categoria G: Exemplos de competição



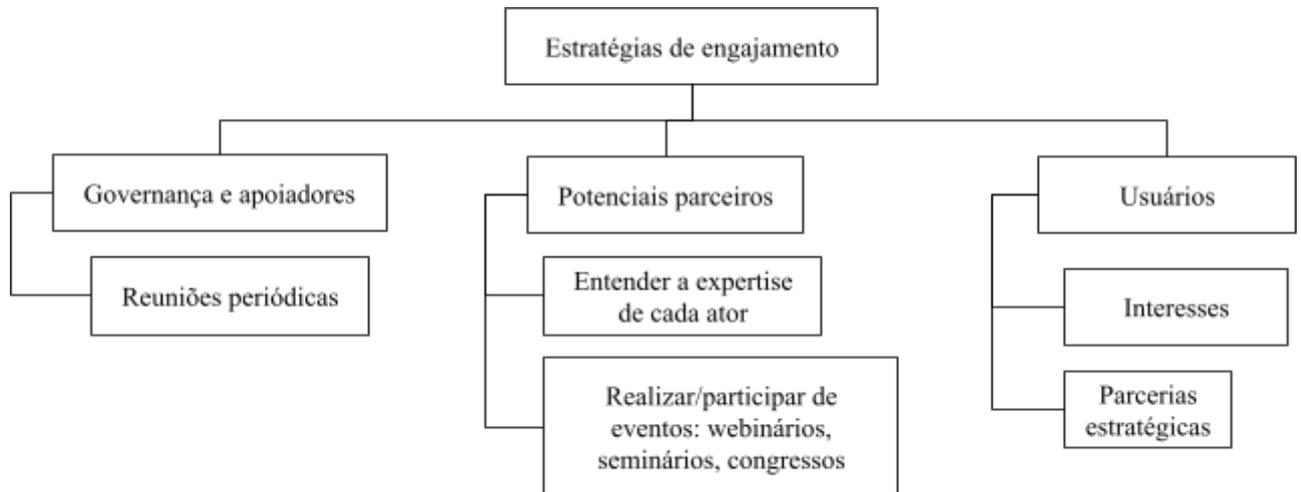
Pergunta: “*Em relação à atuação dos stakeholders da Plataforma CPIN, você poderia dar um exemplo de competição?*”

1. Projetos:

- “Na gestão passada, antes do Lula assumir, o MDIC queria lançar uma plataforma de legislação. Depois dessa pessoa que era nosso contato saiu de lá, nunca mais soubemos desse projeto. Pelo que sabemos, não tem mais esse projeto lá. Nunca vimos nenhum projeto concorrente até agora. Pelo contrário, acho que a plataforma é bem reforçada por todos os parceiros.” (entrevistado 4).
- “Eu acho que existem algumas algumas iniciativas, que falam assim, um pouco sobre o tema, mas nada que esteja competindo.” (entrevistado 6).
- “Então, naquela época, a Enap estava começando ainda a desenvolver aquela plataforma “Desafios” que também é uma referência importante, então parecia que teria uma convergência em torno da plataforma “Desafios” naquele primeiro momento,” (entrevistado 5). “Então acho que é Enap sim, ela tem uma forte resistência, talvez por uma estratégia deles também, ou achando que a gente ia fazer o que eles estavam fazendo e na verdade não era.” (entrevistado 7).

- 2. Materiais:** “A gente teve alguns mapas... eu não me recordo quem fez o mapa recentemente. Foi interessante, etc, mas a gente vai fazer o nosso mapa de stakeholders, não é tão parecido, a gente pode até aproximar material, mas eles são concorrentes, mas o peso que tem no estado, o peso que tem o governo é muito maior.” (entrevistado 8).

Categoria H: Estratégias de engajamento



Pergunta: *“Quais estratégias de engajamento para incentivar a participação ativa e a colaboração entre os membros da Plataforma CPIN?”*

1. Governança e apoiadores:

1.1. Reuniões periódicas: “Acho que a nossa principal estratégia sempre são essas reuniões periódicas. Acho que a gente não tem uma estratégia bem definida, de engajamento de stakeholders. É mais pontual mesmo quando a gente necessita, a gente vai e busca, estabelece uma ponte ali com as pessoas, é mais nesse sentido.” (entrevistado 3).

2. Potenciais parceiros:

2.1. Entender a expertise de cada ator: “É entender o que eles podem contribuir e extrair disso e trazer de maneira a trazer benefícios pra rede, pra Plataforma como um todo. Então acho que é o primeiro de como trazer os stakeholders.” (entrevistado 2). “Acho que seria importante definir a importância de cada um nesse contexto. Então acho que aproveitar a expertise de cada um, acho que é por aí, sabe? Todo mundo pode participar de tudo, mas olha esse pedaço aqui, não é nada que estamos mexendo.” (entrevistado 7).

2.2. Realizar/participar de eventos: webinários, seminários, congressos: “Eu acho que teve o seminário. Agora a gente quer fazer uma série de webinário

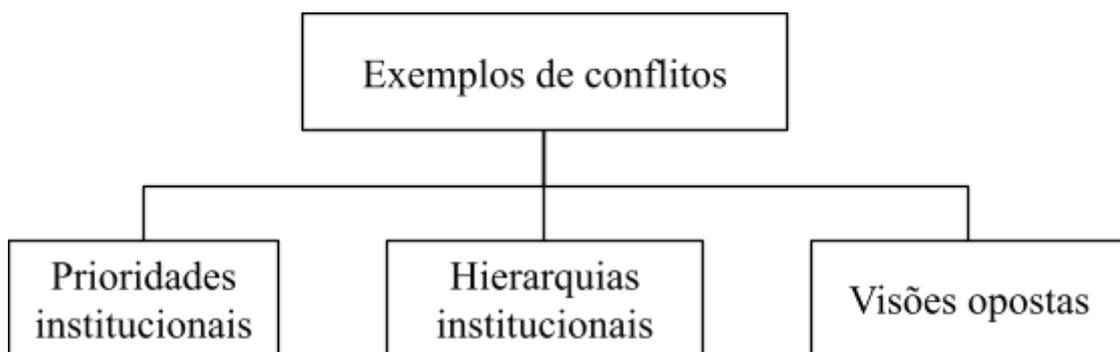
com o Raphael Fassio, uma série não, alguns [...] As vezes em eventos, em seminários, em congressos, então tem essa formação de networking que é muito bom.” (entrevistado 3). “Aí, a outra pergunta que você fez para outros públicos, o Sebrae principalmente chama a gente para divulgar em eventos onde está mais o mercado. Só que eu acho que a gente tem pouquíssima coisa para esse público.” (entrevistado 4)

3. Usuários:

3.1. Interesses: “Usuário tem que ter um objetivo claro. Que tipo de usuário... entender o que elevaria cada usuário a usar a Plataforma, seja uma vez, seja recorrente e seja com seus diferentes interesses.” (entrevistado 2)

3.2. Parcerias estratégicas: “Eu acho que provavelmente, quando a gente começar a ter essa participação da Enap que a gente vai ter, cursos de capacitação e tal, eu acho que a Enap seria o grande é porta-voz, assim difusor da plataforma, porque a Enap se comunica muito bem com toda a Esplanada.” (entrevistada 6).

Categoria I: Estratégias de conflitos

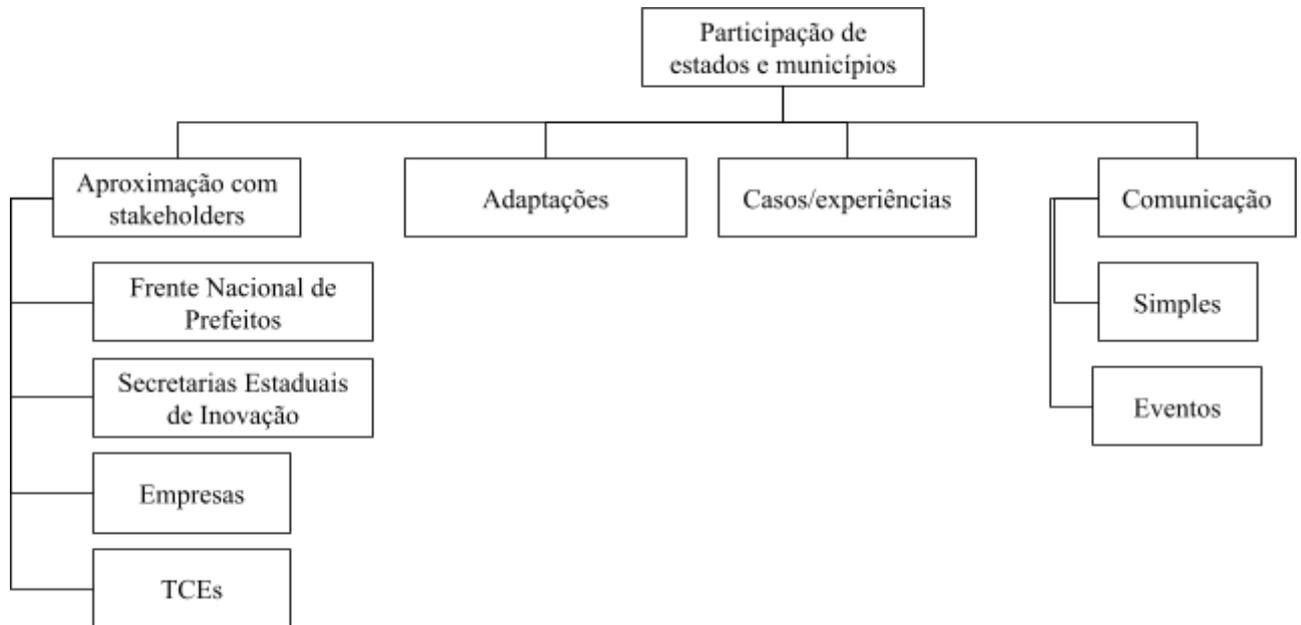


1. Prioridades institucionais: “Eu sempre senti cooperação, nunca senti competição do lado ruim. O que acontece muito é uma dificuldade de coordenar agendas, então isso é muito ruim [...] eu sempre acho que houve uma cooperação, um interesse mútuo, uma vontade de que a agenda fosse crescida, mas eu sempre percebi uma desconexão em

momentos de priorizar.” (entrevistado 9). “Cada ator está interessado em contribuir, dar visibilidade para alguma iniciativa que tem a ver com ele [...] o Sebrae tem interesse de estar mais, de ter uma visão mais voltada para o mercado, né, porque é interessante pra plataforma, mas não naquele momento (pré lançamento). Se a gente colocasse o Sebrae e tivesse que trabalhar com conteúdo de compras públicas voltadas para o gestor público e para o mercado, não ia ser nem uma coisa nem outra, no tempo que a gente queria.” (entrevistado 1).

2. **Hierarquias institucionais:** “A gente não teve um conflito entre Procuradoria, TCU, MDIC, nada do gênero.... A gente já tinha as minutas de 2021, a gente queria trazer material para a plataforma e a gente ia celebrar um acordo com o Tribunal de Contas da União, ACT, especificamente para essa finalidade. E houve uma objeção por parte da AGU em relação a isso.” (entrevistado 5). “ Teve conflito entre unidades parceiras [...] não indicou que seria uma coisa legal, porque a responsabilidade de fornecer minutas padrão, modelos de editais e tal, é da AGU, nesse âmbito federal.” (entrevistado 3).
3. **Visões opostas:** “Quando alguém começa um projeto, às vezes as pessoas têm um pouco de dificuldade de abrir mão dele e acabam entrando em conflito com esses novos entes, principalmente quando eles têm visões opostas [...] Às vezes um acha que um tipo de gestão é melhor, o outro acha que é um outro tipo... Mas é normal assim, na gestão pública, às vezes é difícil deixar o filho embora assim.” (entrevistado 8). “Eu acho que tem muita gente, são muitos pais e mães do projeto e muita gente quer ter a palavra final. Muita gente quer decidir, muitas coisas e isso não tem como gerar certos conflitos.” (entrevistado 6).

Categoria J: Participação de estados e municípios



Pergunta: “Como a Plataforma CPIN pretende garantir a representação/participação inclusiva de stakeholders de estados e municípios?”

1. **Aproximação com stakeholders:** “Eu acho que se a CPIN quiser ser um repositório mais útil e chegar mais na frente dos gestores, ela deveria considerar incluir atores de outras esferas de governo... Eu falo de municípios e estados.” (entrevistado 5).
 - 1.1. **Frente Nacional dos Prefeitos:** “Tem também esse desafio de aproximar a Plataforma dos estados e dos municípios. A gente tentou naquela época que você estava, com a frente nacional dos municípios. Lembra? Frente nacional dos prefeitos, é. Mas não foi para frente, mas seria uma boa oportunidade.” (entrevistado 3).
 - 1.2. **Secretarias Estaduais de Inovação:** “Cada local tem um nome, mas eu acho que poderia começar com as secretarias de inovação e de fato é quem vai comprar, que vai disponibilizar aquilo. acho que teria que fazer junto, essa capilaridade junto com as secretarias de inovação dos estados.” (entrevistado 7). “De repente escolher uma Secretaria municipal, uma Secretaria estadual pra usar como case de sucesso. Iríamos começar a montar esse cronograma aí de

ativação mais local, mas não sei se te dizer em que pé está agora.” (entrevistado 9).

- 1.3. **Empresas:** “Também poderia fazer alguma coisa junto às empresas, mas mais no sentido de ensiná-las a participar desse tipo de compra.” (entrevistado 7).
 - 1.4. **TCEs:** “Por meio da própria rede do TCU, dos ministérios dos tribunais de conta do estado, vai ser vai ser bem importante para chegar e acho que pelas próprias escolas de governo é que existem quase todas as na grande maioria dos municípios.” (entrevistado 8).
2. **Adaptações:** “desde o início, se previu que em algum momento ela poderia também, digamos, ter uma customização para se desenvolver em termos estaduais ou até municipais, quando legislações específicas. A gente ainda está longe disso porque estamos resolvendo muita coisa para chegar nesse ponto.” (entrevistado 1).
 3. **Casos/experiências:** “A gente ainda está com essa estratégia de casos. A gente teve a primeira experiência, que foi a reunião ontem para validar a experiência do EITA Recife. Eles se registraram... Seria nosso primeiro registro de experiências de casos.” (entrevistado 3).
 4. **Comunicação:**
 - 4.1. **Simples:** “Comunicar os benefícios de uma compra pública de inovação e os caminhos de uma compra pública de inovação de maneira simples e que o gestor que está fazendo isso na ponta, seja num município, seja num outro país, consiga entender. (entrevistado 2).
 - 4.2. **Eventos:** “A gente está querendo realmente que tenha uma verba maior, a gente tá querendo conseguir junto a FINEP. Possivelmente vai ser um novo parceiro, via AGU, pra aportar mais recurso, principalmente para a parte de comunicação e eventos. É nesse ano de 2024, talvez 2025, para melhorar esse acesso essa capilaridade para chegar a estados e municípios.” (entrevistado 3).
 “A gente não tem uma estratégia para chegar em estados e municípios, mas a gente chega em eventos. E aí a gente divulga, tanto é que a primeira experiência que foi registrada na plataforma foi do IDEB Recife, que é estadual.” (entrevistado 4).

Categoria K: Expansão e escalabilidade



Pergunta: “*Quais são os desafios e oportunidades associados à expansão e escalabilidade da Plataforma CPIN para outros setores e regiões do Brasil?*”

1. Recursos:

1.1. Orçamentários: “Acho que o orçamento número um. Não sei se pra você é perceptível, mas esse atual momento do governo, pelo menos no Ministério da Indústria, é de corte [...] Os grandes problemas e gargalos de quase todos os projetos, ter orçamento para fazer aquilo que você precisa fazer com qualidade e segundo, ter a aprovação do board né?” (entrevistado 9).

1.2. Pessoas: “Isso inclui recursos, não só orçamentários, mas também de pessoas engajadas que estejam, digamos assim, comprometidas com o tema. Precisamos fazer isso com uma certa calma, crescendo aos poucos para alcançar outros públicos, especialmente na América Latina.” (entrevistado 1). “E o desafio é gente para fazer isso, não é? Porque o BID pode ter dinheiro, mas e aí? Será que alguém, um consultor, conseguiria? Alguns consultores conseguiriam simplesmente olhar a nossa plataforma e fazer? Eles precisariam de alguém que participou do projeto.” (entrevistado 4).

2. Comunicação:

2.1. Simple: “comunicar os benefícios de uma compra pública de inovação e os

caminhos de uma compra pública de inovação de maneira simples e que o gestor que está fazendo isso na ponta, seja num município, seja num outro país, consiga entender.” (entrevistado 2).

- 2.2. Efetiva:** “E mesmo que ele seja muito simples e todas as pessoas consigam compreender, tem o desafio de fazer chegar a informação [...] Comunicar o conteúdo para que as pessoas entendam de maneira simples e fazer com que as informações cheguem em quem está precisando. (entrevistado 2).

3. Aproximação com stakeholders:

- 3.1. BID:** “Olha a oportunidade é essa parceria com BID que quer levar plataforma aí pra outros países. Ainda não saiu das intenções, digamos, mas eu acho que é uma oportunidade boa.” (entrevistado 3).

- 3.2. OLACEFS:** “O TCU, agora está na liderança da OLACEFS que é essa associação dos Tribunais de Contas da América Latina da América e Caribe e tudo mais... Então eu acho que é uma boa oportunidade também levar pra levar a Plataforma, mas não tem nada estruturado.” (entrevistado 3).

4. Adaptações:

- 4.1. Legislações específicas:** “ O desafio é a cultura de outros países... É toda adaptação, a legislação local ou se a gente não vai adaptar, entrar na minúcia da legislação.” (entrevistado 3). “ Eu acho que é possível, se tiver interesse de chegar pra América Latina, mas você tem que pensar também que a regulamentação é muito diferente.” (entrevistado 7).

- 4.2. Barreira linguística:** “A barreira é o idioma, né? Teria que traduzir. A legislação diferente também.” (entrevistado 4).

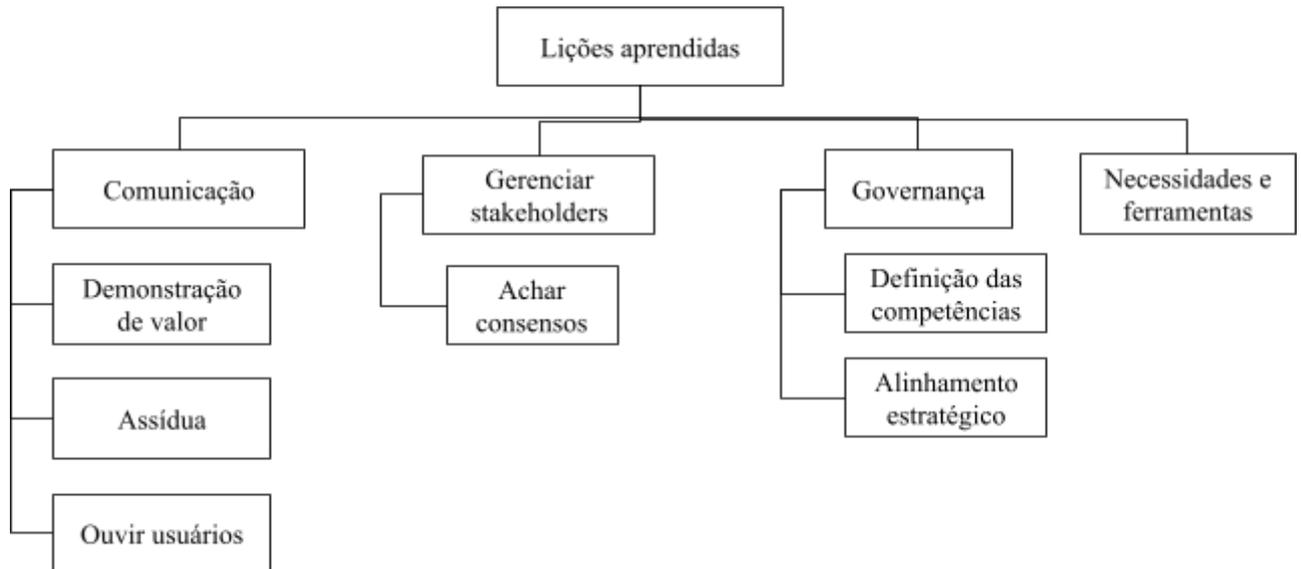
- 5. Brasil como referência internacional:** “ A lógica das jornadas e as próprias experiências podem inspirar. Hoje, o Brasil está sendo visto como uma referência nessa área, então a ideia é levar essa lógica que facilita a realização dos processos.” (entrevistado 1).

- 5.1. Benchmarking:** “Talvez o nosso seria muito mais um benchmarking para eles fazerem a deles, porque a legislação é diferente, não adianta.” (entrevistado 7).

- 6. Sensibilização das chefias:** “ O segundo desafio é a sensibilização das chefias dos superiores, das autoridades. Então eu acho que essas são as 2 grandes... Os grandes problemas e gargalos de quase todos os projetos, ter orçamento para fazer aquilo que

você precisa fazer com qualidade e segundo, ter a aprovação do board né?” (entrevistado 9).

Categoria L: Lições aprendidas



Pergunta: “Como as lições aprendidas com a implementação da Plataforma CPIN podem ser aplicadas para informar futuras iniciativas de compras públicas para inovação no Brasil e em outros países?”

1. **Comunicação:** “Eu acho que é a principal lição aprendida e também internamente, dentro do TCU, na Casa. Comunicar os rumos, comunicar as necessidades, sabe? Pedir ajuda... O TCU é um órgão muito bom, as pessoas têm boa receptividade com o laboratório, então a gente sempre tem portas abertas quando a gente chega. Mas tem que comunicar.” (entrevistado 3). “E se você não comunicar, você pode ter uma ferramenta linda, mas se ninguém usar, não adianta nada.” (entrevistado 4).
 - 1.1. **Demonstração de valor:** “A partir de uma comunicação efetiva deles e uma comunicação efetiva com os externos a gente conseguiu demonstrar o valor que é participar de uma iniciativa assim gerava pra eles em termos de

visibilidade, em termos de posicionamento de marca, de posicionamento de conhecimento e alinhando isso.” (entrevistado 2).

- 1.2. **Assídua:** “Eu acho que manter uma comunicação clara e transparente e mais assídua possível, com todos os parceiros.” (entrevistado 3).
- 1.3. **Ouvir usuários:** “A importância de escutar. O tanto que a gente escutou as pessoas nessas oficinas, o tanto que a gente prestou atenção nos gestores, no que eles pediam, no que eles queriam, né? Então, assim, eu acho que hoje eu vejo que a plataforma é fruto de muita escuta. Na hora de fazer, acho que falta um pouco de teste com usuário, né. Então, ao mesmo tempo que a gente deu muita atenção, muita escuta no início, eu acho que posteriormente a gente não fez essa escuta. Então, acho que uma lição aprendida é continuar, é tendo em mente que o processo de escuta não pode ser só no início, né? (entrevistado 4). “A gente tem diversos documentos e registros que mostram que boa parte das decisões que foram tomadas na plataforma, foram feitas de forma colaborativa, que foram aplicadas ferramentas de design, não foram decisões monocráticas, né? Foram debatidas, foram argumentadas isso é bem relevante assim na gestão e no governo.” (entrevistado 8).
2. **Gerenciar stakeholders:** “Gerenciar os especialistas... E as habilidades de coordenação de relacionamento institucional.” (entrevistado 3).
 - 2.1. **Achar consensos:** “A plataforma é uma lição aprendida de como mexer com stakeholders e achar consensos, né? A gente aprendeu muito com isso, como agregar pessoas e agregar coisas.” (entrevistado 8).
3. **Governança:** “Governança e comunicação. Eu acho que, se você não tiver governança, a casa vai cair.” (entrevistado 4). “A principal lição para mim é estabelecer com critérios qual a responsabilidade de cada parceiro na governança e não deixar todo mundo fazer tudo e não ter definido nomes e entidades responsáveis... Acho que a governança tem uma parte operacional e do dia a dia que é muito importante, senão ela não se mantém.” (entrevistado 7).
 - 3.1. **Definição das competências:** “Acho que o maior aprendizado é a importância de um desenho muito bem definido das competências de cada órgão e o alinhamento com a gestão estratégica do órgão.” (entrevistado 6).
 - 3.2. **Alinhamento estratégico:** “Eu acho que esse modelo de cooperação

interinstitucional pode funcionar super bem, uma vez que você calibra a importância dentro deles todos [...] E essa maturidade da instituição tem que estar presente porque ou você entra num projeto para doar recursos humanos e orçamento, ou então você sai porque senão você pode atrapalhar.” (entrevistado 9); “A gente tinha um objetivo claro, que era criar conhecimento sobre compras públicas de inovação [...] Tendo um objetivo claro, comunicando, entendendo quem eram os atores e conseguindo engajá-los.” (entrevistado 2).

4. **Necessidades e ferramentas:** “Fazer o registro estatístico de qual é realmente o nível de demanda por esse tipo de conhecimento, capacitação, informação e qualificação por parte do governo federal, entendeu? [...] Isso para mim é ponto chave, teria que trabalhar nesse levantamento de dados estatísticos, sabe?” (entrevistado 9); “O terceiro aprendizado foi que, quando discutimos inovação, ter ferramentas é fundamental. Não dá pra gente falar com eles ‘vão, façam, se virem’. Se você não dá ferramentas, não der conhecimento estruturado e criar mecanismos para que as pessoas possam aprender com a experiência dos outros, aprender com quem vai regular, controlar, auditar... A gente não vai conseguir sair do lugar, a gente vai só ficar ali batendo cabeça” (entrevistado 2).

8. APÊNDICE 2

PARTE INTERESSADA	NÍVEL DE ENGAJAMENTO		AÇÕES	
	Atual	Desejável	Agora	Até o fim de 2023
			[Redacted]	[Redacted]
			[Redacted]	[Redacted]
			[Redacted]	[Redacted]
				
				
 			[Redacted]	[Redacted]
			[Redacted]	[Redacted]
			[Redacted]	

	Atual	Desejável	Agora	Em seguida (até o final do ano)
			[Redacted]	[Redacted]
			[Redacted]	[Redacted]
			[Redacted]	[Redacted]
			[Redacted]	[Redacted]
			[Redacted]	[Redacted]
			[Redacted]	[Redacted]
			[Redacted]	[Redacted]
			[Redacted]	[Redacted]