

LÓGICA INSTITUCIONAL E INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO NO INMETRO

RICARDO PINTO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

LÓGICA INSTITUCIONAL E INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO NO INMETRO

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, em 2004, a Lei da Inovação surgiu como um importante mecanismo para que organizações públicas e privadas promovessem incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, por meio da criação da figura da ICT (Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação), que é definida como órgão ou entidade da administração pública, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos ou outra organização legalmente constituída no Brasil, cuja missão institucional ou objetivo social ou estatutário inclua a pesquisa científica ou tecnológica básica ou aplicada, bem como o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos (Lei 13.243/2016).

Nesse contexto, nos últimos dois decênios, um dos órgãos públicos que buscou a consolidação desse status é o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Por meio da Lei n. 12.545/2011, novas competências legais foram incorporadas ao órgão no sentido de fortalecê-lo enquanto ICT. Entre elas, destacam-se aquelas relacionadas à inovação: i) prestar serviços de transferência tecnológica e de cooperação técnica voltados à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em metrologia, avaliação da conformidade e áreas afins; e ii) prestar serviços visando ao fortalecimento técnico e à promoção da inovação nas empresas nacionais. Contudo, desde sua criação em 1973, o Inmetro foi concebido como um instituto nacional de metrologia com funções primárias de regulamentação, fiscalização e acreditação. Essa trajetória de 50 anos, com a incorporação de novas competências enquanto ICT, levanta questões sobre a possível contradição entre essas atribuições recentes e as competências originárias, o que pode gerar divergências na condução de políticas, diretrizes e práticas, bem como entre seus diversos papéis institucionais.

Por um lado, por conta de sua atuação regulatória e fiscalizatória oriunda de sua atividade junto a segmentos econômicos da sociedade, o Inmetro exerce poder de polícia administrativa a partir de uma lógica de Estado, o que lhe dá a competência de impor limites na atuação dos administrados e lhe aplicar sanções quando cabível. Por outro, também se propõe a apoiar o segmento da indústria no que se refere ao aumento da competitividade e a melhoria dos processos tecnológicos das empresas, o que de alguma forma relaciona-se com essas competências mais recentes ligadas à inovação.

Essa ambivalência de papéis, em conjunto com as demandas e interesses que partem de diferentes atores, gera uma pluralidade de agendas, o que permite a reflexão sobre como isso tensiona o contexto interno da organização e de como ela responde às pressões externas do ambiente. Assim, são suscitadas questões acerca de como a vigência de um ato normativo, no caso, a Lei da Inovação, produz transformações institucionais relacionadas ao papel da autarquia enquanto agente da inovação. Ou seja, essas transformações podem levar a tensões e disputas, uma vez que podem surgir interpretações distintas sobre condutas, políticas, práticas e roteiros dentro da organização.

Com base na perspectiva de lógicas institucionais (LIs) (FRIEDLAND, ALFORD, 1991; THORTON, OCASIO, 1999), este artigo propõe-se a analisar como a consolidação do Inmetro enquanto Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT), ao introduzir ou reforçar lógicas institucionais de inovação, altera o papel do Inmetro.

Este artigo se apoia no conceito de “lógica da inovação” (SEIDENSCHNUR, 2019), entendido como uma construção cultural decorrente de narrativas que moldam os padrões interpretativos, atitudes e crenças de membros da organização para a inovação. Esta é a chave analítica, dentro do trabalho, que permite compreender como as diferentes ordens institucionais presentes no

contexto do Inmetro, como o mercado, o Estado burocrático e a democracia, por exemplo, podem influenciar as práticas e os comportamentos relacionados à inovação.

Assume-se como pressuposto que a força de uma lógica institucional de inovação tem capacidade de alterar os papéis do Inmetro. Conforme presente no último Plano Estratégico (INMETRO, 2021) do órgão, constata-se a multiplicidade de papéis institucionais exercida pelo Inmetro. Propõe-se um *framework* que permite compreender como uma organização pública elabora respostas organizacionais (OLIVER, 1991; PACHE; SANTOS, 2010; GREENWOOD *et al.*, 2011), considerando as influências das ordens institucionais do nível macro societal dentro de um processo de mudança institucional que ocorre no âmbito da organização, e que, em maior ou menor grau, é intensificado por disposições normativas legais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Inovação no Setor Público

Tradicionalmente associada ao setor privado, a inovação é um fenômeno complexo que também se manifesta no setor público, embora com especificidades. A concepção clássica de Schumpeter (1912), centrada na firma e na busca por lucros, mostra-se limitada diante das demandas sociais amplas e da multiplicidade de beneficiários típicos da atuação estatal (CUNHA, 2017; POLLIT, 2011; MAZZUCATO, 2011). POTTS e KASTELLE (2010) destacam que a inovação no setor público não opera sob a lógica schumpeteriana, baseada na competição de mercado e na obtenção de receitas extraordinárias, mas está orientada à geração de valor público em contextos não concorrenciais.

No campo científico, o conceito de inovação é disputado por diferentes comunidades epistêmicas e ainda carece de consolidação institucional, o que dificulta a formulação de políticas públicas voltadas ao tema (MARTIN, 2012; FAGERBERG, VERSPAGEN, 2009). No setor público, inovação refere-se à criação e implementação de ideias novas e úteis que gerem benefício coletivo, como portais digitais ou programas sociais (MULGAN, 2014). Esse processo torna-se estratégico à medida que governos enfrentam pressões por maior transparência, eficiência e qualidade nos serviços, muitas vezes por meio de interações com cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil (CAVALCANTE, 2017; OCDE, 2015). Nesse contexto, o setor público atua não apenas como corretor de falhas de mercado, mas também como agente promotor de soluções para problemas complexos, ampliando a participação cidadã e promovendo melhores condições de vida (CAVALCANTE *et al.*, 2017; CUNHA; SEVERO, 2017).

Segundo Potts e Kastle (2010), os riscos da inovação são percebidos de forma distinta nos setores público e privado. Enquanto neste a falha é considerada parte do processo e prevista nos custos, no setor público ela acarreta elevado custo político, sujeita ao escrutínio da mídia, da oposição e da opinião pública. A transposição acrítica de conceitos e ferramentas do setor privado para o público tem sido amplamente criticada (DAGNINO, 2016). A experiência com o *New Public Management* (NPM) evidenciou que reformas inspiradas na lógica empresarial produziram resultados variados, reforçando a centralidade do contexto institucional para o sucesso das inovações (CAVALCANTE; CUNHA, 2017; HARTLEY, 2005).

2.2 Lógicas Institucionais (LIs) e a proposição de um esquema analítico aplicado ao Inmetro

A perspectiva de LIs representa um avanço significativo na teoria organizacional, destacando-se a partir dos anos 90 (COSTA; GUARIDO, 2013). Diferenciando-se do neo-institucionalismo tradicional, essa abordagem afasta-se da noção de isomorfismo como fenômeno dominante e destaca o papel da agência na mudança institucional (JAYASINGHE *et al.*, 2020; FOSSESTØL, *et al.*, 2015).

O trabalho seminal de Friedland e Alford (1991) é central à perspectiva das LIs, que supera o determinismo de outras abordagens ao integrar aspectos macro-sociais e estruturantes. Embora reconheça a influência de regras culturais, essa perspectiva foca nas implicações de lógicas distintas sobre indivíduos e organizações, explicando o comportamento em variados contextos (THORNTON, OCASIO, 2008).

As LIs podem ser compreendidas como mitos, crenças e normas derivadas de ordens institucionais mais amplas, que incluem a família, religião, burocracia, democracia, mercado e profissões (FRIEDLAND, ALFORD 1991; THORNTON. OCASIO 2008). Cada uma dessas ordens possui uma lógica central que confere identidade e significado aos atores (FRIEDLAND, ALFORD, 1991; SKELCHER, SMITH, 2015).

Dentre as ordens, a lógica do Estado burocrático se caracteriza pela "racionalização e regulação da atividade humana por hierarquias legais e burocráticas" (FRIEDLAND, ALFORD, 1991, p. 248), focando em regulação e monitoramento (JAYASINGHE et al., 2020). Em contraste, a lógica de mercado orienta-se pela mercantilização e pela acumulação de capital. A interseção de elementos da lógica de mercado com a do Estado burocrático pode levar à introdução de práticas do setor privado no setor público, visando maior eficácia e eficiência na prestação de serviços (JAYASINGHE et al., 2020).

Essas e outras lógicas constituem sistemas de crenças e práticas associadas, funcionando como princípios organizadores disponíveis aos atores e às organizações dentro de um campo institucional (REAY, HININGS, 2005). Elas permeiam as experiências e valores dos indivíduos, moldando o comportamento organizacional e influenciando a tomada de decisão (WATHEN, 2020).

Um pressuposto fundamental dessa abordagem é que as LIs, derivadas de ordens como família, religião, burocracia, democracia, mercado e profissões (FRIEDLAND, ALFORD 1991; THORNTON. OCASIO, 2008), possuem características tanto materiais quanto simbólicas. Elas provêm um enquadramento normativo que distribui valor e impacta as circunstâncias materiais de indivíduos e grupos (SKELCHER, SMITH, 2015), ao mesmo tempo em que funcionam como "sistemas simbólicos, modos de ordenar a realidade" (FRIEDLAND, ALFORD, 1991, p. 243).

As LIs moldam o comportamento racional de atores individuais e organizacionais, mas sem anular sua capacidade de agência (THORNTON. OCASIO, 2008). Dentro dessa noção, o conceito de "trabalho institucional" é central, definido como "a ação intencional de indivíduos e organizações com o objetivo de criar, manter e destruir instituições" (LAWRENCE, SUDDABY, 2006, p. 215). O empreendedor institucional, por sua vez, é o agente que mobiliza recursos para criar ou transformar instituições existentes (BATTILANA, 2006). Esses conceitos reforçam que atores institucionais são propositais e reflexivos, focando na ação como meio primordial das instituições e na inter-relação entre agência e estrutura (ZILBER, 2013).

Esses elementos, que integram agência e estrutura, demonstram que as LIs estabelecem uma interconexão entre a agência individual e as práticas institucionais e estruturas de regras socialmente construídas (JAYASINGHE et al., 2020).

As LIs podem ser contestadas retoricamente, onde sua legitimidade é abertamente debatida (SUDDABY; GREENWOOD, 2005). Elas também são veículos para a expressão de identidade, discurso e enquadramento normativo por parte dos membros da organização e de suas partes interessadas (MEYER, HAMMERSCHMID, 2006; SKELCHER, SMITH, 2015). Pesquisas na perspectiva das LIs demonstram os desdobramentos da mobilização e do "diálogo" entre lógicas. Elas podem competir, gerar lógicas híbridas (PACHE, SANTOS, 2010; BATTILANA, DORADO 2010), resultar em "tréguas incômodas" ou resoluções (REAY, HININGS, 2005; GREENWOOD, HININGS, 1996), ou ainda levar a uma acomodação com legados de processos de mudança anteriores (LOUNSBURY, 2007).

A multiplicidade de lógicas, especialmente quando entram em contradição, cria espaço para o surgimento da complexidade institucional e, potencialmente, a hibridização (PACHE, SANTOS, 2013; BATTILANA, DORADO, 2010). Nesse contexto, Greenwood et al. (2011) buscam compreender como as organizações respondem às tensões originadas por essa complexidade e conflitos entre lógicas estabelecidas. Essas tensões impõem demandas contraditórias às organizações, favorecendo o pluralismo de lógicas (FOSSESTØL, et al., 2015). As organizações atuam como filtros para essas demandas conflitantes, elaborando respostas com base em fatores como sua estrutura, propriedade/governança, estratégia e identidade (GREENWOOD et al. 2011; PACHE, SANTOS, 2010).

Organizações que operam em múltiplas esferas institucionais estão sujeitas a regimes regulatórios e ordens normativas múltiplas e contraditórias (PACHE, SANTOS, 2010), enfrentando demandas institucionais conflitantes. Essas demandas permeiam as fronteiras organizacionais por meio de dois mecanismos centrais (PACHE, SANTOS, 2010): atores externos (como associações profissionais ou órgãos de regulação) que as transmitem e promovem, especialmente quando a organização depende deles para recursos essenciais; e pressões internas, veiculadas por funcionários ou executivos socializados em certas práticas, normas e valores. As respostas das organizações a essa complexidade variam e são moldadas por processos internos, mesmo em campos mais maduros onde novas ideias de atores ingressantes podem desafiar as lógicas existentes (GREENWOOD et al. 2011).

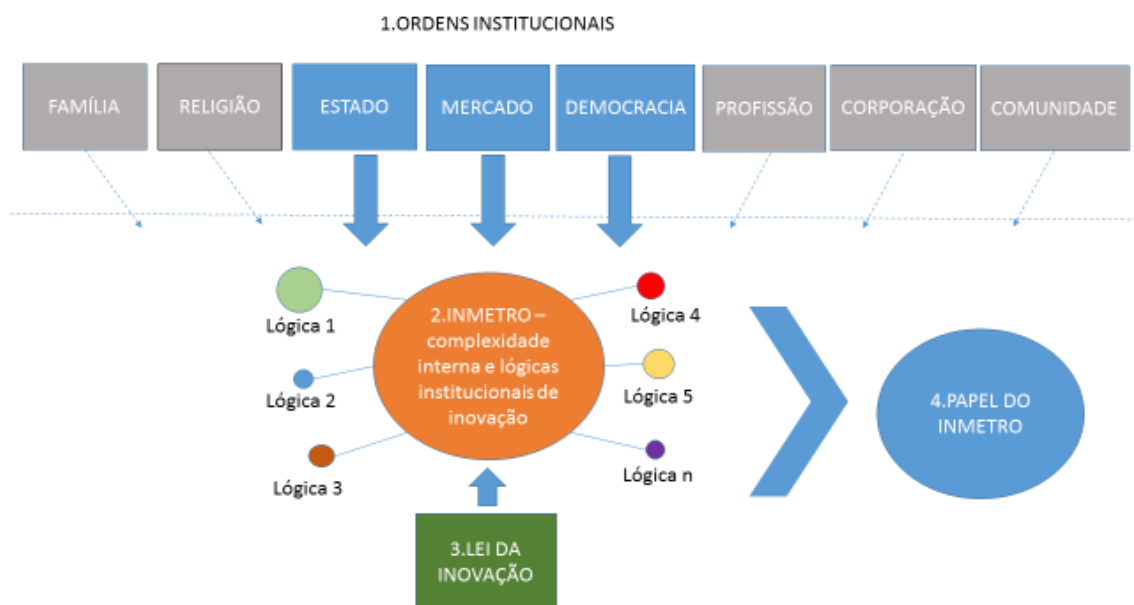
A articulação do conceito de inovação no setor público com a perspectiva das lógicas institucionais permitiu a proposição de um esquema analítico para esta pesquisa. Esse esquema (ver figura 1 abaixo) demonstra o constructo da Lógica Institucional da Inovação aplicado ao Inmetro, considerando tanto os aspectos macrosociais quanto as especificidades da organização dotada de complexidade interna.

Nesse contexto, a lógica da inovação é uma "construção cultural que emerge das narrativas e molda padrões interpretativos, atitudes e crenças dos membros da organização em relação à inovação" (SEIDENSCHNUR, 2019). Portanto, os empreendedores institucionais (BATTILANA, 2006; ZILBER, 2013) recorrem às narrativas para ganhar legitimidade, ativando elementos da lógica institucional da inovação como catalisadores de um processo de mudança institucional.

O pluralismo de lógicas fornece diferentes opções de arranjos institucionais em uma organização, influenciado a maneira pela qual as inovações são interpretadas (SEIDENSCHNUR, 2019). Diante de um quadro de complexidade gerado por uma multiplicidade de lógicas, as demandas conflitantes e as prescrições incompatíveis a serem interpretadas por membros da organização geram as respostas organizacionais que podem ser captadas por meio de narrativas produzidas por grupos dentro de uma organização.

A elipse central (nº2), neste esquema, demonstra a complexidade interna da organização e a sua ligação com diferentes tipos de lógicas representadas pelos círculos que estão em diferentes cores e tamanhos, a fim de representar a possibilidade de multiplicidade, intensidade ou proeminência dessas. Ou seja, um círculo maior representa uma dominância daquela lógica em relação às outras. Abaixo da elipse, o retângulo (nº 3) representa a influência dos aspectos normativos da Lei da Inovação nas lógicas. Por fim, a elipse e a seta, à direita da elipse central, representam o impacto do arranjo das lógicas institucionais no papel do Inmetro (nº 4).

Figura 1- Esquema analítico Lógica Institucional de Inovação do Inmetro



Fonte: elaboração do autor

A partir da interação entre lógicas institucionais diversas e as lógicas de inovação podem emergir diferentes respostas organizacionais. Demandas e pressões de referentes externos são interpretadas pelos membros da organização, gerando incompatibilidades entre prescrições e estabelecendo um quadro de lógicas concorrentes. Conseqüentemente, a organização realiza escolhas estratégicas para lidar com contradições ou ambiguidades, impulsionando mudanças significativas em suas estratégias e ações, criando respostas organizacionais que geram mudança institucional.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A estratégia de pesquisa adotada foi o Estudo de Caso, que conforme Yin (2014, p.53), trata-se de um "inquérito empírico que investiga um fenômeno contemporâneo [...] em profundidade e no seu contexto do mundo real, especialmente quando as fronteiras entre fenômeno e contexto não podem ser claramente evidentes".

Para a coleta de dados primários empregou-se as técnicas de entrevista e análise documental. A análise documental foi a primeira técnica aplicada, permitindo a elaboração de categorias preliminares a partir de documentos oficiais do Inmetro. Foram consultados relatórios de gestão, relatórios de prêmios, diretrizes estratégicas da metrologia legal, planos estratégicos, leis, decretos, portarias, jornais de circulação interna e um artigo de opinião de um ex-presidente do órgão. A partir desses documentos, foram estabelecidos marcos temporais e extraídas terminologias e discursos associados às ordens e lógicas institucionais.

A segunda técnica empregada foi a realização de entrevistas em profundidade semiestruturadas com atores internos do Inmetro. Foram escolhidos membros do Time Volante do Laboratório de Inovação do Inmetro (InovInmetro), um grupo de trabalho transversal criado em 2021 sob a liderança da Divisão de Tecnologia e Inovação (Ditec), com o objetivo de fortalecer a cultura de inovação e desenvolver projetos focados em inovação em governo, e servidores e ex-servidores que ocuparam cargos de alta direção.

Na segunda fase da pesquisa, os dados dos documentos e entrevistas foram codificados e sumarizados em planilhas, destacando os trechos mais relevantes para análise e interpretação. A análise documental dos jornais internos foi norteada pelas questões: a) quais os contextos em que a inovação aparece? b) como o volume do conteúdo sobre inovação cresceu de 2002 a

2016? Já a análise dos atos normativos, planos estratégicos e relatórios de gestão focou na descrição dos principais papéis institucionais do Inmetro. Apesar da observação da frequência do termo “inovação”, o procedimento analítico adotado foi essencialmente qualitativo, de natureza intuitiva e maleável, combinando o indicador com o contexto (BARDIN, 2011).

A análise das entrevistas buscou apreender a percepção dos entrevistados em relação a: a) o tema da inovação na organização (sentidos, práticas, discurso); b) como diferentes atores observam e utilizam lógicas institucionais e suas práticas; c) a existência de contradições e conflitos internos e externos no processo de Desenvolvimento Tecnológico e Apoio à Inovação; d) se o Inmetro atua em ambiente de complexidade institucional e como as lógicas se arranjam para formar uma lógica institucional de inovação; e) se os papéis institucionais do órgão são transformados pela consolidação do Inmetro enquanto Instituição Científica e Tecnológica (ICT).

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Caracterização da Organização e o início da consolidação do Movimento da Inovação no Inmetro (2002 a 2011)

O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) é uma autarquia federal criada em 1973 (Lei 5.966/1973), atuando como órgão regulador e fiscalizador da metrologia, avaliação da conformidade e acreditação. É o órgão executivo central do Sinmetro, um sistema integrado que promove o desenvolvimento, a competitividade do Brasil e a proteção do consumidor (INMETRO, 1998). Surgido no período desenvolvimentista-autoritário como sucessor do INPM (com transferência total de atribuições apenas em 1980), o Inmetro enfrentou, desde sua concepção, divergências e demandas conflitantes sobre seu papel (DIAS, 2011; BATTILANA; DORADO, 2010). Essa combinação persistente de "elementos organizacionais centrais que convencionalmente não deveriam estar juntos" (BATTILANA; BESHAROV; MITZINNECK, 2017) o caracteriza como uma organização híbrida.

Nos anos 2000, a criação da Incubadora de Projetos Tecnológicos e Empresas do Inmetro é considerada um marco inicial no movimento da organização em direção à inovação. A partir das entrevistas, contudo, apurou-se que, apesar de já existir desde 2002, foi com a Lei da Inovação, em 2004, que a incubadora ganhou maior relevância. Constatou-se que essa estrutura passou a ter um cunho de inovação mais forte, deixando de ser apenas um apoio para se tornar um estimulador de desenvolvimento tecnológico. Um dos objetivos iniciais da incubadora era atrair empresas para o Inmetro, permitindo-lhes conhecer e utilizar as estruturas e o conhecimento dos pesquisadores para desenvolver produtos. A análise dos planos estratégicos do Inmetro (1998-2010, 2002-2010, 2007-2014 e 2021-2023) revelou que a primeira ocorrência do termo "inovação" no corpo dos documentos se deu no plano de 2007. A partir desse ano, o termo passou a integrar a missão institucional do órgão: "Prover confiança à sociedade brasileira nas medições e nos produtos, por meio da metrologia e da avaliação da conformidade, promovendo a harmonização das relações de consumo, a inovação e a competitividade do país." Tal fato demonstra um lapso temporal entre a iniciativa da incubadora e a incorporação formal do termo "inovação" nos propósitos estratégicos da organização.

Em 2005, houve a troca no comando da gestão do órgão, e marcou uma guinada de direção na gestão dos seus processos finalísticos. Pelos relatos coletados, o órgão, historicamente, passava por movimentos cíclicos de mudança institucional, em que o foco principal de atenção em relação a uma determinada área finalística era modificado para outra. O novo presidente empossado, durante os primeiros anos da gestão, tomou algumas iniciativas para promover o ingresso de capital intelectual na casa que, em um primeiro momento, se deu com a criação de bolsas de estudos. Em um segundo momento, em 2006, foi criada a lei que instituiu uma nova carreira com plano de cargos e salários para os servidores do Inmetro (Lei 11.355/2006).

Na sequência, nos anos 2007, 2008, 2009 e 2012 foram lançados concursos públicos¹ em que vários dos cargos criados estavam direcionados para áreas tecnológicas do instituto e todos os de nível superior possuíam sistema de pontuação de prova e título com peso significativo para a titulação acadêmica.

A sequência desses eventos, no relato da Entrevistada 1, revela que a organização buscava os três principais eixos para aumento de sua capacidade tecnológica para fins de estruturação de um processo finalístico de apoio à inovação do setor produtivo, segundo as categorias propostas por (LALL, 1992): o capital financeiro, o capital intelectual e a infraestrutura.

A Diretoria de Inovação e Tecnologia (Ditec)² foi criada em 2006, por meio do Decreto nº 5.842/ 2006, sinalizando o interesse do Inmetro em apoiar a inovação e assumir um papel protagonista na temática. Segundo Entrevistada 1, essa nova diretoria conferia peso institucional à iniciativa, sendo dividida em "dois grandes pilares" (Entrevistado 2): prospecção e proteção intelectual, e aproximação dos núcleos de pesquisa do Inmetro com o setor privado para parcerias. Ao longo do período de 2007 a 2011, a Ditec consolidou-se como a unidade responsável pela inovação tecnológica e pela adequação do instituto aos preceitos da Lei de Inovação para funcionar como uma ICT. Essa consolidação gerou uma nova dinâmica nas relações internas, especialmente com a Dimci (Diretoria de Metrologia Científica e Industrial), que detinha a infraestrutura de laboratórios, enquanto a Ditec assumia um status mais de *backoffice* em relação à operação das pesquisas.

Em outro plano, entre 2004 e 2011, o Inmetro buscou alinhar seus esforços no fomento à inovação tecnológica com as políticas públicas industriais e de Ciência e Tecnologia (C&T) do Brasil. Este período foi marcado pelo propósito de conectar a autarquia diretamente ao tema da inovação tecnológica e ao seu papel no desenvolvimento do setor produtivo, consolidando o Inmetro como uma das organizações federais capazes de contribuir para o aumento da competitividade das empresas e do país. Neste contexto, destacam-se:

- **A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)** de 2004, focada na eficiência produtiva e na capacidade de inovação das empresas.
- **A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)** de 2008, que introduziu medidas mais abrangentes de desonerações, subsídios e financiamentos para uma política industrial integrada.
- **O Plano Brasil Maior (PBM)** de 2011, que atualizou as políticas anteriores, propondo medidas para promover a competitividade das cadeias produtivas, ampliar competências tecnológicas e estimular a inovação através de desonerações, financiamento e melhoria regulatória, entre outros.

Dentro desse arcabouço, o Inmetro buscou fortalecer seu papel no apoio à inovação e à competitividade nacional da indústria, o incentivo à inovação tecnológica e a agregação de valor aos produtos nacionais (INMETRO, 2013). Essa articulação com as políticas públicas foi refletida e difundida no discurso da inovação presente em documentos oficiais e textos institucionais do Inmetro, como o jornal "Na Medida", onde o presidente à época (2005 a 2011) destacou a atuação do instituto como "agente central técnico da política industrial" (Editorial de abril de 2008).

Assim, resumidamente, estavam colocadas as condições ambientais favoráveis para que essa articulação entre políticas públicas de C & T, industrial e de inovação de modo a permitir ao Inmetro a deflagração de um processo de mudança institucional, com um forte apelo normativo e como um movimento que acompanhava as diretrizes governamentais. A gestão do órgão, a partir de 2005, desejava que a entidade fosse percebida como protagonista da inovação e realizou os esforços para que tal empreendimento se concretizasse.

¹ ver em <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/concursos-publicos>

² A Ditec viria a ser extinta em 2017, e acabou ficando reduzida a uma divisão que ficaria com mesma sigla

Nesse aspecto, no início do movimento da inovação, se vincula fortemente o termo tecnologia com o termo inovação e, por conseguinte, associa-se com uma atividade finalística incorporada ao órgão. Entretanto, as formas discursivas e as narrativas presentes nas falas dos entrevistados oferecem uma nova dimensão sobre a temática. Para que se analise mais profundamente os sistemas simbólicos e as práticas materiais de uma lógica de inovação em ascensão, a seção seguinte analisa como os sentidos da inovação são percebidos pelos servidores da entidade, e como algumas das diferentes gestões à frente do órgão, nos últimos anos, lidaram na forma discursiva com o tema da inovação.

4.2 Ascensão de uma Lógica Institucional de Inovação no Inmetro e as lógicas concorrentes

Por meio da pesquisa documental e das entrevistas, buscou-se encontrar padrões que de alguma forma permitissem a observação de elementos de lógicas institucionais que se expressam na forma de discursos e das narrativas, e que contribuem para a construção cultural de padrões voltados à inovação dentro da organização, conforme o conceito definido por Seindenschnur (2019). Além disso, a partir das entrevistas, podem ser captadas narrativas que carregam interpretações sobre eventos, e quais são as formas pelas quais a inovação é percebida e construída como processo cultural, indo além dos conteúdos dos atos normativos e da conformação de processos organizacionais estabelecidos.

Sintetizando a análise dos resultados obtidos nesta categoria chega-se a alguns postulados. Primeiro, é que a inovação tem natureza polissêmica no seu uso. Isso é demonstrado tanto pelo entendimento dos entrevistados quanto pela forma em que ele aparece nos textos dos documentos oficiais e de comunicação institucional voltado para a força de trabalho.

Nesse sentido, o órgão tem um macroprocesso finalístico que pretende apoiar à inovação no setor produtivo, ao mesmo tempo em que existe uma construção cultural de crenças e práticas voltadas à inovação, em uma dimensão que se estende além dos limites de um processo organizacional. Ademais, o sentido da palavra também se associa com os aspectos ligados à gestão estratégica e aos processos de apoio materializados em práticas de gestão e formas discursivas que combinam elementos de uma lógica de inovação acadêmica, técnica e científica com elementos de uma lógica de mercado, e, ainda com menor preponderância, elementos da lógica do Estado burocrático. Os elementos relacionados à ordem institucional democrática, em que inicialmente acreditava-se que apareceriam com mais intensidade a partir dos resultados de campo, não foram captados. Os achados foram muitos esparsos e pouco representativos, tanto do que foi extraído da análise documental quanto das entrevistas.

Segundo a Lei da Inovação é o evento que permite o início da construção de uma lógica institucional da inovação que representa o início de um processo de mudança institucional. Ela é utilizada como uma “janela de oportunidade” para que o órgão incorpore ao seu já extenso rol de atividades, mais competências institucionais ao se alçar como ICT. Essa é uma escolha, aparentemente, da gestão do Inmetro, e que tem implicações em relação a como esse novo papel dispara novos padrões e práticas que precisam ser aprendidos e aplicados na organização. Isso revela que existe um papel de agência do empreendedor institucional (BATTILANA, 2006; ZILBER, 2013) para que ocorra uma mudança na organização.

Terceiro ponto, a criação de estruturas organizacionais e infraestrutura para dar suporte a novos processos finalísticos que entregam serviços inovadores, que desenvolvem pesquisas, é possível por um cenário econômico em que há abundância de recursos financeiros. O instituto contou com orçamento adequado e, ao mesmo tempo, beneficiou-se das políticas públicas de governo de uma forma geral, com destaque especial para o financiamento de projetos com recursos disponibilizados por editais de agências de fomento.

No curso dessa transformação institucional, no âmbito intraorganizacional, são utilizadas estratégias retóricas para reforçar a lógica da inovação por meio de vocabulário (SUDDABY,

GREENWOOD, 2005). Esse vocabulário vai sendo expandido na medida em que um novo evento exige uma adaptação no discurso da inovação. O contingenciamento de recursos em 2015, para todo o Poder Executivo Federal, estabelece uma nova realidade, em que os sucessivos cortes se tornam uma constante. Por meio da comunicação institucional, começa-se a dar uma maior ênfase na corresponsabilidade do servidor que precisa contribuir para o alcance de maior produtividade com menos recursos disponíveis.

Ao longo deste processo de transformação institucional, a emergência de uma nova lógica tem potencial de se chocar com outras lógicas que já estavam estabelecidas na organização. Com isso, a próxima seção dedica-se a aprofundar as possíveis contradições e conflitos que são originados a partir da constituição da figura da ICT na trajetória da organização. Além disso, também busca compreender como demandas e pressões externas são enfrentadas, e se isso acaba gerando respostas organizacionais a partir da interação entre as lógicas.

Todos os relatos obtidos nas entrevistas evidenciam que o Inmetro pertence a um ambiente e a um campo organizacional plural, com uma rede complexa de relacionamentos com diferentes setores da sociedade. Além disso, ao confrontar as noções de hibridização e hibridismo presentes no referencial teórico deste trabalho, o Inmetro apresenta-se, historicamente, como uma organização com forte grau de hibridismo. Ele reúne em si uma mistura de elementos organizacionais centrais que não deveriam estar juntos por convenção (BATTILANA; BESHAROV; MITZINNECK, 2017), e que emergem a partir de racionalidades que representam padrões de valores, crenças e práticas culturais e políticas (PACHE; SANTOS, 2010; FOSSESTOL *et. al*, 2015).

Este é um ponto importante dentro da análise, pois a lógica de inovação concebida dentro do Inmetro é moldada por prescrições normativas e decisões estratégicas do órgão. Essas prescrições, por vezes, contraditórias são reveladas tanto no ambiente quanto dentro da organização e, por meio dessas, são deflagrados os conflitos e as disputas. Portanto, também é uma organização envolta em um ambiente de complexidade institucional. No caso do Inmetro, pela percepção dos entrevistados, há existência de conflitos, tanto na relação do Inmetro com entes externos, quanto no nível intraorganizacional.

No plano interno da organização, são expostos diferentes pontos de vista sobre os conflitos que surgem dentro da organização, seja pela interpretação distinta em relação ao termo inovação, seja por conflitos que são produzidos pelo choque de outros elementos de lógicas institucionais originadas a partir do processo de Desenvolvimento Tecnológico e Apoio à Inovação, que é voltado para a interação com o setor produtivo.

Foi analisado como a organização elabora respostas diante de demandas institucionais conflitantes, especialmente a contradição entre sua competência de regulador e fiscalizador e seu papel de apoiador em soluções tecnológicas para o setor produtivo. Historicamente, o órgão foi constituído com atribuições precípuas de regulamentação e fiscalização em metrologia legal e avaliação da conformidade. Contudo, a inserção do Inmetro enquanto Instituição Científica e Tecnológica (ICT) deu origem a uma lógica da inovação que desafia a lógica incumbente, predominantemente regulatória e burocrática de Estado.

Esta lógica de inovação, com seu enfoque tecnológico, concentra-se em unidades mais recentes, criadas a partir de 2006 com foco científico, além da já existente Dimci (Diretoria de Metrologia Científica e Industrial). Por outro lado, em diretorias finalísticas mais antigas, como Dimel e Dconf, a lógica da regulação e fiscalização permanece dominante, dado que é uma competência central da autarquia e um aspecto inerente da ordem Estado burocrático.

Em diretorias como Dimci e Dimav, a lógica de inovação se desenvolve por meio de um movimento articulado que promove mudança de perfil e estrutura. Essa coexistência de lógicas que seriam incompatíveis pode ser associada à resposta organizacional do tipo acoplamento seletivo (PACHE, SANTOS, 2013), em que elementos de lógicas distintas permanecem intactos sem fusão. Esse arranjo remete à tipologia de híbrido de duas lógicas segmentadas proposta por

SKELCHER, SMITH (2015), onde as lógicas são compartimentadas e insuladas conforme a natureza das unidades, coexistindo na organização por longo período.

Entre 2005 e 2015, a lógica da inovação no Inmetro resultou da combinação de valores incorporados ao discurso da Administração, oriundos de duas matizes: a científica e acadêmica, que tem no conhecimento e na Academia suas fontes de legitimidade e autoridade; e a de mercado, que postula valores gerencialistas como meritocracia, eficiência, eficácia, efetividade e entrega de resultados. Discursivamente, a inovação representava um valor em si, pois "todas as atividades do Inmetro estão ligadas ao conceito abrangente de inovação" (outubro de 2011). A partir de 2015, a lógica da inovação sofreu uma alteração em seu curso, marcada principalmente pelo contingenciamento orçamentário. Embora tenha perdido o foco da atenção e se tornado mais subjacente, com diminuição da intensidade de disseminação no jornal corporativo interno, ela permaneceu frequente nos discursos posteriores. A partir de 2019, o discurso da lógica da inovação ganhou novas formas discursivas e um novo contexto para o sentido do termo, paralelamente aos valores da inovação tecnológica. Iniciou-se um processo de formação de valores da inovação voltados para a "inovação em gestão de governo", com uma abordagem distinta daquela propagada entre 2005-2015. Adicionalmente, a agenda em prol da liberdade econômica reforçou intensamente elementos da lógica de mercado, questionando padrões e valores da lógica de regulação.

No período mais recente, com a criação do laboratório de inovação em 2021, premissas como a experimentação e a aceitação do erro foram adotadas. Essa abordagem, de alguma maneira, contrasta com o discurso anterior (2005-2015), que era pautado em princípios de gestão da qualidade e prêmios (PQGF, prêmio de inovação da Enap), em um contexto de recursos mais abundantes e sem um foco tão elevado na austeridade ("fazer mais com menos").

A partir de 2015, destacam-se o decréscimo constante de repasses financeiros nos últimos sete anos e a conseqüente pressão governamental por entregas efetivas e relevantes para a sociedade. Essa escassez de recursos gera disputas internas e impulsiona a busca por uma diretriz estratégica que permita ao Inmetro captar e aplicar recursos financeiros de forma autônoma, visando menor dependência de repasses ministeriais ou editais de fomento.

O laboratório de inovação é percebido como uma prática de gestão voltada para soluções ao cidadão, resolução de problemas internos e busca por legitimidade externa, mas também implicitamente busca soluções de menor dispêndio para lidar com pressões externas (Governo e setor produtivo).

Contudo, surge um paradoxo. Apesar de a lógica da inovação voltar a ganhar maior visibilidade em função de sua reconceitualização (DALPIAZ; RINDOVA; RAVASI, 2016), ela demonstra vulnerabilidades em sua base tecnológica. A redução de investimentos, que se traduz em menor aquisição de infraestrutura (laboratórios e equipamentos) e precariedade na composição da força de trabalho especializada, pode levar ao enfraquecimento da capacidade tecnológica do órgão. O laboratório de inovação, embora inovador, é incapaz, por si só, de mobilizar os recursos necessários para a geração de conhecimento que induza à inovação tecnológica. Além disso, a assimilação de elementos da lógica de mercado por práticas simbólicas da lógica da inovação também expõe sua vulnerabilidade, manifestada pela falta de coesão nos diferentes conceitos de inovação operados nos documentos oficiais, o que pode confundir o receptor da mensagem.

Assim, no que se refere as respostas organizacionais, identifica-se que não se trata de uma posição simples de aquiescência ou rejeição (SILVA; CRUBELLATE, 2016) a demandas conflitantes externas. No caso do Inmetro, o laboratório de inovação é um tipo de resposta organizacional que é dada, uma vez que a organização necessita manter seu conjunto de atividades em funcionamento, com a prestação de seus serviços com níveis satisfatórios aos cidadãos e usuários. Essa resposta criativa é deflagrada, para buscar acomodar a restrição dos

recursos financeiros e humanos frente às demandas que estão representadas dentro do quadro de lógicas concorrentes.

Os pressupostos estratégicos do Inmetro (missão, visão e valores) foram modificados ao longo de 20 anos, conforme analisado em documentos oficiais. Essas alterações, especialmente na missão e visão, revelam a incorporação, reforço ou enfraquecimento de papéis institucionais. A conexão entre as respostas organizacionais e essas modificações estratégicas permite discutir as transformações de papéis institucionais no recorte temporal da pesquisa, tendo a lógica da inovação como vetor do processo de mudança institucional.

4.3 Transformação dos papéis institucionais do Inmetro

A pesquisa documental identificou e descreveu oito papéis institucionais ostentados ou formalizados pelo Inmetro:

1. Agente Promotor da Qualidade de Produtos e Serviços para o Cidadão Brasileiro: Relacionado à atuação regulatória e fiscalizadora em produtos e serviços, com foco em segurança, saúde e meio ambiente, por meio da avaliação da conformidade e atos normativos de medição.

2. Agente de Proteção ao Consumidor Brasileiro: Decorrente do papel anterior, mas com foco específico na proteção do consumidor e na garantia de relações econômicas justas.

3. Órgão Regulamentador/Fiscalizador que Exerce Poder de Polícia: Considerado a gênese da autarquia (Lei 5.966/1973), impõe regras através da elaboração de regulamentos técnicos sobre controle metrológico legal e avaliação da conformidade, com aplicação de taxas e sanções.

4. Agente Promotor da Competitividade da Economia Brasileira e Inserção Competitiva no Mercado Internacional: Visa criar condições para a competitividade nacional e internacional do setor produtivo, seja pela melhoria da qualidade de produtos/serviços ou pelo apoio tecnológico às empresas, com foco em produtividade e competitividade.

5. Agente do Desenvolvimento Sócio-Econômico do País: Similar ao papel anterior, mas acrescenta a dimensão social, focando na prosperidade econômica e bem-estar da sociedade.

6. Agente Promotor da Educação para Metrologia e Qualidade: Embora com maior ênfase no plano de 2002, o Inmetro realiza iniciativas de educação e disseminação da cultura de metrologia e qualidade, conforme previsto em seu regimento interno (Art. 1º, XVI).

7. Promotor da Inovação e Provedor de Soluções Tecnológicas: Vinculado ao Novo Marco Legal do Inmetro (status de ICT), envolve a prestação de serviços de transferência tecnológica, cooperação técnica, pesquisa científica e tecnológica em metrologia e avaliação da conformidade, e serviços de inovação para empresas nacionais. O papel de promoção da competitividade (item 4) pode ser uma decorrência deste.

8. Promotor da Infraestrutura da Qualidade do País: Conceito abrangente que unifica metrologia, acreditação e avaliação da conformidade, contribuindo para objetivos de políticas governamentais em desenvolvimento industrial, competitividade, recursos, segurança, saúde e meio ambiente (Harmes-Liedtke, 2021; UNIDO, 2019?). Basicamente, engloba e permeia todos os sete papéis anteriores.

A análise revela que muitos desses papéis se inter-relacionam, tornando difícil estabelecer quais seriam mutuamente excludentes. Por exemplo, a promoção da competitividade da economia pode estar atrelada à figura do consumidor e do cidadão, pois suas exigências elevam a qualidade de produtos e serviços. Da mesma forma, a regulação e fiscalização, além de conter práticas abusivas e garantir relações justas, protege o cidadão de danos à saúde ou segurança. Além disso, foi possível constatar que, ao longo de vinte anos, mais do que uma alteração absoluta, houve um desbalanceamento na “carteira de papéis” institucionais do Inmetro. A incorporação de novas atividades resultou no fortalecimento de alguns papéis e

enfraquecimento de outros, refletindo a tensão gerada pela concorrência entre lógicas institucionais e um sequenciamento de eventos (THORNTON, OCASIO, 2008).

Um fator crucial para essas mudanças significativas foi o decréscimo de recursos financeiros, percebido pelos entrevistados como o grande catalisador de transformações nos processos organizacionais. No Plano Estratégico 2021-2023, essa realidade levou à explícita priorização e reforço do papel de agente da inovação, concomitantemente à desconstituição do papel de proteção ao consumidor.

Em contraste, a gestão anterior (2005-2015, refletida no Plano Estratégico 2007-2014) também manifestou a opção estratégica de promover a inovação junto ao setor produtivo, porém sem indicar explicitamente a despriorização ou desconstituição de outras áreas. Contudo, as narrativas indicam que áreas e unidades "mais científicas", naquele período, ganharam maior visibilidade e prestígio em relação às áreas regulatórias.

Mais do que gerar contradições antagônicas entre papéis, a lógica de inovação conseguiu pautar agendas específicas e impulsionar o surgimento de unidades organizacionais guiadas por ela. O encerramento do ciclo da gestão 2005-2015 coincidiu com o início do declínio dos repasses orçamentários. Este cenário levou a lógica da inovação a uma "trégua incômoda" entre 2016 e 2018 (REAY, HININGS, 2005), período em que perdeu força, mas com potencial para ser restabelecida por mudanças na conjuntura das forças entre os atores.

Outra reflexão importante é que muitos dos excertos das entrevistas sugerem a questão dos conflitos, principalmente, os internos, como contornáveis a partir de mecanismos organizacionais. Isso tem relação com a natureza híbrida da organização e o ambiente complexo em que ela transita. Em outras palavras, o caráter híbrido funciona como um amortecedor de tensões e conflitos, ocasionando baixo índice de contestação interna. Por conta do cenário de multiplicidade de lógicas em que o Inmetro se encontra, as lógicas concorrentes da inovação e da regulação são expressões do discurso e da forma de atuação de algumas áreas finalísticas do órgão, em que são colocadas em identidades distintas. Entretanto, elas conseguem coexistir por um longo período, sem que haja ameaças explícitas de uma suprimir a outra. Assim, as lógicas funcionam em um quadro de segmentação de lógicas SKELCHER, SMITH (2015), mas sem que os conflitos internos ocasionem rupturas institucionais.

Dentro da composição desse arranjo, também é importante compreender que a lógica institucional da inovação sofre a influência das ordens institucionais mercado e Estado burocrático, e da ocorrência de eventos externos. Nessa linha, a Lei de Inovação serve como propulsor para que ocorra uma transformação institucional, e que encontrou um contexto macropolítico favorável do ponto de vista das políticas públicas e dos recursos disponíveis. Isso ocorre articulado com a agência dos empreendedores institucionais (ZILBER, 2013; BATTILANA, 2006) dispostos a promover um trabalho institucional (LAWRENCE; SUDDABY, 2006).

Diante do exposto, consegue-se identificar como um cenário de hibridismo interno e de complexidade institucional permitiu o desenvolvimento da lógica de inovação, de modo a acomodar as tensões existentes, com a sua conformação aos papéis institucionais existentes e a introdução de um novo. Ou seja, o componente do hibridismo, tanto interno quanto externo, contribui para que os conflitos gerados sejam suportáveis, sem a polarização de grupos opositores de maneira explícita.

5. CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo geral analisar como a consolidação do Inmetro enquanto Instituição Científica e Tecnológica (ICT), ao introduzir ou reforçar lógicas institucionais de inovação, transformou seus papéis institucionais ao longo de vinte anos. No decorrer da pesquisa, foram identificados oito papéis institucionais principais e exploradas as contradições existentes entre as lógicas institucionais presentes na organização.

A consolidação do Inmetro como ICT resultou na emergência de uma lógica institucional da inovação e na incorporação de um novo papel à sua multiplicidade de atribuições. A transformação dos papéis se manifestou como uma transição e um rebalanceamento na “carteira de papéis” pelas diferentes gestões, com reforço de narrativas ligadas às lógicas em ascensão. Isso evidencia uma concorrência entre papéis, os quais são fortalecidos ou enfraquecidos pelo trabalho institucional da organização.

Concluiu-se, assim, que a transformação organizacional no Inmetro é uma resultante da tensão entre uma lógica institucional da inovação desafiante e uma lógica incumbente da regulação. Essa dinâmica provoca uma alteração no balanceamento dos papéis institucionais, que competem por foco de atenção e recursos, refletindo a multiplicidade de lógicas. O principal achado desta pesquisa é, justamente, a existência de uma contradição fundamental entre o papel de órgão regulamentador e fiscalizador e o papel de promotor da inovação e provedor de soluções tecnológicas, impulsionada pela incompatibilidade inerente entre essas duas lógicas institucionais que coexistem em um estado híbrido de segmentação.

Contudo, a internalização dessas competências distintas em uma única organização gera um antagonismo, manifestado de duas formas. Primeiramente, embora o papel de promotor da inovação tenha reconhecimento intraorganizacional e entre outras ICTs, ele não alcança o mesmo reconhecimento no ambiente externo, especialmente perante o setor produtivo. Isso pode ser atribuído à falta de informação ou à crença de que um órgão regulador não deveria também apoiar o setor produtivo em soluções tecnológicas.

Em segundo lugar, a lógica de inovação é moldada por demandas e contingências externas, notadamente a retração de recursos financeiros por parte do Governo Federal desde 2015. Essa queda linear nas fontes de custeio e investimento desequilibra o arranjo das lógicas institucionais, impactando diretamente o processo finalístico de Desenvolvimento Tecnológico e Apoio à Inovação e, conseqüentemente, o papel do Inmetro como promotor da inovação.

Dessa forma, a abordagem das lógicas institucionais, vinculada à Teoria Institucional da vertente sociológica, por reconhecer as contingências históricas, a inter-relação do papel da agência com o da estrutura, o reconhecimento das tensões e conflitos entre grupos (dentro da organização e no ambiente), a integração dos níveis de análise (macro, meso e micro), oportunizou um debate rico e profícuo para que se estabelecesse “pontes teóricas” com a temática da inovação, favorecendo assim a formação de categorias analíticas. Identificou-se o Movimento da Inovação do Inmetro como processo de mudança institucional ocorrido dentro da organização, o qual foi impulsionado a partir da Lei da Inovação enquanto base normativa.

Além disso, os conflitos ocorrem em um cenário de complexidade institucional externa e elevado hibridismo intraorganizacional. A natureza híbrida do Inmetro, com demandas conflitantes desde sua origem e um conjunto diverso de competências, exige uma ampla rede de relacionamentos que gera demandas ambíguas. Essa capacidade de lidar e acomodar conflitos, ao contrário de autarquias monotemáticas, reflete-se na segmentação de suas lógicas e no pluralismo de seus papéis institucionais, o que por vezes confunde atores externos.

Após cinco anos de escassez de recursos, a Administração do Inmetro respondeu com uma reorientação da lógica da inovação entre 2019 e 2020. Motivada pela nova realidade econômica, a alta administração incorporou novos elementos discursivos, adotando uma concepção mais abrangente do termo inovação. Inovar tornou-se uma condição necessária para a sobrevivência da organização, promovendo o servidor como um “empreendedor criativo”, um “agente de mudança institucional” que “pensa fora da caixa”.

Assim, a lógica da inovação foi reconceitualizada através do discurso para mobilizar a força de trabalho a enfrentar novos desafios organizacionais. O novo discurso apela ao protagonismo do servidor na boa utilização dos recursos públicos e na busca por soluções criativas, posicionando a lógica da inovação como um antídoto à crise do Estado e um baluarte na luta pela sobrevivência da organização.

Este estudo oferece importantes contribuições ao campo da inovação no setor público e à compreensão dos papéis institucionais sob a lente das lógicas institucionais e dos conceitos de inovação no setor público. Os achados da pesquisa levam a reflexões sobre como a autarquia federal busca projetar sua relevância, mas sem controle total sobre os resultados esperados ou sobre a percepção de seus públicos e referentes externos. Para futuras pesquisas, sugere-se aprofundar, por meio de estudos empíricos, a questão da lógica da inovação para o alcance da legitimidade institucional no setor público, bem como investigar como essa lógica influencia modelos de governança em autarquias.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATTILANA, Julie. Agency and Institutions: The Enabling Role of Individuals' Social Position. **Organization**, Volume 13(5): 653–676, 2006.
- BATTILANA, Julie; DORADO, Silvia. Building Sustainable Hybrid Organizations: The Case of Commercial Microfinance Organizations. **Academy of management journal**, v. 53, n. 6, p. 1419-1440, 2010.
- BATTILANA, Julie., BESHAROV, Marya, MITZINNECK, Bjoern. On hybrids and hybrid organizing: A review and roadmap for future research. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin-Andersson (Eds.), **The SAGE handbook of organizational institutionalism**, pp. 133–169. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2017.
- CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. Inovação Pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: CAVANCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruna; SEVERO, Willber (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017.
- COSTA, Mayla; GUARIDO, Edson. Lógicas Institucionais e Formação da Governança de Recursos Hídricos: Análise do Caso Brasileiro. **RGO - Revista Gestão Organizacional**, Vol. 06, nº 04, set./ dez., 2013.
- CUNHA, Bruno. Uma análise da construção da Agenda de Inovação no Setor Público a partir de experiências internacionais precursoras In: CAVANCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO, Willber (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017.
- DAGNINO, Renato. Sobre a “inovação” no setor público. In: Gestão Estratégica Pública. DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde, COSTA, Greiner (Orgs.). **Gestão Estratégica Pública**, 2016.
- DALPIAZ, Elena; RINDOVA, Violina; RAVASI, Davide (2016). **Combining Logics to Transform Organizational Agency: Blending Industry and Art at Alessi**. Administrative Science Quarterly, v. 61 n. 3, p. 347–392, 2016.
- DIAS, J.L.M.. **Medida, Normalização e Qualidade; Aspectos da História da Metrologia no Brasil**. Rio de Janeiro: Ilustrações, 2011.
- FAGERBERG, J., VERSPAGEN, B. Innovation studies-The emerging structure of a new scientific field. In **Innovation, Economic Development and Policy: Selected Essays** (pp. 111–126). Edward Elgar Publishing Ltd. , 2009.
- FOSSESTØL, Knut, *et al.* Managing institutional complexity in public sector reform: hybridization in front-line service organizations. **Public Administration**, v. 93, No. 2, pp 290–306, 2015.
- FRIEDLAND, R, ALFORD, , R. Robert. ‘Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. In **The New Institutionalism in Organizational Analysis**, ed. Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, pp. 232–263. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991.

GOODRICK, Elizabeth; REAY Trish. Constellations of Institutional Logics: Changes in the Professional Work of Pharmacists. **Work and Occupations**, 38(3), 372–416, 2011.

GREENWOOD, Royston; HININGS, C. R. Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism. **Academy of Management Review**. Vol. 21, n. 4, pp. 1022-1054, 1996.

GREENWOOD, Royston; RAYNARD, Mia; KODEIH, Farah; MICELOTTA, Evelyn R.; LOUNSBURY, Michael. Institutional Complexity and Organizational Responses. **The Academy of Management Annals**. V. 5(1), pp. 317-371, 2011.

HARMES-LIEDTKE, Ulrich. **Quality Infrastructure in Brazil**. Trade & Industrial Policy Strategies, 2021.

HARTLEY, Jean . Innovation in governance and public services: Past and present. **Public Money and Management**, 25(1), 27–34, 2005.

INMETRO. **Plano Estratégico do Inmetro 1998-2010**. Junho de 1998.

INMETRO. **Plano Estratégico Institucional do Inmetro 2002-2010**. Março de 2003.

INMETRO. **Planejamento Estratégico Institucional 2007 - 2014**. Disponível em: <https://www.infoconsumo.gov.br/gestao/planejamento_2007.asp> Acesso em 11 jul de 2022. 2007.

INMETRO. **Plano Estratégico do Inmetro 2021-2023**. Disponível em <<https://www.gov.br/inmetro/pt-br/acao-a-informacao/institucional/plano-estrategico-inmetro-2021-2023.pdf>>. Acesso em 10 fev 2022. 2021..

JAYASINGHE, *et al.* Government accounting reforms in Sub-Saharan African countries and the selective ignorance of the epistemic community: A competing logics perspective. **Critical Perspectives on Accounting**, 78, 102246, 2021.

LALL, Sanjaya. Technological Capabilities and Industrialization. **World Development**, Vol. 20, No. 2, pp. 165-186, 1992

LOUNSBURY, M. A Tale of Two Cities: Competing Logics and Practice Variation in the Professionalizing of Mutual Fund. **Academy of Management Journal**. V. 50, pp. 289-307, 2007.

LAWRENCE, Thomas B; SUDDABY, Roy. Institutions and institutional work. In: Stewart R.Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence & Walter R. Nord (Eds.) **Sage Handbook of Organization Studies**, 2nd Edition: 215-254. London: Sage, 2006.

MARTIN, Ben R. The evolution of science policy and innovation studies. **Research Policy**, 41(7), 1219–1239, 2012.

MAZZUCATO, Mariana. **The Entrepreneurial State**. www.demos.co.uk, 2011

MEYER, John. Wilfred; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v.83, n. 2, p.340-363, 1977.

MEYER, Renate E.; HAMMERSCHMID, Gerhard. Changing Institutional Logics and Executive Identities: A Managerial Challenge to Public Administration in Austria. **American Behavioral Scientist**, 49(7), 1000–1014, 2006.

MULGAN, Geoff. **Innovation in the public sector: How can public organisations better create, improve and adapt?** UK: NESTA, 2014

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **The innovation imperative in the Public Sector: setting an agenda for action**. Paris: OECD Publishing, 2015.

OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. **Academy of Management Review**, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991

PACHE, Anne-Claire; THORNTON, Patricia H. Hybridity and Institutional Logics, In: Besharov, M.L.; Mitzineck, B.C. (Ed.) **Organizational Hybridity: Perspectives, Processes,**

- Promises. **Research in the Sociology of Organizations**, Vol. 69, Emerald Publishing Limited, Bingley, pp. 29-52, 2020.
- PACHE, Anne-Claire; SANTOS, Filipe E. When Worlds collide: the internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. **Academy of Management Review**, Vol. 35, No. 3, 455–476, 2010.
- PACHE, Anne-Claire; SANTOS, Filipe E. Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. **Academy of Management Journal**, 56(4), 972–1001, 2013.
- POLLITT, Christopher. **Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview**, 2011.
- POTTS, Jason; KASTELLE, Tim. Public sector innovation research: What's next? Public Sector Innovation Research. **Innovation: management, policy & practice**, 2010.
- REAY, Trish; HININGS, C. R. (Bob). The Recomposition of an Organizational Field: Health Care in Alberta. **Organization Studies** 26(3): 351–384, 2005.
- REAY, Trish; HININGS C. R. (Bob). Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics. **Organization Studies**, v.30, n.06, p.629–652, 2009.
- SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico** : uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Nova Cultural, 1997.
- SEIDENSCHNUR, Tim. The Logic of Innovation. A Study on the Narrative Construction of Intrapreneurial Groups in the Light of Competing Institutional Logics. **Historical Social Research**, 44, 222–249, 2019.
- SILVA, Fernanda R; CRUBELLATE, João Marcelo. Complexidade Institucional: um estudo bibliométrico na publicação recente em teoria institucional. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**, v. 15, n. 2, p. 116-132, Mai-Ago/2016.
- SKELCHER, Cris; SMITH, Steven. Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. **Public Administration**, v. 93, n. 2, p. 433–448, 2015.
- SUDDABY, Roy; GREENWOOD, Royston. Rhetorical Strategies of Legitimacy. **Administrative Science Quarterly**, 50(1), 35–67, 2005.
- THORTON, Patricia H, OCASIO Willian. Institutional Logics. In R.Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin (Eds.), **The Sage Handbook of Organizational Institutionalism** (pp. 1- 46). Los Angeles: Sage Publications, 2008.
- UNIDO. **Quality Infrastructure building trust for trade**. Disponível em <https://www.unido.org/sites/default/files/2016-05/UNIDO_Quality_system_0.pdf> Acesso em 25 nov 2022, 2019?
- WATHEN, Maria V. Institutional logics and diverging organizational forms: An empirical study in Russia. **Journal of Public and Nonprofit Affairs**, 6 (2), 159–181, 2020.
- YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**.(5th ed.). Los Angeles: Sage Publications, 2014.
- ZILBER, Tammar. Institutional logics and institutional work: should they be agreed? Institutional Logics in Action, Part A. **Research in the Sociology of Organizations**, Volume 39A, 77–96, 2013.