
INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

teoria, tendências e casos no Brasil



Enap

ORGANIZADORES

Pedro Cavalcante
Marizaura Camões
Bruno Cunha
Willber Severo



INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

teoria, tendências e casos no Brasil



ORGANIZADORES
Pedro Cavalcante
Marizaura Camões
Bruno Cunha
Willber Severo

Enap

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, Interino

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

teoria, tendências e casos no Brasil



ORGANIZADORES
Pedro Cavalcante
Marizaura Camões
Bruno Cunha
Willber Severo

Enap

ipea

Brasília, 2017

Inovação no setor público : teoria, tendências e casos no Brasil /
organizadores: Pedro Cavalcante ... [et al.]. – Brasília : Enap : Ipea,
2017.
266 p. : il., gráfs. color.

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-85-7811-313-1

1. Inovações. 2. Administração Pública. 3. Brasil. I. Cavalcante,
Pedro. II. Escola Nacional de Administração Pública. III. Instituto de
Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 351.81

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE	7
INTRODUÇÃO	13
Bruno Queiroz Cunha Willber da Rocha Severo	
CAPÍTULO 1	
É PRECISO INOVAR NO GOVERNO, MAS POR QUÊ?	15
Pedro Cavalcante Bruno Queiroz Cunha	
CAPÍTULO 2	
INOVAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção	33
Leonardo Ferreira de Oliveira Carlos Denner dos Santos Júnior	
CAPÍTULO 3	
UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS PRECURSORAS	43
Bruno Queiroz Cunha	
CAPÍTULO 4	
DUAS DÉCADAS DE PESQUISA SOBRE INOVAÇÕES EM SERVIÇOS: qual o lugar dos serviços públicos?	59
Faridah Djellal Faiz Gallouj Ian Miles	
CAPÍTULO 5	
INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL: 20 anos do prêmio inovação	95
Marizaura Reis de Souza Camões Willber da Rocha Severo Pedro Cavalcante	
CAPÍTULO 6	
INOVAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores ...	119
Pedro Cavalcante Marizaura Camões	
CAPÍTULO 7	
BARREIRAS À INOVAÇÃO EM GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO: análise da percepção de dirigentes	145
Soraya Monteiro Brandão Maria de Fátima Bruno-Faria	

CAPÍTULO 8

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014 165
Antonio Isidro-Filho

CAPÍTULO 9

DESCOBRINDO LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO 179
Piret Tõnurist
Rainer Kattel
Veiko Lember

CAPÍTULO 10

FÁBRICA DE IDEIAS: a experiência da Anvisa como estratégia para fomentar e incorporar a inovação como método de trabalho no ambiente institucional 205
Gustavo Henrique Trindade da Silva
Danitza Passamai Rojas Buvnich

CAPÍTULO 11

INCENTIVOS A STARTUPS NO BRASIL: os casos do Startup Brasil, InovAtiva e InovApps ... 215
Luanna Sant'Anna Roncaratti

CAPÍTULO 12

INOVAÇÃO ABERTA NO SETOR PÚBLICO: como o Ministério da Educação utilizou o *crowdstorming* para impulsionar a prospecção de soluções inovadoras 231
Wagner Vilas Boas de Souza
Paulo Henrique de Souza Bermejo
Carolina Cristina Martins Cavalcante
Rebeca Nonato Domingos

CAPÍTULO 13

EXPERIÊNCIAS DA REDE DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO (INOVAGOV) 241
Yana de Faria
Felipe Bragança Itaborahy
Bruno Carvalho Palvarini
Iara Cremonesi Endo
Luanna Sant'Anna Roncaratti

CONCLUSÃO

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: avanços e caminho a seguir no Brasil 249
Pedro Cavalcante
Marizaura Camões

EQUIPE TÉCNICA 261

AGRADECIMENTOS 265

SINOPSE

Este livro consiste em uma inédita coletânea de capítulos sobre inovação no setor público, e é fruto de um esforço conjunto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) com diversos pesquisadores e servidores públicos de instituições que fazem parte da Rede InovaGov, como também colaboradores internacionais referências no campo. A obra inclui capítulos com abordagens e estratégias metodológicas variadas que contribuem para sistematizar o conhecimento acerca da teoria, das tendências atuais e de casos de inovação de sucesso no governo federal brasileiro. Neste sentido, a coletânea explora esse fenômeno complexo e cada vez mais estratégico no setor público em suas diferentes esferas e setores. Assim, geram-se subsídios que qualificam o debate e a prática inovadora e, sobretudo, contribuem para a construção de uma cultura de inovação na administração pública brasileira.

Palavras-chave: inovação; administração pública; Estado; Brasil.

INTRODUÇÃO

Bruno Queiroz Cunha¹ | Willber da Rocha Severo²

Atualmente, mais que uma oportunidade, inovação apresenta-se como um imperativo para o setor público. Entretanto, em que pese a “magia” na qual o tema está envolto (Pollitt e Hupe, 2011) e a postura em regra benevolente com que se tende a articular a ideia de inovação, é fundamental suplantar posições acríticas e idealizadas neste campo. Analisar o que realmente há de inovador no setor público tornou-se crucial.

Essa é, portanto, a motivação do Livro *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos de sucesso no Brasil*. Tendo em mente a aplicabilidade do debate ao caso brasileiro, ao qual a obra se dedica, os diversos trabalhos aqui reunidos engajam-se com a temática de maneira complementar e agregativa, destrinchando nuances teóricas da inovação no setor público. Em paralelo, revelam-se algumas peculiaridades de ricos precedentes empíricos.

Inovar é colocar o novo em ação, efetivando mudanças incrementais ou radicais como resultado da intencionalidade humana – em regra, partindo de algum componente coletivo. Definida dessa maneira, com certa informalidade e rigor parcial, inovação, obviamente, não se constitui em algo genial ou surpreendente. Também não há exagero em afirmar que, enquanto objeto de estudo, trata-se de um fenômeno secular.

A preponderância da visão econômica acerca da inovação, para a qual o setor privado é tido como o *locus* natural, também não é desprovida de sentido teórico, haja vista a contribuição seminal dos trabalhos de Joseph Alois Schumpeter e, posteriormente, de seus seguidores. Para essa corrente teórica, a dinâmica da inovação industrial e do empreendedorismo advêm da proatividade humana inspirada essencialmente por um interesse de ordem econômico-financeira. O chamado “lucro schumpeteriano”, situação transitória que premia o inovador, em virtude do diferencial competitivo e mercadológico que a inovação propicia, é o que estaria na raiz do ímpeto inovador.

Com respeito ao setor público, um longo percurso histórico gradualmente reconfigurou o papel das organizações, dos agentes e das políticas frente à inovação. Da margem para o centro, caminhou-se no sentido de reinterpretar e recomendar um re-posicionamento mais ativo do Estado na esfera da inovação. Isso transcorreu, em um primeiro momento, sem que se perdesse de vista o protagonismo da inovação privada, inicialmente, industrial/manufatureira e, mais modernamente, também em serviços.

A ascensão, em especial, da teoria dos sistemas de inovação, que se mostrou fundamental para um mais sofisticado entendimento sobre o

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

processo inovador e seus componentes indutivos e interativos, agregou, com mais ênfase a partir dos anos 1970, maior suporte analítico sobre o papel do setor público na inovação. Entretanto, seja para essa visão sistêmica, que incorpora uma noção de horizontalidade e não determinismo ao entendimento do processo inovador, seja para abordagens mais tradicionalistas, cuja visão tende a um enquadramento mais linear e hierarquizado – portanto, determinístico –, o Estado é, hoje, peça central no fluxo da inovação. Essa discussão está contemplada neste livro.

Hoje, o tempo é de um setor público que age para e em virtude da inovação. Embora a distinção entre a inovação privada e a inovação pública seja, muitas vezes, meramente didática e casuística, não devendo implicar em dicotomia ou exclusivismo, ela ainda empresta significado quando se tem em vista o estudo aprofundado de gestão e políticas públicas. Neste contexto, o Estado transcende os papéis de mero estabilizador e financiador da inovação privada, situações em que dele se espera tão somente a produção de institucionalidades e a alocação de recursos que viabilizem o progresso industrial e científico.

Ao transcender esses papéis, o setor público, por óbvio, não os abandona, nem os relega a segundo plano, dado que a era do conhecimento e da informação e, no caso brasileiro, também as demandas mais essenciais de desenvolvimento nacional, ainda requerem uma boa governança pública em moldes mais tradicionais – isto repercute diretamente sobre o desempenho do setor privado. Entretanto, queira-se ou não, a realidade atual impõe que se abra o leque de *expertises* e de tipos de habilidades necessárias às organizações públicas e seus quadros funcionais, que passam a exercer um poder de agência mais efetivo no tocante à inovação. É preciso, portanto, refletir sobre organizações públicas de tipo empreendedor, capazes de explorar, criar e mesmo arriscar (Mazzucato, 2014).

A complexidade da conjuntura internacional em parte explica esse alargamento do espectro

de ações e intenções do Estado. Problemas de elevada severidade e cuja rota de solução não está plenamente mapeável se avolumam. Os chamados *wicked-problems*, novo jargão que encontra lugar no dia a dia da administração pública, reflete a existência e, em alguns casos, o agravamento de complexidades cumulativas e multissetoriais. Está-se a mencionar, por exemplo, os riscos ambientais, o envelhecimento populacional, o terrorismo, o tráfico internacional de drogas ilícitas, as crises humanitárias e os deslocamentos de enormes contingentes humanos, como no caso de refugiados de conflitos armados. Todos estes problemas, de amplitude global, estão emoldurados pela persistente crise financeira internacional e pela circunstância de queda de legitimidade política dos governos, mesmo em democracias estabelecidas.

Nacionalmente, e em especial no caso do Brasil, prosperam outras crises de diferentes ordens que também remetem à transversalidade entre áreas de política, multissetorialidades e cumulatividade de papéis, inclusive entre níveis de governo. Segurança pública, mobilidade urbana, infraestrutura logística, segurança energética, emprego e renda, desenvolvimento regional, dentre outros, seriam temáticas a se destacar. Todos estes problemas complexos também encontram fortes restrições fiscais e orçamentárias, recursos humanos e materiais estanques, além de, com frequência, normas legais e infralegais de elevado rigor e rigidez. A posição do Brasil no contexto internacional, tanto econômico quanto político, também limita, em certa medida, alguns tipos de ações, como no caso de impeditivos colocados por regras da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em um cenário global e doméstico dessa natureza, modelos tradicionais de administração pública também se vêem desafiados, e podem perder efetividade e legitimidade. Por um lado, sistemas weberianos tradicionais, tidos como garantidores de racionalidade, previsibilidade e imparcialidade, são lentos em acompanhar a dinâmica à sua volta, ao mesmo tempo em que

podem operar dentro de padrões hierárquicos restritivos e anacrônicos. Por outro lado, modelos gerencialistas, supostamente mais dinâmicos e capilarizados, também estão muitas vezes limitados em seus mecanismos de indução de comportamento e difusão de informação, os quais também não dialogam com a necessidade de colaboração e experimentalismo, além de não convergirem para uma visão mais pró-ativa do Estado no enfrentamento de missões contemporâneas. Em ponto intermediário, a governança em rede surge como alternativa, mas também ela pode carecer de efetividade em algumas áreas de política, além de não solucionar disparidades entre grupos de interesse, com capacidades econômicas e mesmo cognitivas desiguais.

A despeito desse quadro aparentemente pessimista, é promissora a maneira como o Brasil conseguiu, em curto espaço de tempo, incorporar ao setor público a importância da inovação. Embora a inovação, seja enquanto um produto, serviço ou processo, não se configure, em si, na solução última para todos os problemas públicos, há razões para otimismo, como a leitura deste livro pode indicar.

Tanto no Poder Executivo, quanto no Legislativo e no Judiciário, iniciativas no âmbito da inovação no setor público surgem a todo tempo no país. Tantas outras já se tornaram sustentáveis e ganharam respeitabilidade e influência prática, como no caso de alguns concursos de inovação e eventos de escopo internacional. No governo federal, também a que se destacar, sem dúvida, a criação da Rede de Inovação no Setor Público (InovaGov), que constitui em um resultado direto da Primeira Semana de Inovação no Setor Público, organizada em 2015 pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Ações desse tipo já não se restringem aos gabinetes das repartições públicas e passam a abarcar, cada vez mais, atores privados, sociais, públicos não estatais e acadêmicos.

Seja no âmbito da prática pública, seja na academia, há motivos para se voltar com otimismo

e, por que não, com ímpeto renovado para o que ora se desenrola na esfera da inovação no setor público no Brasil. Neste contexto, o objetivo central deste livro é semear ainda mais este terreno, produzindo reflexão teórico-aplicada e conhecimento relevante acerca da inovação no setor público brasileiro. Visa-se contribuir para a construção de uma agenda integrada de pesquisa sobre o tema e auxiliar na resolução de problemas reais da administração pública.

A coletânea está dividida em cinco partes. Após esta introdução, na qual se assenta o escopo do livro e o seu contexto, a segunda parte apresenta o tratamento teórico sobre a inovação. Em quatro capítulos, discute-se, entre outras questões, a necessidade de se inovar no setor público, as consequências desta inovação e a construção da agenda internacional de inovação em governo. Na terceira parte, três capítulos discorrem, a partir de dados empíricos, sobre as experiências inovadoras já desenvolvidas no âmbito do governo federal brasileiro. O quarto capítulo identifica as principais barreiras enfrentadas para inovar na gestão das organizações públicas nacionais. As tendências atuais em inovação no setor público e alguns casos exemplares são relatados nos cinco capítulos da quarta parte. Finalmente, na quinta e última parte do livro, capítulo de conclusão sintetiza algumas reflexões presentes na coletânea, aponta para uma agenda futura de pesquisa no tema e, sobretudo, propõe caminho à construção de cultura de inovação nas organizações públicas. Ao todo, além da introdução e da conclusão, o livro contém treze capítulos. Os conteúdos de cada um deles são apresentados a seguir.

No primeiro capítulo, Cavalcante e Cunha, a partir de uma ampla revisão da literatura acadêmica nacional e internacional e da produção de governos e organismos internacionais, discutem as razões que têm tornado a inovação uma estratégia governamental prioritária. O argumento central dos autores é que as atuações do setor público ultrapassam a visão restrita do papel do Estado na correção de falhas de mercado

e incorporam outras perspectivas como a viabilização do funcionamento de sistemas de inovação. Inovações no setor público também se justificam, segundo os autores, pela existência de falhas de governo, pelo aparecimento de problemas cada vez mais complexos e pelas demandas por melhores serviços públicos e mais participação social.

No segundo capítulo, intitulado *Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção*, Oliveira e Santos Júnior se lançam ao desafio de abordar o fenômeno complexo, multifacetado e multinível das consequências da adoção de inovações no setor público. Eles argumentam que a adoção de uma inovação por si só não pode ser entendida como um valor positivo a ser buscado, mas que os efeitos da inovação podem, sim, contribuir significativamente para a geração de valor no setor público, tornando possível enfrentar os variados e complexos desafios atuais.

O terceiro capítulo, denominado *Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras*, traz uma reflexão sobre esta nova tendência no campo das políticas públicas. Nesse capítulo, Cunha analisa a produção internacional de caráter institucional, não acadêmico, sobre inovação no setor público e produz inferências sobre os prováveis direcionamentos e posições normativas com o fito de oferecer conclusões acerca do escopo e principais aspectos deste tipo de inovação.

O capítulo seguinte, o quarto, é uma tradução do artigo científico *Two decades of research on innovation in services: which place for public services?* publicado em 2013. Nele, Djellal, Gallouj e Miles argumentam que o estudo sobre inovação em serviços, particularmente no setor público, foi negligenciado por muito tempo e, por isto, propõem integrar trabalhos sobre este tema aos de inovação de forma geral. Para tanto, os autores examinam quatro perspectivas teóricas diferentes usadas nos estudos de inovação de

serviços: assimilação, demarcação, inversão e integração/síntese.

O quinto capítulo, denominado *Inovação na gestão pública federal: 20 anos do Prêmio Inovação*, abre a terceira parte do livro, dedicada às experiências de inovação no âmbito do governo federal brasileiro. Ele sumariza os resultados dos principais estudos acadêmicos e profissionais que foram realizados tendo como referência o banco de dados produzido pelo Concurso Inovação da Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Camões, Severo e Cavalcante apresentam, também, uma “radiografia” dos 20 anos do prêmio, a partir das suas áreas temáticas e trajetórias de inovações observadas nas iniciativas candidatas e premiadas no decorrer de sua história, além de trazerem alguns exemplos emblemáticos da inovação como ferramenta propulsora de transformação em organizações públicas.

O sexto capítulo, de título *Inovação no setor público no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e condicionantes*, de Cavalcante e Camões, responde às seguintes questões: Quais são os fatores que influenciam as práticas de inovação do setor público? Os determinantes ou indutores da inovação variam de acordo com o tipo ou fase da inovação? Os diferentes indutores da inovação afetam seus objetivos e resultados de forma distinta? Para tanto, eles utilizam o banco de dados construído a partir da análise de conteúdo dos relatórios das iniciativas inovadoras participantes do já citado Concurso Inovação da Gestão Pública Federal.

No capítulo 7, *Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes*, Brandão e Bruno-Faria identificam as barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro na percepção de seus dirigentes. Foram revisados artigos nacionais e estrangeiros recentes sobre inovação no setor público, com foco nas barreiras à inovação em gestão, analisados documentos e entrevistados dirigentes de organizações públicas federais.

Também se valendo do banco de dados gerado pelo Concurso Inovação da Enap, Isidro-Filho, no oitavo capítulo e último da terceira parte do livro, identifica os principais modelos referências da inovação no setor público e as variáveis constituintes da inovação. Ademais, o autor desenvolve e aplica um *framework* de inovação para o contexto do Poder Executivo federal brasileiro, com o objetivo de caracterizar a inovação na gestão pública federal a partir de experiências organizacionais premiadas no período 1999-2014.

O capítulo 9, de abertura da quarta parte do livro, versa sobre uma tendência cada vez mais popular no setor público de vários países: a implantação de laboratórios de inovação. Tradução do artigo científico *Discovering innovation labs in the public sector*, de Tönurist, Kattel e Lember, o texto relata os resultados de uma enquete com onze laboratórios de inovação, seguida de uma entrevista detalhada com os seus gestores. Os laboratórios de inovação são organizações singulares e diversas em sua missão, com previsão de atuar como agentes de mudança no setor público e dispor de ampla autonomia no estabelecimento de seus alvos e métodos de trabalho.

No capítulo seguinte, o décimo, Silva e Buvnich relatam a experiência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) no fomento e incorporação da inovação como método de trabalho no ambiente institucional. A Fábrica de Ideias da Anvisa, como bem destacam os autores, é mais que um programa de aproveitamento de ideias, trata-se de um modelo de gestão do conhecimento para internalizar a inovação como método de trabalho, em busca da modernização da gestão regulatória a fim de enfrentar desafios presentes e futuros.

No décimo primeiro capítulo do livro, Roncaratti apresenta e compara os aspectos centrais de três iniciativas do governo federal brasileiro: os programas *start-up* Brasil, InovAtiva e InovApps. As *start-ups* surgem como atores relevantes e

uma das principais fontes atuais de inovação. A partir dos anos 2000, inúmeros países, Brasil incluso, criaram políticas públicas voltadas para incentivá-las. O texto informa os principais elementos de cada um dos programas, esclarece como eles se configuraram em estratégias de fomento de *start-ups* nacionais e quais foram os seus aspectos inovadores.

O capítulo 12 traz a experiência do Ministério da Educação (MEC) com o emprego do *crowdstorming*. Trata-se de um dos métodos utilizados em inovação aberta que pode gerar resultados positivos ao envolver grande número de pessoas na discussão de um problema. No caso estudado, o MEC criou o projeto Desafio da Sustentabilidade, apoiado nos conceitos de inovação aberta e *crowdstorming*, para identificar e prospectar junto às instituições federais de ensino soluções inovadoras para redução dos gastos com consumo de água e energia elétrica.

Finalmente, o décimo terceiro e último capítulo do livro relata o caso da Rede de Inovação no Setor Público – InovaGov. Faria *et al.* descrevem o percurso e os principais marcos da estruturação desta rede, considerando os aspectos relativos aos contextos político, institucional e organizacional que orientaram sua trajetória, com ênfase em suas conquistas, dificuldades e visão de futuro. Todos os capítulos, cada um a seu modo, exploram o método e a arte de inovar, trazendo importantes insumos tanto teóricos quanto práticos. Desejamos a todos uma boa leitura!

REFERÊNCIAS

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio Penguin, 2014.

POLLITT, C.; HUPE, P. Talking about government: the role of magic concepts. **Public Management Review**, v. 13, n. 5, p. 641-658, jun. 2011.

CAPÍTULO 1

É PRECISO INOVAR NO GOVERNO, MAS POR QUÊ?

Pedro Cavalcante¹ | Bruno Queiroz Cunha²

1 INTRODUÇÃO

O século XX foi marcado por um intenso processo de transformações políticas, sociais e econômicas que, sem dúvida, refletiu em processos de reorganização do papel do Estado e da administração pública. A partir de meados do século passado, a construção dos Estados de bem-estar social, em seus distintos formatos, exigiu um processo de complexificação do aparelho de Estado, de modo a atender a demandas não apenas de cunho social, como também nas áreas de infraestrutura e econômica. Essas mudanças delineiam de forma substantiva não apenas as funções estatais, mas também as estratégias de atuação governamental no mercado, na provisão de serviços públicos, e o modo como o Estado é visto e valorado pela sociedade.

Dentre as diversas conceituações que serão discutidas no tópico seguinte, a inovação pode ser definida como o processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo à administração pública (Comissão Europeia, 2013).

Nesse contexto, prevalece certo consenso de que os processos de inovação no setor público têm se intensificado nos últimos vinte anos, ganhando uma dimensão estratégica nos Esta-

dos contemporâneos e desempenhando papel de propulsor do desenvolvimento econômico e da modernização da administração pública (Anao, 2009; Bekkers, Edelenbos e Steijn, 2011; Comissão Europeia, 2013; De Vries, Bekkers e Tummers, 2015; Mazzucato, 2015; OCDE, 2015). Organizações públicas passaram cada vez mais a se preocupar com o fomento da prática inovadora em resposta às constantes mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas em um mundo mais globalizado e em rede, limitadas por expectativas crescentes dos cidadãos, problemas complexos e orçamentos apertados.

Diante da relevância e complexidade da temática, a questão que emerge com vigor é o porquê de inovar. A partir do debate na literatura acadêmica, principalmente internacional, bem como nas publicações de governos e organismos multilaterais, este capítulo aborda as razões que têm tornado a inovação uma política pública prioritária, e também as respostas da administração pública em termos de políticas de gestão e organizacionais. O estudo reflete ainda sobre o papel do Estado, seu desenvolvimento e a modernização de sua atuação pós-processos reformistas influenciados pelo *New Public Management*. Também se detalha o movimento mais recente de diversificação da atuação governamental no campo da inovação, em especial, via proliferação de laboratórios de inovação e suas variantes, mundo afora.

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e atualmente coordenador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <pedro.cavalcante@ipea.gov.br>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest do Ipea. *E-mail*: <bruno.cunha@ipea.gov.br>.

O argumento central é que a atuação do setor público, tanto a voltada à viabilização da inovação no setor privado quanto à interna ao aparato estatal, ultrapassam a visão restrita do papel do Estado meramente para fins de correção de falhas de mercado, incorporando também outras perspectivas, como a construção de (e participação em) sistemas de inovação. Adicionalmente, ainda no âmbito intragovernamental, as inovações se justificam pelas falhas de governo, pelo crescimento de problemas cada vez mais complexos e estruturantes (*wicked problems*) e de demandas por melhores serviços e mais participação no *policymaking*.

Para possibilitar responder à questão acerca do porquê da inovação e, assim, contribuir com esse importante debate, de conotações tanto teóricas e como práticas, este capítulo se divide da forma a seguir. Após esta breve introdução, a seção 2 se dedica a contextualizar e conceituar inovação no setor público. Segue-se, na seção 3, a discussão sobre a abordagem dos sistemas de inovação, posicionando mais claramente o papel do Estado e das organizações públicas no processo inovador. A seção 4 visa debater a temática no bojo das transformações da administração pública contemporânea e das tendências de inovação no setor público. Em seguida, na seção 5, fundimos essas referências analíticas à interpretação do fenômeno da proliferação, sobretudo em âmbito internacional, de laboratórios de governo e do terceiro setor, voltados à promoção da inovação como estratégia de resposta aos desafios colocados ao Estado. Finalmente, na seção 6, um panorama esquemático da inovação no setor público é esboçado, bem como algumas conclusões.

2 INOVAÇÃO E O SETOR PÚBLICO

Apesar de a inovação ter ganhado mais destaque nos debates recentes sobre as transformações na economia e na administração pública, as abordagens sobre o tema não são novas. O trabalho seminal de Schumpeter, *Theory of Economic Development*, de 1934, já

procurava explicar a relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico. De acordo com o autor, a inovação seria o ato de fazer algo diferente no plano econômico, o que tenderia a refletir em novos resultados, tais como: um novo bem ou uma nova qualidade de um bem, um novo método de produção, um novo mercado e, por fim, uma nova fonte de fornecimento. O processo dinâmico de substituição tecnológica se denominaria “destruição criadora” (Schumpeter, 1934).

A inovação, na visão schumpeteriana, seria o que conferia diferencial competitivo, e exatamente nisto estaria motivada. Aos inovadores bem-sucedidos reverteriam, ainda que momentaneamente e enquanto as inovações significassem vantagens comerciais, benefícios competitivos e econômicos adicionais próprios, na forma dos chamados lucros schumpeterianos.

Após Schumpeter, a variedade de análises sobre o tema foi sendo ampliada de forma contínua, perpassando por áreas e setores econômicos e administrativos, mormente na área privada. Porém, já nas últimas décadas, a estudos da inovação com foco hegemônico sobre produtos manufaturados adicionou-se a ênfase também em inovação em serviços. Apesar da miríade de conceitos existentes, inovação está geralmente vinculada a melhorias em processos organizacionais, implementação de novos produtos, procedimentos, serviços, políticas ou sistemas (Damanpour, Walker e Avellaneda, 2009; Bekkers, Edelenbos e Steijn, 2011; Lynn Junior, 2013; De Vries, Bekkers e Tummers, 2015; OCDE, 2015). Em outra conceituação abrangente, mas já com foco no setor público, Osborne e Brown (2005) defendem que a inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual.

Em todos os casos, entretanto, sustenta-se que a ideia de inovação está representada na percepção de descontinuidade com o passado. O elemento de descontinuidade é também o

que mais diretamente diferencia a inovação da mudança. Enquanto esta é vinculável ao passado, maleável enquanto resultado de uma trajetória de sucessivas alterações dentro de um *continuum* de agregações, a inovação, ainda que em uma escala pequena, encerra fenômeno de descontinuidade com o passado, tanto em um grau incremental quanto radical ou disruptivo (Osborne e Brown, 2005).

Quanto ao papel do Estado, recorda-se que o argumento econômico clássico restringe a possibilidade de intervenção do Estado à existência de falhas de mercado, tais como a concorrência imperfeita, externalidades, informação assimétrica e mercados incompletos (Winston, 2006). Com efeito, o Estado atuaria de modo a corrigir tais falhas, por meio de políticas públicas.

Não obstante a visão economicista clássica, o leque de atuação estatal tem se ampliado, em especial na temática de inovação. Isto se dá não apenas com o Estado construindo ambiente favorável à inovação do setor privado, como também desenvolvendo capacidade inovadora própria e empreendedora, além de um maior engajamento em rede com atores não estatais.

No âmbito interno ao governo, a inovação também surge como estratégia do setor público para lidar com as falhas do governo (Winston, 2006), isto é, situações em que a intervenção governamental tende a gerar mais problemas do que soluções, com o desperdício de recursos públicos. Tal noção, complementar à perspectiva das falhas de mercado, é, por seu turno, restritiva quanto a um prognóstico mais transformador e estruturante do Estado enquanto impulsionador de inovações. Nesse sentido, é importante refletir de maneira inclusiva (e não restritiva) acerca do amplo escopo do papel do Estado frente ao fenômeno da inovação, indo além da busca por falhas específicas, sejam internas (de governo), sejam externas (de mercado).

Em uma tentativa de enquadrar as funções do Estado na temática de inovação, Karo e Kattel

(2016) as dividem em seis grandes formatos, os quais também podem ser exemplificativos do caso brasileiro.

- 1) *Investimento público em ciência, tecnologia e inovação (CTI)*: forma mais tradicional de atuação do Estado. Na forma de pesquisa básica e aplicada, o setor público cria as condições para o mercado inovar e também gera as grandes fontes de inovação (Mazzucato, 2013). Isto ocorre com as atuações de órgãos brasileiros de fomento, a exemplo da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).
- 2) *Inovação via compras públicas (procurement)*: muitas inovações surgem como consequência de exigências expressas pelo Estado sobre produção e aquisição de novas tecnologias e produtos que estão sendo desenvolvidos pelo mercado, incorporando valores e princípios, tais como a sustentabilidade. Estas exigências de compras se materializam, por exemplo, nas contratações públicas sustentáveis do governo federal.
- 3) *Inovações institucionais econômicas*: são novas soluções institucionais que visam alterar as regras do jogo na economia, como o caso da criação de agências reguladoras pelo governo federal brasileiro pós-reforma gerencial de 1995.
- 4) *Inovações institucionais políticas*: inovações que alteram as regras do jogo político. São exemplos as iniciativas voltadas a aumentar a participação da sociedade no processo decisório, como o orçamento participativo ou a criação de conselhos deliberativos de políticas públicas.
- 5) *Inovações nos serviços públicos*: são os esforços governamentais para modificar substantivamente a forma como um

serviço é prestado, tais como a simplificação e/ou digitalização do atendimento na saúde ou previdência. Esse seria o formato mais usual e remete, sobretudo, à incorporação das tendências de gestão com vistas à melhoria de processos administrativos e/ou prestação de serviços à sociedade.

- 6) *Inovação organizacional*: criação de organizações ou alteração de processos decisórios ou de gestão, inclusive mediante a utilização de laboratórios de inovação, voltados a processos de aprendizagem e experimentação.

Nota-se, assim, um papel de protagonismo do Estado no terreno da inovação. Mesmo sendo impactado por alguns fatores inibidores da inovação, o setor público também tem sido uma grande fonte inovadora original, desde a era das grandes ferrovias ao advento da internet (Pollit, 2011; Mazzucato, 2013). Em boa parte das inovações de larga escala da iniciativa privada, foram os governos que aceitaram suportar e custear os riscos iniciais, quando as incertezas são tradicionalmente maiores. Em uma série de casos, organizações públicas foram pioneiras no desenvolvimento e financiamento de tecnologias básicas que, *a posteriori*, geraram inovações de produtos e serviços com a participação de agentes privados (Comissão Europeia, 2013).

Os casos de inovação dentro do setor público também não são raros. Nas últimas décadas, governos introduziram práticas inovadoras nos processos e serviços como forma de aperfeiçoar gastos e ampliar a legitimidade e restabelecer a confiança da sociedade, haja vista os cenários de crise fiscal e de representatividade em sistemas democráticos. Os casos do *output budgeting* – técnica de gestão orçamentária que revolucionou o planejamento e gerenciamento das contas públicas ainda na década de 1960 – e as formas de participação cidadã no *policymaking*, como as

experiências de orçamento participativo dos governos subnacionais brasileiros, podem ser exemplos claros desse argumento.

Em particular, destaca-se que a crescente demanda por mais participação social na construção de políticas públicas e por qualidade nos serviços públicos, as quais emergem recorrentemente em meio a restrições de natureza fiscal e da necessidade de busca por mais confiança e legitimidade por parte dos governos, tendem a pressionar por inovações. Também o fazem as necessidades de enfrentando de problemas públicos cada vez mais complexos, transversais e incertos – os chamados *wicked problems*, como o aquecimento global, os intensos processos migratórios, as questões críticas ligadas às drogas, o envelhecimento populacional, entre outros. Esses problemas desafiam o setor público a prover políticas inovadoras, pois ajustes graduais e mudanças previsíveis de antemão têm impacto cada vez mais reduzido. Em muitos casos, a inovação se tornou um imperativo, e não uma mera opção.

As próximas seções são dedicadas a desenvolver o argumento principal deste capítulo sobre as razões de o Estado inovar, bem como a explorar *como* o setor público vem, nas últimas décadas, ampliando seu papel na temática. Na esfera da inovação, a fronteira entre o público e privado é tênue e, muitas vezes, indefinida, o que guarda relação direta com os componentes de incerteza e de ação coletiva próprios desse fenômeno. Como exemplo, podemos citar o caso de compras públicas, área em que a inovação nos próprios modelos de compras pode vir a resultar em mudanças positivas tanto no desempenho das empresas privadas fornecedoras como também dentro dos governos, com a redução de custos e a promoção da sustentabilidade.

3 A ABORDAGEM SISTÊMICA DA INOVAÇÃO

A teoria dos sistemas de inovação (SI), ou sistemas nacionais de inovação (SNI), é uma influente

construção analítica nos estudos sobre o processo de inovação das empresas e, também, sobre políticas públicas voltadas à inovação. Embora a abordagem se destine inicialmente a pensar o processo inovador na dinâmica industrial, um dos pontos-chave da teoria dos sistemas de inovação é o reposicionamento do Estado e do papel das organizações públicas perante o fenômeno da inovação. Outro ponto, tão essencial quanto, diz respeito à reconfiguração do fluxo da inovação e da difusão do conhecimento, que deixa de ser visto como algo unidirecional e predominantemente linear, para assumir uma vertente multiforme e multidirecional (Cunha, 2016). Neste sentido, SI ou SNI definem-se como

um conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizado de um país, região, setor ou localidade – e também o afetam. Constituem-se de elementos e relações que interagem na produção, difusão e uso do conhecimento (Cassiolato e Lastres, 2005, p. 37).

Essa abordagem coloca ênfase na interação dos atores e das instituições, observando processos interativos tanto na criação do conhecimento como em sua difusão e aplicação. Sob esse enfoque, a inovação pressupõe um ambiente institucional em que empresas, organizações não governamentais (ONGs) e governos sejam capazes de aprender, desenvolver e compartilhar conhecimentos. A ideia central da abordagem sistêmica é a de que inovação depende não apenas do desempenho individual de empresas e organizações, mas também de como elas interagem entre si, com outros atores e o meio em que se inserem; além de como as instituições afetam o desenvolvimento dos sistemas (Cassiolato e Lastres, 2005). Ou seja, a inovação se traduz em um fenômeno sistêmico e interativo, caracterizado por diferentes tipos de colaboração.

Trabalhos seminais que primeiro contribuíram para o desenvolvimento teórico dessa abordagem, notadamente Lundvall (1992), Nelson (1993) e Freeman (1995), também enfatizam

o caráter indutivo e empírico da inovação. Tal elemento diz respeito essencialmente ao aspecto relacional que integra o rol de componentes fundamentais do processo inovador, do qual emana a inovação (Edquist, 2004). Além disso, a teoria dos sistemas de inovação também tem sua raiz estreitamente vinculada a correntes teóricas de matriz neoschumpeteriana ou evolucionária (Dosi e Nelson, 1994). Na visão neoschumpeteriana, o Estado detém um papel fundamental na viabilização de características sistêmicas que repercutem na ação das firmas, ou mesmo compondo, junto com as firmas, os centros de pesquisa, os usuários, o mercado consumidor e outros, estratégias promissoras de inovação e industrialização.

Apesar disso, o que estudos empíricos e a construção teórica do SNI mais enfatizam é mesmo o fato de que inovações não costumam ocorrer de maneira isolada, isto é, sem que haja, entre os agentes relevantes, trocas, colaboração e mesmo interdependência (Fagerberg, 2004). Entre tais categorias de agentes estão as organizações públicas, das quais se espera não apenas intervenções tópicas e horizontais, que têm objetivos meramente corretivos e niveladores das condições de competição. Dentro da concepção dos SNI, o Estado tem um papel adicional na circulação do conhecimento e na viabilização ou indução das interações. É um papel de protagonismo, que envolve a atuação não somente subsidiária à do mercado, mas também a presença ativa em processos inovadores, mediante reorganização de regras e instituições, manutenção de instituições de pesquisa públicas ou mesmo de organizações produtivas, como no caso das empresas estatais. Ou seja, trata-se mesmo de um papel que encerra um conjunto de funções para fins do fenômeno inovador, em linha com a referida taxonomia de Karo e Kattel (2016).

Segundo Edquist (2004), a abordagem dos SI é particularmente atrativa a formuladores de política pública porque induz a uma melhor compreensão acerca dos diferenciais no

potencial inovador de distintas economias e na criação de mecanismos de apoio à inovação. A adoção de uma perspectiva sistêmica também demanda uma postura estatal que reconheça um papel abrangente para o próprio Estado. Na abordagem sistêmica, o escopo de atuação do Estado é ampliado, indo muito além da simples correção de falhas de mercado e da provisão de bens públicos essenciais, ou mesmo da contenção de falhas de governo.

Observa-se que, subjacente à noção sistêmica está uma postura transformadora do Estado, o que inclui a atuação consistente na promoção do desenvolvimento. Não por outro motivo, a teoria do SI passou a deter relevância particular tanto em nações com estruturas de bem-estar social avançadas, notadamente os países escandinavos, quanto em nações emergentes com potencial industrializante. Em ambos os casos, tende a haver forte presença estatal na economia. Nesse quesito, o Brasil tem particular relevância. O sistema de inovação nacional é altamente complexo e, em alguns casos, muito bem estruturado (Castro, 2016). Adicionalmente, alguns avanços teóricos relevantes no campo dos SI tiveram origem no Brasil, como na construção de interpretações analíticas sobre como a inovação pode se constituir em peça fundamental de estratégias de desenvolvimento econômico mediante industrialização e emparelhamento tecnológico (Cassiolato e Lastres, 2008).

A despeito da abordagem dos SI enxergar um papel protagonista do Estado, e mesmo sendo a visão sistêmica altamente interdisciplinar, até pouco tempo, elaborações mais consistentes sobre a porção efetivamente inovadora das próprias organizações públicas, enquanto lócus de inovação, eram escassas. Como afirmam Bekkers, Edelenbos e Stein (2011), a teoria desenvolvida sob a perspectiva do SI não teve, originalmente, uma mensagem clara sobre a inovação dentro do setor público. Todavia, ao mesmo tempo em que a teoria dos SNI carece de uma visão mais aderente à inovação em governo, ela sedimenta uma descrição sólida acerca do papel do Estado

e, assim, ajuda a pavimentar uma agenda de pesquisa mais ambiciosa quanto à inovação no setor público – ou seja, dentro do próprio Estado.

A concepção do SNI deixa aberta a porta para que o Estado seja percebido e estudado como inovador em si, o que claramente convida a um olhar não somente sobre as transformações institucionais que diretamente apoiam a inovação industrial, como, de uma maneira mais ampla, quanto à essência da inovação em componentes e dinâmicas internas às organizações estatais. O desenvolvimento de um raciocínio teórico e empírico sobre a capacidade estatal inovadora do Estado parte de um longo e sólido percurso previamente desenvolvido, entre outros, pelos teóricos dos SNI. Ao mesmo tempo, pelo fato de a visão sistêmica não ser exclusivamente geográfica (nacional, regional etc.), tampouco unicamente vinculada ao avanço tecnológico *stricto sensu* (Edquist, 2004), pode-se argumentar no sentido de um sistema de inovação cujos componentes centrais sejam as organizações públicas as quais, em conjunto, produzam inovações públicas ou serventes ao interesse público e aos governos.

Da visão evolucionária da inovação, central à abordagem sistêmica, também se retira, além do componente interativo, o componente espontâneo ou incerto relativo à inovação. Este toca, para os fins da inovação em organizações públicas, a necessidade do desenvolvimento de capacidades e habilidades específicas que possam incorporar a *tentativa e o erro* aos processos decisórios dentro do Estado. Tal engajamento com o experimentalismo não implica que se passe a tratar a inovação em organizações públicas como mera obra do acaso. No terreno do desenvolvimento de capacidades inovadoras, também deve estar presente o esforço de criação de uma série de expedientes que deem estrutura e fertilizem o terreno para que inovações emergjam – ou seja, há que se pavimentar o caminho para que inovações surjam. Por sua vez, o experimentalismo é sempre uma peça central da inovação, de maneira que

tanto sistemas quanto episódios inovadores específicos normalmente deterão elementos não planejados de início.

Desse modo, pela lógica sistêmica da inovação, tão importante quanto gerar produção e circulação de conhecimento, oportunidades de interação e habilidades básicas e alavancadoras da inovação, é também a constituição de uma estrutura que permita que organizações inovadoras se constituam. Uma visão sistêmica e evolucionária reivindica que se invista em maneiras de se criar organizações públicas que sejam, da porta pra fora e da porta pra dentro, empreendedoras (Mazzucato, 2015).

Nesse sentido, há espaço para fertilização cruzada entre a inovação de caráter privado e a pública. Isto é, não há contradição ou oposição, necessariamente; mas sim possibilidade de construção coletiva e plural. Tal constatação não retira da inovação seu componente schumpeteriano mais essencial, que é a possibilidade de atribuição de uma lucratividade extraordinária ao agente privado inovador, ou seja, o lucro schumpeteriano. Tampouco subtrai do Estado seu múnus principal de atendimento ao interesse público. Do contrário, construir coletivamente produtos, processos, estratégias de *marketing* e comunicação e novas organizações que representem inovações efetivas pode somar o interesse privado ao interesse público. Ademais, pode também, do ponto de vista especificamente do Estado, cumprir propósitos tanto sociais quanto econômicos, na medida em que inovações, ao serem “fabricadas”, podem impulsionar ganhos econômicos amplos, ao mesmo tempo em que contribuem para a mitigação de problemas sociais – soluções tecnológicas e aplicativos de *smartphones* seriam exemplos.

Portanto, a perspectiva dos SI contribui com relevante substrato teórico para a construção de uma agenda de políticas e também de pesquisa que pode efetivamente apoiar a reflexão acerca das organizações públicas e seus propósitos e processos inovadores. Ela também auxilia para

que organizações inovadoras se posicionem, como afirmam Karo e Kattel (2016), de maneira complementar ao exercício usual do bom governo e da boa burocracia. Contribui, por fim, para que se perceba no Estado não só um obstáculo, uma condição ou mesmo um catalisador à inovação, pois deixa nítida a capacidade de o Estado também ser um agente efetivo de inovação (Cunha, 2016).

4 INOVAÇÃO PARA DENTRO DO GOVERNO

Diante da amplitude conceitual e da complementariedade no campo prático, como permite compreender a noção sistêmica da inovação, já detalhada, esta seção discute mais a fundo alterações e episódios que influenciaram a intensificação da prática inovadora para dentro do serviço público nas últimas décadas.

A partir da segunda metade da década de 1970, o setor público passa a ser alvo de uma série de questionamentos acerca do funcionamento do Estado sob as dimensões econômicas e política e também quanto ao modelo de administração burocrático. No âmbito econômico, a crise fiscal, que afetava as principais economias do mundo capitalista, transfere as atenções para a necessidade de reduzir o grau de intervencionismo estatal na economia e na sociedade, considerada como a razão principal da ineficácia e ineficiência da administração pública (Pollitt e Bouckaert, 2011). Do ponto de vista político, o período é marcado por obstáculos na governabilidade, perda de legitimidade e, por conseguinte, descrédito nas instituições governamentais. Ademais, as críticas ao modo burocrático da administração pública se intensificam, sobretudo, com foco no *deficit* de desempenho e seus efeitos na baixa qualidade na prestação dos serviços públicos.

Destacam-se ainda outros ativadores da onda de “modernização” do aparelho estatal nesse período, dentre eles: a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada; a disponibilidade de novos

conhecimentos organizacionais e tecnologia; a ascensão de valores pluralistas; como também, a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades.

Nesse contexto, nos anos 1980, amplia-se o movimento de reforma voltado a alterar o papel do Estado, com fortes elementos político, ideológico e econômico. Os governos precursores de Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos, defendiam transição de um Estado intervencionista e dirigista para um promotor da regulação (Carneiro e Menicucci, 2011). Nasceram, assim, as bases do que convém ser denominado de nova gestão pública (NGP) ou *New Public Management*, no original em inglês. Em linhas gerais, esse modelo, com forte caráter normativo, preconizava a incorporação de técnicas da iniciativa privada para a estruturação e gestão da administração pública, com base em eficiência, fragmentação e competitividade (Hood, 1991; Hood e Peters, 2004). Nas décadas seguintes, a NGP se espalhou rapidamente por diversos países desenvolvidos e emergentes.

Passadas mais de três décadas do início da onda gerencialista, prevalece a percepção de que o movimento gerencial consistiu-se em uma miríade de conceitos e iniciativas que, apesar de possuírem princípios similares, na prática, promoveram resultados bastante díspares em termos de mudanças na administração pública.

Embora implementadas em diversas nações, foram os países anglo-saxões (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia) que apresentaram alterações mais substantivas na forma, na organização e no funcionamento da administração pública. Tais resultados os tornaram referências das reformas baseadas no NGP, tanto pelo pioneirismo quanto pela amplitude dos objetivos pretendidos e dos impactos das ações empreendidas. O sistema jurídico-institucional anglo-saxão, e mesmo traços culturais comuns a países dessa tradição, certamente propiciaram um maior engajamento com a NGP. Isto, contudo,

não quer dizer que, após décadas, as experiências tenham sido inquestionavelmente bem-sucedidas. Hood e Dixon (2015), por exemplo, comprovam as severas limitações e mesmo flagrantes falhas do projeto britânico com a NGP.

Ademais, configurações alternativas à NGP variaram entre os países e ao longo do tempo. Consequentemente, modelos alternativos foram implementados em diferentes governos e, assim, caracterizados e analisados pela literatura (Pollitt e Bouckaert, 2011).

O primeiro paradigma alternativo à nova gestão pública é denominado de Estado neoweberiano (ENW), comum em Estados com estrutura burocrática forte, como os países da Europa continental (França, Alemanha, entre outros). As reformas, no seu componente weberiano, reafirmaram o papel do Estado como principal facilitador de soluções para questões complexas, a função da representação democrática como elemento legitimador do aparelho estatal e o papel das leis administradas na preservação dos princípios do relacionamento entre cidadão e Estado, e também preservaram a ideia do serviço público com *status*, cultura e condições diferenciados. Por sua vez, as iniciativas reformistas, no seu componente “novo” do neoweberianismo, alteraram o foco burocrático nas regras para uma orientação mais externa voltada aos desejos e às necessidades dos cidadãos, incluíram formas alternativas de consultas à população para além dos mecanismos da democracia representativa e, no gerenciamento dos recursos, passaram a encorajar mais o foco no desempenho em detrimento da excessiva preocupação com os mecanismos de controle *ex-ante*. Em linhas gerais, o paradigma parte da premissa da necessidade de fortalecimento da capacidade estatal em liderar processos de desenvolvimento e, por conseguinte, reestabelecer a confiança na administração pública. E, assim, visa modernizar o aparato estatal tradicional, de modo a torná-lo mais profissional, eficiente e responsivo aos cidadãos (Drechsler e Kattel, 2008; Pollitt e Bouckaert, 2011).

Uma segunda alternativa, para a nova governança pública, a partir da teoria de rede, é construída tanto pela premissa do Estado plural, com atores múltiplos e interdependentes contribuindo para a provisão de serviços públicos, quanto pela perspectiva de Estado pluralista, no qual os processos de interação dos grupos geram informações ao sistema de políticas públicas (Osborne, 2010). O conceito de governança reforça a representação mais abrangente e inclusiva do que o conceito tradicional e solitário de governo. O paradigma preconiza a ampliação de formas de relacionamento entre diferentes atores no âmbito da gestão pública, seja entre Estado e sociedade, seja entre agentes privados e governo, seja entre sociedade e iniciativa privada. Com efeito, espera-se um funcionamento mais efetivo e legítimo (Osborne, 2010; Pollitt e Bouckaert, 2011).

Observa-se, portanto, que essa heterogeneidade é consequência tanto da diversidade e complexidade dos objetivos que, naturalmente, geraram experiências díspares, como do arcabouço institucional pré-existente nos países que influenciam todo o processo de reforma no setor público. O argumento de superação pura e completa de modelos de gestão, seja entre o NGP e a burocracia clássica, seja entre os modelos pós-gerencialista e a nova gestão pública, é incongruente. A literatura sugere um processo bem mais incremental e desordenado do que o encontrado nas propostas originais, independentemente do país ou momento histórico analisado.

Como entender, portanto, o estado da arte, as mudanças na administração pública contemporânea e, sobretudo, sua influência nas discussões sobre inovação no governo? A estratégia mais recomendável parece estar desvinculada da necessidade de enquadramento pleno e irrestrito aos modelos ou paradigmas de gestão descritos, e mais direcionada a tendências que se refletem por meio das inovações. Assim, é possível sintetizar um conjunto de tendências (princípios e/ou diretrizes) de gestão que vem

norteando as inovações no setor público, principalmente nas últimas duas décadas (Bourgon, 2010; Grau, 2004; Pollitt e Bouckaert, 2011; Carneiro e Menicucci, 2011; Dunleavy *et al.* 2005). Entre essas tendências destacam-se:

- aperfeiçoamento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização (*accountability*);
- promoção do governo eletrônico (*e-government*) como estratégia de ampliação e facilitação do acesso e da participação cidadã na administração pública;
- novos arranjos de políticas públicas que fomentem papel mais ativo dos cidadãos na produção de bens público;
- atuação em redes e parcerias com atores estatais, sociais e da iniciativa privada; e ampliação na utilização tecnologia de informação tanto para ampliar a qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos.

O que se denota, assim, é a existência de uma diversidade de influências teórico-metodológicas em administração pública que, por seu turno, não parece ser algo que retarde sobremaneira a evolução das ideias e tampouco que obstaculize as ações de transformação no interior do Estado. Vê-se sim um cardápio de alternativas, com influência concomitante de alguns modelos de reforma – em parte divergentes entre si, em parte complementares – que, em conjunto, nutrem a criatividade e dão latitude para o surgimento de inovações calcadas em distintos substratos conceituais e agendas governamentais. Tais alternativas se somam ao contexto geral que ora pressiona ora oportuniza aos Estados e agentes públicos pela necessidade de mudança e inovação, sendo esta particularmente próspera a partir do momento em que se teoriza mais solidamente acerca do caráter inovador das organizações públicas, numa perspectiva sistêmica.

Com efeito, a inovação no setor público ganha impulso na medida em que os governos buscam atender às demandas contínuas por, entre outros, maior transparência, qualidade, eficiência e eficácia de suas ações, mediante processos interativos com cidadãos, empresas e sociedade (OCDE, 2015). Nesse cenário, cada vez mais complexo pela globalização imparável, aliada ao combate à desigualdade e ao respeito à diversidade e ao multiculturalismo impõem-se à administração pública a necessidade de ser mais criativa e inovadora nas suas respostas, em termos de políticas públicas. Segundo Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011, p. 6): “A necessidade de inovar não reflete só o desenho de criar governos mais efetivos e eficientes, mas também como forma de criar legitimidade no setor público para enfrentar problemas complexos (*wicked problems*)”.

Mais recentemente, a inovação no setor público e, logicamente, seu campo de pesquisa avançaram no diálogo com as cinco tendências supracitadas, em especial, relacionadas às tecnologias da informação e comunicação (TICs) e à governança (Bekkers, Edelenbos e Steijn, 2011). No caso brasileiro, cabe destacar a comprovação de aderência das inovações no setor público brasileiro às tendências mundiais em gestão pública. Cavalcante e Camões (2017) procuraram explorar a adequação das inovações do governo federal à luz das principais tendências atuais e demonstraram que praticamente todas elas, em diferentes graus, estão incorporadas nas iniciativas inovadoras reconhecidas como tal. Normalmente, as inovações incorporam características de mais de uma tendência, com destaque para a prevalência da utilização de tecnologias de informação e na atuação em redes como estratégias de melhorias da qualidade e da eficiência dos serviços públicos.

Com destaque crescente e como instrumento para lidar com esses motivadores e tendências inovadoras na administração pública, um novo fenômeno vem ocorrendo: a criação de laboratórios de inovação. Como ficará mais claro na

seção 5, a seguir, trata-se da materialização da função de inovação organizacional do Estado, conforme descrito por Karo e Kattel (2016).

5 A PROLIFERAÇÃO DE LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO (I-LABS) – BASES TEÓRICAS E EFEITOS PRÁTICOS

É possível notar que o desafio da inovação na administração pública é duplo. Se, por um lado, governos desempenham papel importante em criar condições que possibilitem o avanço da economia do conhecimento e voltada à inovação (*innovation-driven*), por outro, economias inovadoras só podem prosperar se o setor público é também capaz de desenvolver um impulso inovador próprio, de modo a lidar com um número grande de desafios societais. Neste caso, são exemplos a qualidade do sistema educacional, a luta contra a criminalidade, o desenvolvimento regional, sustentabilidade, dentre outros.

Quanto ao papel do Estado, Karo e Kattel (2016) procuram demonstrar que não existe uma forma única de organizar as ações governamentais de apoio à inovação; ao contrário, é necessário elevar a compreensão desse fenômeno focando nas variedades organizacionais dentro do contexto de formulação e implementação das políticas públicas. Em outras palavras, há uma complementaridade entre as organizações capazes de inovar em políticas públicas (desempenho instrumental) e as organizações de apoio ao setor privado (desempenho substantivo). Em linhas gerais, diferentes tipos de organizações obtêm sucesso na entrega de distintos tipos de impactos e metas para fins de inovação e, logo, são essenciais no processo de construção de um Estado empreendedor (Mazzucato, 2013).

Nesse sentido, um objeto de análise ascendente na literatura envolve o estudo dos fatores determinantes do processo de inovação, em especial, de suas etapas de adoção e difusão. De acordo

com Jean Hartley (2013), as fases analíticas do processo inovador seriam a invenção (quando as ideias são geradas); a implementação (processo de tradução de ideias em políticas) e a difusão (quando a inovação dissemina na organização ou fora dela).

A inovação em governo também pode ser compreendida sob três formatos: *i*) melhorar algo já está em andamento para ampliar o impacto da organização na vida das pessoas; *ii*) adaptar uma ideia já testada para um novo contexto de modo a escaloná-la; e *iii*) desenvolver algo inteiramente novo para atingir ou superar as metas organizacionais. Em todas elas, um elemento é imprescindível para compreender esse fenômeno na administração pública: as instituições. Isto é, as regras do jogo dentro das quais os atores e as organizações operam no âmbito do setor público (March e Olsen, 1989; North, 1990).

Adicionalmente, pode-se notar que as atividades no setor público, inclusive as inovadoras, tendem a seguir duas lógicas (Bekkers, Edelenbos e Steijn, 2011; Cunha, 2016).

- 1) *Lógica da consequência*: inovar é avaliado sob a perspectiva das consequências que a inovação pode trazer e das preferências e expectativas que as precede. Valores como eficiência e efetividade desempenham um papel central nessa lógica.
- 2) *Lógica da adequação ou da apropriação*: inovações são avaliadas de acordo com suas adequações a um contexto político e social específico, o que significa identificar as especificidades da administração pública durante o processo inovador.

Em linhas gerais, é o reconhecimento de que o contexto importa, tanto ao moldar as preferências e expectativas individuais na lógica da consequência como na adequação de estratégias dentro das regras institucionais vigentes. Não por acaso, a hegemonia de inovações de natureza incremental e evolucionária no setor

público prevalece, sendo inovações radicais em governo um fenômeno mais raro. Tais pressupostos podem ser compreendidos por meio dos argumentos a seguir.

Dada dimensão política da inovação pública, não é só importante olhar para a alocação de custos e benefícios (lógica da consequência), mas também a viabilidade das inovações propostas, que vão além da pura eficiência e eficácia e englobam outros valores como apoio político, confiança e estar de acordo com as regras da lei. Consequentemente, é importante reconhecer que inovação pública, em função de seu enraizamento institucional, também tem que focar na lógica da adequação (Bekkers, Edelenbos e Steijn, 2011, p. 23).

Ambas as lógicas estão presentes dentro de uma abordagem de feições neoinstitucionalista que incorpora uma perspectiva mais compreensiva sobre o conceito de instituições, isto é, não apenas compreendido como organizações, mas também como regras formais e informais que moldam os comportamentos de atores políticos, sociais e econômicos (March e Olsen, 1989; North, 1990).

Considerando a premissa neoinstitucional de se atentar para processos de mudanças que incorporem não apenas as organizações mas também as regras do jogo em que os atores-chave atuam, ganha destaque, tanto nos governos de diferentes países e instâncias subnacionais quanto na academia, a recente proliferação de laboratórios de inovação (*I-Labs*). Essas iniciativas surgem, predominantemente, com foco em inovação para dentro de governo, englobando, sobretudo, as funções de inovação em instituições políticas, em compras (*procurement*), serviços e organizacionais (Kattel e Karo, 2016).

Primeiramente, observa-se no padrão de funcionamento dos laboratórios uma tendência à ruptura do padrão histórico de funcionamento da burocracia estatal, insulada e pouco dinâmi-

ca. Dentro de uma lógica de atuação em redes e/ou de governança, os laboratórios procuram fomentar a inovação no setor público por meio do investimento em capacidades de conexões, sobretudo entre Estado e sociedade. Trata-se de uma mudança conceitual importante na administração pública, pois preocupada em enfatizar elementos de governança de maneira mais efetiva.

Os laboratórios de inovação, em seus diferentes arranjos, normalmente surgem imbuídos da ideia de promover a cultura de inovação no órgão ou na esfera de governo. A inovação passa a ser vista como uma solução criativa de problemas com espaço para improvisação, experimentação, tentativa-erro e assunção de riscos dentro das organizações públicas – que laboratórios tanto estimulam quanto retiram as potencialidades de danos reais, uma vez que precedem o desenrolar prático e real da inovação. Com efeito, sobressai o aprendizado, aspecto relevante como uma estratégia para capacitar equipes no tema inovação, e, por conseguinte, aperfeiçoar o desempenho das organizações.

As atividades de um processo inovador, tanto de produto quanto de serviço, fundamentam-se não apenas nas capacidades existentes de uma equipe e/ou organização, como também em novas capacidades. Nesse contexto, as organizações tendem a beber em duas fontes de aprendizado: exploradora (*exploitative*) e a exploratória (*exploration*). De acordo com James March (1991), a primeira, aprendizagem exploradora, está relacionada a refinamento, eficiência e aperfeiçoamento que possibilita inovação incremental. Enquanto a segunda fonte remete a novas possibilidades, associada à pesquisa, aceitação de riscos, experimentação e descobertas que fomentem a variação e as novidades necessárias para inovações.

Obviamente, as organizações não necessariamente lidam com apenas umas dessas fontes. O dilema surge na medida em que é difícil para organizações serem boas em ambos os tipos, assim, o desafio é equacionar a interação entre

os aprendizados exploradores e exploratórios. Como alternativa, as organizações de melhor desempenho têm optado pela ambidestria (*ambidexterity*), que reflete uma combinação de aprendizagem exploradora e exploratória que promova a capacidade dinâmica das organizações em mobilizar, coordenar e transformar o conhecimento em resultados complexos gerando inovação (O'Reilly e Tushman, 2008). Nesse sentido, os laboratórios de inovação podem atuar tanto internamente quanto por meio de equipes externas, em organizações tipicamente exploradoras e semeando processos exploratórios.

Outra abordagem para se analisar essas inovações organizacionais no setor público e suas capacidades é por meio do olhar sobre a burocracia, entendida como seu corpo funcional permanente e/ou transitório. Nesse debate sobre as capacidades e estratégias do Estado em inovar, a questão que surge é se o caminho é o fortalecimento das burocracias tradicionais do tipo weberiana ou o foco nas experimentais, denominadas *startups bureaucracies* (Kattel e Karo, 2016). A primeira remete à premissa de que burocracias meritocráticas e profissionalizadas constituem a engrenagem para o processo de desenvolvimento inovador dessas nações; enquanto o segundo modelo consiste na criação de espaços (agências ou laboratórios) de inovação no setor público nos quais as equipes possam experimentar e assumir riscos. A resposta de Kattel e Karo (2016) a isto sinaliza para o equilíbrio, ou seja, para a constatação de que qualquer um dos tipos de burocracia pode desempenhar diferentes funções de inovação no governo, além de poder criar condições favoráveis para que o setor privado inove. Sociedades inovadoras e dinâmicas não precisam substituir um tipo pelo outro, ao contrário, as burocracias experientes devem ser complementadas pelas experimentais, em associação de propósitos e funções.

Mas, nesse contexto, onde se insere o fenômeno de laboratórios de inovação? Tonurist, Kattel e Lember (2015) argumentam que, a despeito da proliferação recente, esse não é um fenômeno totalmente novo, haja vista o uso de laboratórios

no movimento de reinvenção do governo nos Estados Unidos, nos anos 1990. Todavia, a difusão atual é, sem dúvida, um processo de isoformismo intenso pelo mundo, sendo considerada a última moda na gestão pública, direcionada a aumentar a legitimidade e a credibilidade dos governos. De acordo com os autores, alguns fatores sociais e tecnológicos complexos provocaram o aumento do número de *I-Labs* no setor público, mais recentemente. Primeiro, os crescentes e dinâmicos processos reformistas, já discutidos anteriormente, que abriram espaços na administração pública para novos métodos de redesenho de serviços e processos, como o *design thinking*. Segundo, as exigências contemporâneas de austeridade fiscal impõem aos governos o reforço em melhorias de processos para gerar mais produtividade e, por conseguinte, confiança da sociedade. Nesse caso, o foco envolve políticas públicas experimentais e as chamadas medidas de inovação do lado da demanda, que visam criar novos mercados, como no caso das inovações em compras públicas (*procurement*). Por fim, provavelmente o condicionante mais relevante está relacionado à forte pressão pela adoção e difusão de tecnologias de informação e comunicação pelos governos, tais como mecanismos participativos de decisões e o uso de *big data*.

No que tange às formas e funções, os laboratórios de inovação tendem a apresentar um caráter similar e com missões bem diversificadas, variando, entretanto, em combinações de estrutura, autonomia, foco e ferramentas (Tonurist, Kattel e Lember, 2015). Em uma tentativa de detalhar as configurações dos *I-labs*, Mulgan (2014) sustenta que eles podem ser distinguidos pelo/por:

- principal método utilizado: *design*, dados, gamificação, *behavioural economics* etc.;
- campo em que atuam: educação, saúde, desenvolvimento etc.;
- onde se concentram ao longo do processo de inovação, isto é, como compreendem questões (*policy issues*), geraram ideias, implementam ou escalam;

- como funcionam: se incubam inovações, aconselham, usam métodos de inovação aberta ou financiam outras organizações; e
- forma em que estão relacionadas com o setor público, seja dentro do governo, paraestatais ou totalmente separados.

Finalmente, vale mencionar que o debate sobre inovação também envolve a participação dos *think tanks*, sobretudo, com ênfase em laboratórios como espaço para construção, colaboração e compartilhamento de informações e conhecimento para os tomadores de decisões (*policy makers*). Esses laboratórios de inovação voltados para esses fins constituem uma estratégia dos *think tanks* de se reinventarem não apenas na disseminação e comunicação mais efetiva dos conhecimentos gerados, mas, principalmente, atuarem como lócus de experimentação de inovação tanto em políticas públicas quanto no âmbito empresarial (McGann, 2016).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos quinze anos, a área de pesquisa de inovação no setor público vem ganhando mais adeptos, o que reflete em maior destaque do tema em congressos acadêmicos e de especialistas e, sobretudo, no aumento de publicações, tanto de revistas científicas quanto de livros (De Vries, Bekkers e Tummers, 2015). De acordo com Anao (2009), desde os anos 1990, o campo cresce intensamente, principalmente a partir de 2005, passando de um quantitativo de artigos publicados sobre o tema de um a seis por ano (anos 1990) para o intervalo de doze a 42 por ano, no período de 2005 a 2008.

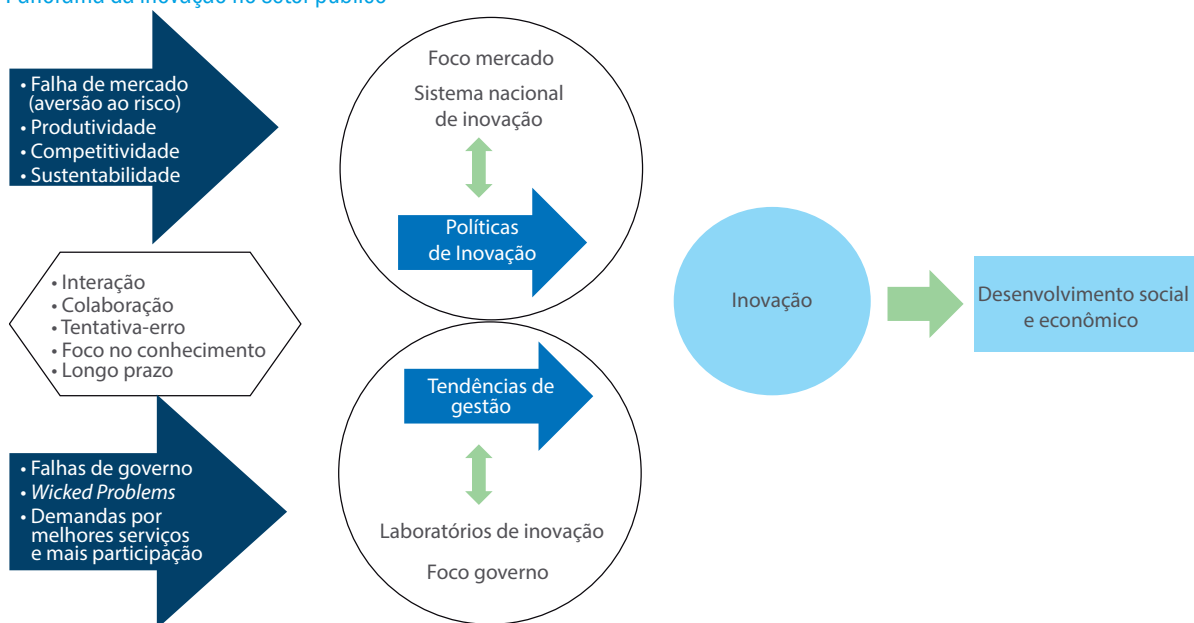
No Brasil, as discussões sobre reforma administrativa e inovações no setor público também fazem parte do debate e da prática, tanto no governo federal quanto nos subnacionais. Assim como nos países desenvolvidos, as evidências sugerem que a inovação no governo, em geral, ocorre mais por meio de iniciativas descoordenadas do que propriamente como um resultado de esforços estratégicos e deliberados (Comissão Europeia, 2013; Vargas, 2010).

Justamente no sentido de colaborar com esse importante debate, este capítulo se propôs a aprofundar um aspecto importante da inovação no setor público: suas razões. Para tanto, desenvolvemos uma análise da literatura acadêmica nacional e internacional, integrando temas convergentes de áreas complementares da ciência, bem como da produção empírica e de políticas públicas de governos e organismos multilaterais. O argumento principal do estudo é que as atuações do setor público, tanto voltadas ao fomento à inovação no setor privado quanto interna, ultrapassam a visão restrita do papel do Estado na correção de falhas de mercado, incorporando outras perspectivas, como a construção de sistemas de inovações. As inovações também se justificam pelas falhas de governo, crescimento de problemas cada vez mais complexos, transversais, incertos e estruturantes (*wicked problems*), além de demandas por melhores serviços e mais participação social no processo decisório de políticas públicas. De modo a sintetizar as discussões deste capítulo,

a figura 1 apresenta uma tentativa de panorama da inovação no setor público.

A busca por soluções inovadoras pelo setor público, seja voltada ao setor privado ou seja voltada à própria administração pública, visa, em última instância, promover o desenvolvimento social e econômico das nações ou unidades subnacionais. A inovação, entretanto, conforme argumentado no decorrer do capítulo, é impulsionada e instrumentalizada por complexos arranjos de políticas governamentais. Esses arranjos, por sua vez, podem se materializar de duas formas. Primeiro, por meio do auxílio à constituição e aperfeiçoamento de um sistema de inovação direcionado, predominantemente, à estruturação e competitividade da iniciativa privada. Em paralelo, com foco internalista – para dentro do governo – as políticas públicas influenciadas pelas tendências de gestão pós-gerencialismo e, em alguns casos, apoiados por laboratórios de inovação, representam os esforços do setor público em prover processos e serviços inovadores.

FIGURA 1
Panorama da inovação no setor público



Elaboração dos autores.

Apesar da finalidade macro comum, ou seja, a de promover capacidades e soluções inovadoras, os ativadores dos dois arranjos são distintos. De um lado, os propulsores do sistema de inovação incluem, principalmente, a aversão ao risco de investimentos de longo prazo da iniciativa privada, as necessidades de aumento da produtividade e competitividade das empresas nacionais e, mais recentemente, a sustentabilidade. De outro lado, a inovação na administração pública é, sobretudo, motivada pelas notórias falhas de governo, os *wicked problems*, bem como pelas crescentes demandas por melhores serviços e mais participação social. Em ambos os casos, todavia, há um espaço de convergência bastante evidente. Nele se destacam os princípios fundamentais que norteiam os processos de inovação no setor público, são eles: interação, colaboração, tentativa-erro, foco no conhecimento e perspectiva de longo prazo na maturação das inovações.

Esse esforço de condensação analítica, representado na figura 1, visa retratar um processo nada trivial de um ecossistema multicausal, não linear e com objetivos abrangentes. Não obstante, trata-se de uma tentativa exploratória que, como tal, deve ser avaliada com cautela, servindo mais diretamente como subsídio ao debate sobre os aspectos subjacentes ao panorama da inovação do que como um modelo definitivo. Como agenda futura de pesquisa, abre-se, portanto, um terreno fértil para aprofundar as investigações sobre outras características do complexo fenômeno de inovação no setor público, por exemplo, sua evolução no âmbito nacional, os efeitos de mudanças da visão de Estado sobre as políticas de inovação, entre outras.

REFERÊNCIAS

ANAO – AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. **Innovation in the public sector: enabling better performance, driving new directions.** Anao, 2009.

BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). **Innovation in the public sector: linking capacity and leadership.** Governance and Public Management Series. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

BOURGON, J. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 1, p. 5-33, 2010.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes.** Brasília: Ipea, dez. 2011. p. 1-76. (Texto para Discussão, n. 1686).

CASSIOLATO, J. E.; LASTRE, H. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, jan./mar. p. 34-45, 2005.

_____. **Discussing innovation and development: converging points between the Latin American school and the innovation systems perspective?** Globelics, 2008. (Globelics Working Paper Series, n. 2008-02).

CASTRO, A. C. Políticas de inovação e capacidades estatais comparadas: Brasil, China e Argentina. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada.** Brasília: Ipea, 2016. p. 105-136.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Do the Brazilian innovations in public management constitute a new model? **Revista de Administração e Inovação**, v. 14, p. 90-96, 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. **Powering European public sector innovation: towards a new architecture.** Brussels: Directorate General for Research and Innovation; Innovation Union; European Commission, 2013. (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation).

CUNHA, B. Q. **Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras.** *In*: CONGRESSO CONSAD, 9., Brasília/DF, jun. 2016.

- DAMANPOUR, F.; WALKER, R. M.; AVELLANEDA, C. N. Combinative effects of innovation types and organizational performance: a longitudinal study of service organizations. **Journal of Management Studies**, v. 46, n. 4, p. 650-675, 2009.
- DE VRIES, H. A.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. G. **Innovation in the public sector**: a systematic review and future research agenda. Speyer: EGPA, 2015.
- DOSI, G.; NELSON, R. R. An introduction to evolutionary theories in economics. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 4, n. 3, p. 153-72, 1994.
- DRECHSLER, W.; KATTEL, R. Towards the eo-Weberian State? Perhaps, but certainly, adieu, NPM! **Journal of Public Administration and Policy**, Special issue: 'A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State', v. 1, n. 2, p. 95-9, 2008.
- DUNLEAVY, P. *et al.* New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, p. 467-494, Sept. 2005.
- EDQUIST, C. Systems of Innovation: perspectives and challenges. *In*: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. (Eds.). **The Oxford Handbook of Innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 181-208.
- FAGERBERG, I. Introduction. *In*: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. (Eds.). **The Oxford Handbook of Innovation**. Oxford: Oxford University Press, p. 1-26, 2004.
- FREEMAN, C. The 'National System of Innovation' in historical perspective. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, issue 1, p. 5-24, 1995.
- GRAU, N. C. La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. *In*: BRESSERPEREIRA, L. C. *et al.* (Orgs.). **Política y Gestión Pública**. Caracas: CLAD; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.
- HARTLEY, J. Public and private features of innovation. *In*: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Eds.). **Handbook of Innovation in Public Services**. London: Elgar Reference, 2013.
- HOOD, C. A Public management for all seasons. **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of new public management: into the age of Paradox? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 3, p. 267-82, 2004.
- HOOD, C.; DIXON, R. A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK Central Government. Oxford, 2015.
- KATTEL, R.; KARO, E. Start-up governments, or can Bureaucracies innovate? **Ineteconomics**, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/cxV5kL>>.
- LUNDEVALL, B-Å. **National systems of innovation**: towards a theory of innovation and interactive learning. Londres: Pinter, 1992.
- LYNN JUNIOR, L. Innovation and reform in public administration: one subject or two? *In*: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Eds.). **Handbook of Innovation in Public Services**. Londres: Elgar Reference, 2013.
- MARCH, J. G. Exploration and exploitation in organizational learning. **Organization Science**, v. 2, n. 1, p. 71-87, 1991.
- MARCH, J.; OLSEN, J. **Rediscovering Institutions**: the organizational basis of politics. New York: The Free Press, 1989. p. 21-38.
- MAZZUCATO, M. **The Entrepreneurial State**: debunking private vs. public sector myths. London: Anthem Press, 2013.

_____. **From market fixing to Market-creating:** a new framework for economic policy. ISIGrowth, 2015. p. 15-25. (SPRU Working Paper Series).

MCGANN, J. Global go to think tank index report. **TTCSP**, 26 jan. 2016.

MULGAN, G. **The radical's dilemma:** an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs. London: Nesta, 2014.

NELSON, R. (Ed.). **National Innovation Systems:** a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 1993.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The innovation imperative in the Public Sector:** setting an agenda for action. Paris: OECD Publishing, 2015.

O'REILLY, C.; TUSHMAN, M. Ambidexterity as a dynamic capability: resolving the innovator's dilemma. **Research in Organizational Behavior**, v. 28, p. 185-206, 2008.

OSBORNE, S. (Ed.). **The new public governance:** emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge; New York: Taylor and Francis, 2010.

OSBORNE, S.; BROWN, K. **Managing change and innovation in public service organizations.** Oxon: Routledge, 2005.

POLLITT, C. Innovation in the Public Sector: an introductory overview. *In:* BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). **Innovation in the Public Sector:** linking capacity and leadership. Governance and Public Management Series. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform:** a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2011.

POLLITT, C.; HUPE, P. Talking about government. The role of magic concepts. **Public Management Review**, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2011.

SCHUMPETER, J. A. **Theory of Economic Development.** Cambridge: Harvard University Press, 1934.

TONURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Discovering innovation labs in the Public Sector, **Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics**, n. 61, 2015.

VARGAS, E. R. Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006). **Cadernos Enap**, Brasília, n. 34, p. 58-115, 2010.

WINSTON, C. **Government failure versus market failure:** microeconomics policy research and government performance. [s.l.]: Brookings Institution Press, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. The Brazilian innovation system: a mission-oriented policy proposal. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016.

OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Oslo Manual:** guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3. Ed. The Measurement of Scientific and Technological Activities. Paris: OECD Publishing, 2005.

_____. **Policy Responses to the Economic Crisis:** investing in Innovation for Long-Term Growth. OCDE, jun. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/ZAAUvc>>.

OSBORNE, S. (Ed.). Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? **Public Administration**, v. 89, n. 4, p. 1335-1350, 2011.

_____. (Ed.). **Handbook of innovation in Public Services**. Londres: Elgar Reference, 2013.

PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-72.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *In*: WILLIAMSON, J. (Ed.). **Latin American Readjustment**: how much has happened. Washington: Institute for International Economics, 1989.

CAPÍTULO 2

INOVAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção

Leonardo Ferreira de Oliveira¹ | Carlos Denner dos Santos Júnior²

1 INTRODUÇÃO

Impactos decorrentes da adoção de inovações são, muitas vezes, deixados em segundo plano nos estudos sobre inovações (Rogers, 2003). No setor público, tal aspecto não é diferente. Segundo revisão de literatura sobre inovações no setor público, realizada por De Vries, Bekkers e Tummers (2016), de 210 artigos encontrados, 84, cerca de 40%, nem mesmo se referem a consequências, impactos ou efeitos das inovações. Dos que mencionam tal aspecto, muitos têm foco exclusivamente nos efeitos positivos das inovações, desprezando os efeitos negativos destas, como se inovar por si só fosse um valor positivo a ser perseguido (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016).

Nesse contexto, entendendo inovação como um fenômeno complexo, multifacetado e multinível, além de considerar seu entendimento para o setor público – cuja finalidade última é o atendimento do interesse público –, este capítulo apresenta abordagem teórica baseada em revisão de literatura que, com a utilização da Teoria de Difusão de Inovações, pretende pôr luz aos desafios enfrentados pelos diferentes órgãos do setor público no acompanhamento dos efeitos advindos da adoção de inovações.

Este trabalho apresenta quatro partes. Inicialmente, são apresentados estudos de referência no campo de inovação. Em seguida, ênfase é dada à inovação no setor público. Em terceiro, apontam-se as lacunas sobre estudos com foco nos efeitos de inovações. Por fim, são apresentadas conclusões e recomendações com base na revisão de literatura realizada.

2 INOVAÇÃO

Nos estudos de inovação, a obra de Schumpeter (1934; 1961; 1982) ocupa espaço de referência. No entendimento desse autor, a mudança tecnológica impulsiona o desenvolvimento, por meio de uma ação capaz de criar rupturas internas no modelo econômico vigente, e, assim, apresentar novas combinações em ondas ou aglomerados concentrados no tempo que servem de explicação pelos ciclos econômicos, em um processo chamado de “destruição criativa”.

A definição de inovação de Schumpeter (1934) consiste no desenvolvimento de novos produtos ou serviços, os quais ainda tenham de ser produzidos, devendo ser inédito para o mercado, uma mudança no padrão até então existente. Tal mudança, segundo o autor, ocorre do lado da produção, na recombinação de materiais e forças em uma nova maneira, podendo se referir a qualquer destas ações:

1. Assessor especial de inovação e gestão da informação do Conselho de Justiça Federal (CJF).

2. Professor adjunto do Departamento de Administração da Universidade de Brasília (UnB).

- *introdução de um bem* com o qual os consumidores ainda não estejam familiarizados, ou, ainda, de uma qualidade;
- *introdução de um método de produção* que ainda não tenha sido testado pela experiência da própria indústria de transformação (de modo algum precisa ser baseado em uma descoberta cientificamente nova), podendo consistir em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria;
- *abertura de um mercado* no qual o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha ainda entrado (quer esse mercado tenha existido, quer não);
- *conquista de novas formas de matérias-primas ou de bens semimanufaturados* (independentemente de essa fonte já existir ou não); e
- *estabelecimento de uma nova organização*, como a criação de uma posição de monopólio ou a fragmentação de uma posição de monopólio.

O pensamento de Schumpeter ocupa lugar de destaque entre os pesquisadores da temática inovação. Tal situação pode ser verificada no trabalho de Lazzarotti, Dalfovo e Hoffmann (2011), os quais elaboraram estudo bibliométrico sobre o campo da inovação baseando-se na Teoria do Desenvolvimento Econômico de Schumpeter (1934). Entre os artigos de referência estão, além de Schumpeter (1934), Tidd, Bessant e Pavitt (2008) e Rogers (2003).

Para Tidd, Bessant e Pavitt (2008, p. 30), inovação compreende diversas formas de mudança, podendo estar situada em quatro categorias:

- *inovação de produto* – dizem respeito a mudanças em produtos e/ou serviços ferecidos. Por exemplo, os telefones celulares inicialmente serviam para comunicação de voz. Posteriormente, novas funcionalidades foram introduzidas nos aparelhos, surgindo os chamados *smartphones*. Nestes a comunicação por voz é apenas uma das centenas de aplicações do aparelho. O reconhecimento das múltiplas utilidades do produto fez com que portadores de celulares quisessem trocá-los por *smartphones*, reconhecendo este último como um novo produto;
- *inovação de processo* – se referem a mudanças na forma como os produtos e/ou serviços são criados e entregues. Por exemplo, empresas japonesas da indústria automotiva superaram suas limitações de espaço físico para armazenamento de peças de produção com modificações no processo produtivo. Conjuntamente com seus fornecedores, criaram técnicas de processo que tornavam possível armazenar apenas um mínimo de peças na fábrica; a partir da necessidade de novas peças, o pedido era prontamente disparado e enviado pelos fornecedores para produção, sistema que ficou conhecido como *just in time*;
- *inovação de posição* – mudanças no contexto em que produtos e/ou serviços são introduzidos. Exemplo disso é o produto conhecido no Reino Unido como *Lucozade*. Inicialmente utilizado como uma bebida à base de glicose para a convalescença de crianças e enfermos, o produto, ao ser adquirido por proprietários, ganhou outra função. Foi remodelado e relançado como um energético, com objetivo de auxiliar na melhoria de desempenho da atividade física saudável, visando à tendência contemporânea de valorização da saúde;
- *inovação de paradigma* – tem foco em mudanças nos modelos mentais subjacentes que orientam o que a organização faz. Um exemplo seria o Cirque du Soleil. Trata-se de um circo, mas suas atividades diferem bastante dos circos tradicionais. Estes últimos estavam em um mercado deficitário (público em queda) e com custos elevados

(estrutura e manutenção de animais como leões, elefantes etc.). O Cirque du Soleil quebrou a regra do modelo de negócios até então vigente no seguimento, montando espetáculos de menor custo, em uma mistura de teatro e ginástica olímpica, com fantasias, temas chamativos e *glamour*. Bem fundamentado mercadologicamente, conseguiu uma inovação de paradigma que lhe propiciou cobrar por seu ingresso quase que dez vezes mais do que o que é cobrado por um ingresso de circo tradicional.

Tidd, Bessant e Pavitt (2008, p. 30) também enfatizam que inovação pode ser dividida em dimensões de acordo com o grau de novidade envolvido em sua difusão. Se a inovação decorre de melhorias de *performance* e a novidade se dá apenas na organização adotante, trata-se de uma inovação incremental. Por sua vez, se há uma mudança significativa na criação de uma composição que é nova também para o mercado, diz respeito a uma inovação radical. Tal divisão é utilizada por diversos autores como forma de diferenciar aquelas inovações capazes de causar impactos significativos em seus ambientes (Damanpour, 1996; Leifer, O'Connor e Rice, 2002; Forsman, 2009).

No trabalho que fundamenta a Teoria da Difusão de Inovações, Rogers (2003), por sua vez, entende a inovação como uma ideia, prática ou objeto entendido como novo para um indivíduo ou para outra unidade adotante (empresa, associação, governo etc.). Para o autor, não importa se a ideia é realmente nova em relação a quando foi primeiramente utilizada ou descoberta. O que importa é a percepção do novo e a reação a essa novidade. Ou seja, se a ideia parece nova para o adotante, então sua utilização é uma inovação.

Outra referência no campo da inovação procede do estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a qual buscou estabelecer parâmetros conceituais de uniformidade para comparação de dados sobre inovação. Na publicação,

denominada *Manual de Oslo* (OCDE e Eurostat, 2005, p. 55), uma inovação é “a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de *marketing*, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas”. O requisito mínimo para se definir uma inovação é que o produto, o processo, o método de *marketing* ou organizacional sejam novos (ou significativamente melhorados) para a empresa.

3 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Ao se adentrar a ceara pública, nota-se a existência de grande discussão sobre se os preceitos utilizados para o estudo de inovações no setor privado podem ser igualmente utilizados no setor governamental. A esse respeito, Kattel *et al.* (2014) comentam que os esforços de pesquisadores para delinear e conceituar inovação no setor público podem ser associados a três períodos: *i) Período Schumpeteriano*, no qual inovações no setor público são entendidas segundo uma visão mais ampla de como mudanças evolucionárias ocorrem nas sociedades, geralmente associadas com o pensamento de Schumpeter (1934); *ii) Período da Teoria Organizacional*, em que inovações no setor público são vistas de maneira semelhante às inovações em empresas privadas, associada principalmente com o desenvolvimento da teoria organizacional e com o trabalho de Wilson (1989); e *iii) Período da Teoria Autóctone*, uma tendência mais recente (a partir dos anos 2000) de desassociar as inovações do setor público das do setor privado.

Dessa forma, prevalece, no *Período Schumpeteriano*, uma caracterização decorrente da aplicação de seus princípios teóricos no contexto econômico. Assim, novas combinações são encontradas por agentes que empreendem mudanças e viabilizam a expansão econômica. Ressalta-se a existência de um caráter duplo na relação entre inovação e setor público,

podendo tanto o setor público exercer o papel de empreendedor como a inovação ser fomentada pelo governo (Kattel *et al.*, 2014).

Já no *Período da Teoria Organizacional*, significativa parte da literatura relacionada à inovação transita do setor privado para o setor público e vice-versa. Debruça-se sobre o paradoxo dos gerentes que administram ideias inovadoras e que acabam encontrando resistência em sua implementação. As linhas de pesquisa dizem respeito à diversidade de tarefas e aos incentivos em uma organização, seja esta pública, seja privada (Lynn, 1997).

Por último, o *Período da Teoria Autóctone*, a partir da década de 2000, tenta se afastar das abordagens anteriores para discutir inovações nos serviços públicos e governança. Todavia, ainda há questionamentos sobre questões subjetivas utilizadas como linha divisória do que seria uma inovação de fato ou apenas uma melhoria incremental no setor público. Nesse contexto, emergem como reflexão os papéis dos políticos e dos gestores públicos no processo de inovação (Hartley, 2005).

Para Lynn (1997), a inovação no governo estaria devidamente definida como uma transformação fundamental, disruptiva e original das tarefas essenciais da organização. No entendimento do autor, a inovação muda estruturas profundas, modificando-as permanentemente. Segundo Kattel *et al.* (2014), tal definição reverbera o trabalho de Wilson (1989), cuja concepção inicial do termo pretende diferenciar quaisquer mudanças no setor público das profundas modificações que deveriam realmente ser chamadas de inovações.

Já Moore, Sparrow e Spelman (1997) entendem inovação no setor público como novidades amplas e duráveis o suficiente para afetarem sensivelmente as operações ou as pessoas da organização. Newman, Raine e Skelcher (2001), por sua vez, apresentam como definição a mudança descontínua ou incremental de algo com-

pletamente novo para uma específica autoridade local, sendo necessário que a mudança já tenha sido implementada em vez de ser apenas uma aspiração ou uma iniciativa planejada.

Mulgan e Albury (2003) conceituam inovações no setor público como novas ideias que funcionam (ou seja, a novidade deve estar implementada), sendo inovações de sucesso entendidas como a criação e a implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega, os quais resultem em melhorias significativas em termos de eficiência, efetividade e qualidade. Já Koch e Hauknes (2005) apontam que a inovação é a implementação e a *performance* social de uma nova específica forma, ou repertório, de ação social, que é implementada deliberadamente pela entidade no contexto dos objetivos e das funcionalidades de sua missão corporativa.

Por fim, Mulgan (2007) apresenta que a mais simples definição da inovação no setor público engloba ideias que são eficazes para criar valor público, sendo necessário que as ideias sejam, ao menos em parte, novas (em vez de melhorias incrementais); estejam implementadas; e sejam úteis (neste ponto destacando a necessidade de se verificarem seus impactos para verificação da entrega do valor público delas esperado).

4 IMPACTOS DE INOVAÇÕES

Embora a busca por inovações tenha sido realizada com empenho por empreendedores, governantes e pesquisadores, com objetivo de entregar algo novo a seu público, sendo até mesmo compreendido por alguns como a panaceia para os problemas econômicos e sociais da vida contemporânea (Wolfe, 1994; Bessant e Tidd, 2009; Baregheh, Rowley e Sambrook, 2009), os impactos da adoção de inovações são aspectos, muitas vezes, deixados em segundo plano nos estudos acadêmicos sobre o tema, condição reconhecida e nomeada na literatura como viés pró-inovação (Abrahamson, 1991; Rogers, 2003).

Como forma de melhor compreender o fenômeno dos efeitos decorrentes da adoção de inovações, propõe-se, nesta abordagem, a utilização da Teoria da Difusão de Inovações. No modo schumpeteriano de enxergar a inovação, essa teoria é considerada o seu terceiro estágio (após a invenção e o desenvolvimento de produtos), momento em que novos produtos e processos são difundidos por todo o mercado potencial e que seus impactos se tornam conhecidos (Stoneman, 1995, p. 2-4).

Rogers (2003) apresenta a definição das consequências da adoção de inovações, entendendo-as como mudanças que ocorrem para um indivíduo ou para um sistema social como resultado da aprovação ou rejeição de uma inovação. Segundo o autor, apesar da importância do tema (consequências da adoção de inovações), pouca atenção tem sido dada por pesquisadores e agentes de mudança à temática, tendo em vista que isso raramente é feito – embora os agentes de mudança devessem reconhecer sua responsabilidade sobre as consequências das inovações que introduzem.

Rogers (2003) identificou a existência de lacuna referente aos estudos voltados aos efeitos das inovações, concluindo que geralmente os estudos são direcionados ao momento prévio ao das consequências, na busca de entendimento se há a adoção ou não de determinada inovação e por quê. Para o autor, um rol de possíveis explicações diz respeito às situações arroladas a seguir.

- *Patrocinadores enfatizam a adoção em si, assumindo que suas consequências serão positivas* – as agências assumem que as inovações são objeto de desejo por parte dos clientes e são necessárias, além de sua adoção representar sucesso.
- *Os métodos atuais de levantamento de opinião por questionários são menos apropriados para investigar as consequências das inovações do que para estudar as inovações* – a

observação ao longo do tempo ou o estudo de caso são as abordagens normalmente utilizadas para investigação de consequências, enquanto os estudos sobre difusão têm utilizado, em grande parte, questionários, ignorando as consequências pós-adoção.

- *Consequências têm difícil medição* – indivíduos nem sempre têm a compreensão de todas as consequências relacionadas à inovação que estão utilizando; por isso tentativas de entender consequências com base na compreensão de respondentes frequentemente geram conclusões incompletas e/ou equivocadas.

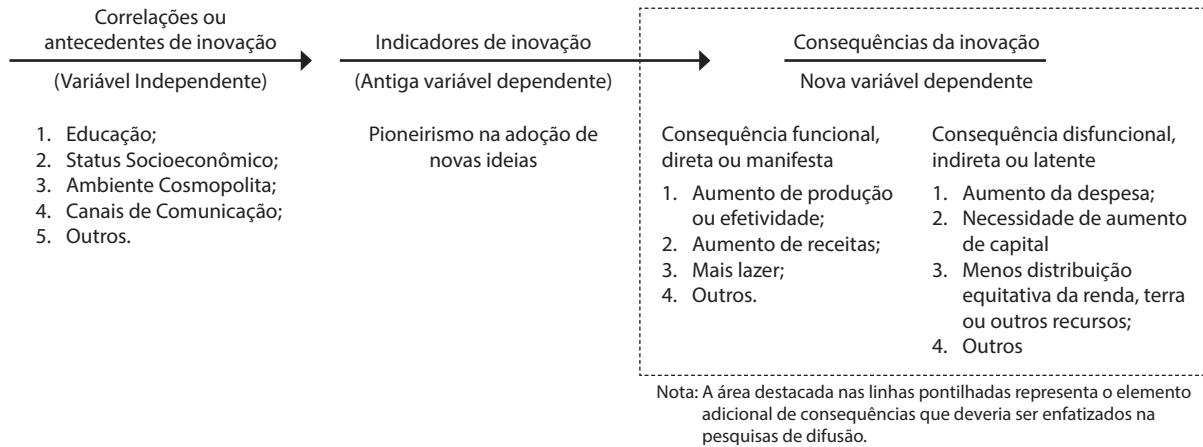
Rogers (2003) também argumenta que muitas das pesquisas sobre difusão da inovação utilizam a pergunta “Quais variáveis estão relacionadas com a inovação?”. Todavia, poucos estudos investigam “Quais os efeitos de adotar inovações?”. Dessarte, o autor propõe uma modificação na utilização de variáveis, de forma que a variável independentemente de estudos futuros sobre inovação tenha foco além da adoção ou não da inovação, investigando as consequências da inovação (figura 1).

Ainda como forma de melhor compreender os impactos da adoção de inovações, uma classificação em três dimensões foi realizada por Rogers (2003, p. 380).

- *Desejáveis ou indesejáveis* – consequências desejáveis são aquelas que representam os efeitos funcionais de uma inovação para um indivíduo ou para um sistema social, enquanto as consequências indesejáveis dizem respeito aos efeitos disfuncionais de uma inovação para um indivíduo ou para um sistema social. A maioria das inovações causam ambas as consequências (desejáveis e indesejáveis), e não se pode separar uma da outra. Por exemplo, a utilização dos telefones celulares teve a consequência desejável de facilitar a comunicação entre as pessoas. Entretanto, também teve a consequência

FIGURA 1

Um novo modelo para o estudo de consequências de inovações



Fonte: Rogers (2003, com adaptação).

Elaboração dos autores.

- indesejável de aumentar os acidentes de trânsito, devido aos motoristas utilizarem os aparelhos ao mesmo tempo que dirigem os veículos.
 - *Diretas ou indiretas* – consequências diretas são as mudanças para um indivíduo ou um sistema social que ocorrem em resposta imediata à adoção de uma inovação, enquanto consequências indiretas dizem respeito a mudanças para um indivíduo ou um sistema social que decorrem das consequências de uma inovação. Por exemplo, ainda pensando nos telefones celulares, sua adoção teve a consequência direta de permitir que mais pessoas tivessem acesso à comunicação via telefone, antes limitada aos telefones fixos e orelhões. No entanto, teve como consequência indireta a reformulação de um mercado até então existente de telefones de linha fixa, o qual, antes do aparecimento dos telefones celulares, era um ativo de investimento (dado o alto valor da linha fixa e sua escassez) e *status* social (quando a família tinha mais de uma linha telefônica, era vista como bastante próspera).
 - *Antecipáveis ou não antecipáveis* – consequências antecipáveis são mudanças devido a inovações que são reconhecidas e intencionadas pelos membros de um sistema, enquanto consequências não antecipáveis remetem a mudanças devido a inovações que não são nem intencionais, nem reconhecidas pelos membros do sistema. Por exemplo, a disseminação dos telefones celulares para fins de comunicação oral era uma consequência antecipável, no entanto, a transformação de celulares em *smartphones* que seriam utilizados como principal forma de acesso à internet era uma consequência não antecipável quando de seu desenvolvimento.
- No setor público, as lacunas sobre estudos com foco nos efeitos de inovações também são evidentes. Segundo uma revisão de literatura sobre inovações no setor público, realizada por De Vries, Bekkers e Tummers (2016), de 210 artigos encontrados, 84, cerca de 40%, não mencionam as consequências, os impactos ou os efeitos das inovações. Dos que mencionam, muitos têm foco exclusivamente nos efeitos positivos das inovações, desprezando os efeitos negativos dessas, como

se inovar por si só fosse um valor positivo a ser perseguido (De Vries, Bekkers, Tummers, 2016).

Tal comportamento dos pesquisadores não coaduna com as definições de inovação no setor público aqui comentadas. Moore, Sparrow e Spelman (1997) mencionam que a inovação no setor público deve *afetar* sensivelmente as operações ou as pessoas da organização. Mulgan e Albury (2003) citam a necessidade de as inovações implicarem *melhorias significativas em termos de eficiência, efetividade e qualidade*. Mulgan (2007) coloca em evidência que as inovações no setor público sejam úteis, destacando os *impactos* esperados pelo público. De forma que, embora os vários autores citados se refiram à condição de verificar consequências das inovações (afetação de operações, melhorias de *performance* e observação de impactos), poucos estudos de fato se debruçam sobre a problemática.

Kuipers *et al.* (2014), por sua vez, definem as consequências da adoção de inovações no setor público como resultados substantivos da implementação de uma inovação que pode ser intencional ou não intencional, positiva ou negativa. No levantamento realizado por De Vries, Bekkers e Tummers (2016), os quais fazem uso da definição de Kuipers *et al.* (2014), aparecem como consequências de inovações a efetividade (aumento ou diminuição desta); o aumento de eficiência; os parceiros privados envolvidos; os cidadãos envolvidos; o aumento da satisfação do consumidor; e outros. Ressalta-se que, nas consequências da adoção de inovações encontradas por De Vrie, Bekkers e Tummers (2016), há efeitos negativos apenas quanto à efetividade.

Hartley (2005) discorre que, ao se tratar de inovações, se deve ter em mente que nem sempre se está falando de um artefato físico, mas de mudança nos relacionamentos entre provedores de serviços e seus usuários. Consequentemente, para a autora, as inovações no setor público, especialmente as radicais e complexas, são multidimensionais, devendo ser consideradas em seu contexto, com específicas dimensões

no interesse da comparação sistemática, a qual, assim, permite seu entendimento.

5 CONCLUSÕES

Este capítulo se lançou ao desafio de abordar, por meio de revisão de literatura, o fenômeno complexo, multifacetado e multinível das consequências da adoção de inovações no setor público, entendendo que, em especial para a administração pública, compreender com propriedade os impactos das mudanças decorrentes de um processo de inovação é fundamental para o atendimento da missão dos órgãos públicos, aspecto mais importante no âmbito público que no privado.

Tal entendimento se deve à primazia do interesse público, prevalecendo sobre perspectivas individuais, condição destacada pela ênfase no papel do tomador de decisão na impulsão e, conseqüentemente, nos impactos das inovações (Oliveira e Santos Júnior, 2016). Entretanto, algumas questões de relevância ainda se mantêm sem explicação aparente e podem ser abordadas em estudos futuros. Qual a motivação do servidor público para inovar? Aquele servidor que se lança como empreendedor dentro de um órgão público, o que o impulsiona? Potts e Kastle (2010) apresentam perspectiva sobre essa questão comparando a vida profissional de um pesquisador – para quem o reconhecimento de um artigo científico produz *status* e crescimento dentro da vida acadêmica – com a de um servidor público – que, reconhecido por suas conquistas, pode alçar novos cargos ou manter sua posição. Estarão os autores certos a esse respeito?

Outra questão que emerge se relaciona com o atual momento de crise por que passam os governos. Em momentos de crise, é normal ouvir discursos relacionando escassez a oportunidade, com motivação retórica sobre a necessidade de melhorar/inovar/arriscar no setor público em busca de serviços de melhor qualidade. É preciso verificar as consequências fáticas desse discurso, o que a literatura acadêmica

demonstra ainda ser incipiente, sendo, por esse motivo, necessários os trabalhos com foco em acompanhamento e análise de consequências de inovações. O discurso voltado à inovação é válido e empregado por voluntariosos servidores públicos, mas, talvez, parte desse esforço se perca quando o agente público entende que a inovação por si só já é um avanço na prestação do serviço público.

Destaca-se aqui que inovar não é positivo em si, mas que os efeitos da inovação, sim, podem contribuir significativamente para a geração de valor no setor público, tornando possível enfrentar os variados e complexos desafios impostos ao setor público na atualidade, como: combater as epidemias e o terrorismo; lidar com ameaças de mudanças climáticas; melhorar o sistema educacional; diminuir as taxas de crimes e presidiários; reduzir a violência doméstica e sexual; prevenir contaminações de tragédias ambientais; aumentar a eficiência da saúde e da educação pública, tornando possível reduzir seus custos; e melhorar o bem-estar da população em geral (Noveck, 2015).

Outro aspecto a ser considerado em relação a estudos futuros diz respeito a abordagens que, de certa maneira, contestem a assertiva de Schumpeter (1934) de que a inovação ocorre no lado da produção. Nesse contexto, destacam-se os trabalhos voltados para inovação aberta (Chesbrough, 2006) e inovação em serviços (Gallouj e Savona, 2009). Há ainda iniciativas contemporâneas que buscam criar ambientes de experimentação no setor público – conhecidos como laboratórios de inovação (Tönurist, Kattel e Lember, 2015) –, mas a análise de suas consequências carece de verificação.

Desse modo, entendendo que a observação do fenômeno das consequências da adoção de inovações representa passo significativo para a compreensão do desenvolvimento da administração pública – até mesmo como uma evolução da nova administração pública para uma governança em rede (Hartley, 2005) –, torna-se imperativo buscar formas de compreender

os impactos das inovações no setor público. Se no setor privado os *tomadores de decisão* podem se preocupar apenas com a adoção ou não de suas inovações – pois nesse momento já é possível ao empreendedor e ao investidor ter retorno sobre os riscos corridos (Schumpeter, 1934) –, no setor público é necessário ir além e se verificar o que ocorre após a adoção, dada a prevalência do interesse público e da sociedade sobre os riscos corridos pelos administradores públicos.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSON, E. Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. **Academy of Management Review**, v. 16, n. 3, p. 586-612, 1991.

BAREGHEH, A.; ROWLEY, J.; SAMBROOK, S. Towards a multidisciplinary definition of innovation. **Management Decision**, v. 47, n. 8, p. 1323-1339, 2009.

BESSANT, J.; TIDD, J. **Inovação e empreendedorismo**: administração. Porto Alegre: Bookman, 2009.

CHESBROUGH, H. W. **Open innovation**: the new imperative for creating and profiting from technology. Boston: Harvard Business School Press, 2006.

DAMANPOUR, F. Organizational complexity and innovation: developing and testing multiple contingency models. **Management Science**, v. 42, n. 5, p. 693-716, 1996.

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.

FORSMAN, H. Balancing capability building for radical and incremental innovations. **International Journal of Innovation Management**, v. 13, n. 4, p. 501-520, 2009.

GALLOUJ, F.; SAVONA, M. Innovation in services: a review of the debate and a research agenda. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 19, n. 2, p. 149-172, 2009.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. **Public Money and Management**, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005.

KATTEL, R. *et al.* **Can we measure public sector innovation?** A literature review. Roterdã: Erasmus University Rotterdam, 2014. (**Lipse Working Papers**, n. 2).

KOCH, P.; HAUKNES, J. **Innovation in the public sector** – On innovation in the public sector. Oslo: Nifu Step, 2005. (Publin Report, n. D20).

KUIPERS, B. S. *et al.* The management of change in public organizations: a literature review. **Public Administration**, v. 92, n. 1, p. 1-20, 2014.

LAZZAROTTI, F.; DALFOVO, M. S.; HOFFMANN, V. E. A bibliometric study of innovation based on Schumpeter. **Journal of Technology Management & Innovation**, v. 6, n. 4, p. 121-135, 2011.

LEIFER, R.; O'CONNOR, G. C.; RICE, M. A. Implementação de inovação radical em empresas maduras. **Revista de Administração de Empresas**, v. 42, n. 2, p. 17-30, 2002.

LYNN, L. Innovation and the public interest: insights from the private sector. *In*: ALTSCHULER, A. A.; BEHN, R. D. (Eds.). **Innovation in American government: challenges, opportunities and dilemmas**. Washington: Brookings Institution, 1997.

MOORE, M. H.; SPARROW, M.; SPELMAN, W. Innovation in policing: from production line to jobs shops. *In*: ALTSCHULER, A.; BEHN, R. (Eds.). **Innovation in American government**. Washington: Brookings Institution, 1997.

MULGAN, G.; ALBURY, D. Innovations in the public sector. Londres: [s.n.], out. 2003.

MULGAN, G. Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. Londres: **NESTA**, abr. 2007. (Provocation, n. 03).

NEWMAN, J.; RAINE, J.; SKELCHER, C. Developments: transforming local government – innovation and modernization. **Public Money & Management**, v. 21, n. 2, p. 61-68, 2001.

NOVECK, B. S. **Smart citizens, smarter state: the technologies of expertise and the future of governing**. Harvard University Press, 2015.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; EUROSTAT – GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA. **Manual de Oslo** – Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Brasília: Finep, 2005.

OLIVEIRA, L. F.; SANTOS JÚNIOR, C. D. **The two faces of the innovation coin**. *In*: AMERICAS CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, 22., San Diego, 2016.

POTTS, J.; KASTELLE, T. Public sector innovation research: What's next? **Innovation**, v. 12, n. 2, p. 122-137, 2010.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovations**. 5. ed. Nova Iorque: Free Press, 2003.

SCHUMPETER, J. A. **The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle**. Nova Brunsvique: Transaction Publishers, 1934. v. 55.

_____. **The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle**. Oxford: Oxford University Press, 1961.

_____. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

STONEMAN, P. **Handbook of the economics of innovation and technological change**. Hoboken: Wiley-Blackwell, 1995.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da inovação**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TÕNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. **Discovering innovation labs in the public sector**. 2015. Norway: The Other Canon Foundation; Tallinn: Tallinn University of Technology. (Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, n. 61).

WILSON, J. Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. Nova Iorque: Basic Books, 1989.

WOLFE, R. A. Organizational innovation: review, critique and suggested research directions. **Journal of Management Studies**, v. 31, n. 3, p. 405-431, 1994.

CAPÍTULO 3

UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS PRECURSORAS¹

Bruno Queiroz Cunha²

1 INTRODUÇÃO

Intuitivamente, o termo *inovação* não tende a ser associado de uma maneira automática ao setor público. Governos são tidos como pouco dinâmicos e anti-inovadores pelo senso comum. Isto é recorrentemente referendado por analistas e estudiosos do Estado com visões mais tradicionalistas da gestão pública.

Entretanto, inovação no setor público³ tem se constituído em um campo próprio e de destaque, ainda que interdependente de outros. No aspecto conceitual, inovação em governo pode ser entendida como o processo de criação de novas ideias e sua transformação em valor para a sociedade (Bason, 2010). Essa visão não difere muito, do ponto de vista de seus principais elementos constitutivos, de conceitos existentes para inovação no setor privado.

Tais elementos definidores consistem, primeiro, no conteúdo inventivo da ação humana, que está na raiz da inovação. É por meio dele que se concebem e lançam novas ideias. O segundo elemento diz respeito ao componente mediato da inovação, de natureza prática e materializável, que é o que dá concretude e a torna

perceptível no mundo real. Simplificadamente, portanto, inovação é o novo posto em ação.

O que também se verifica é que a inovação em organizações públicas resulta de, ao menos, um duplo movimento evolutivo teórico-científico. Como ficará claro ao longo do capítulo, esse movimento envolve, por um lado, a teoria dedicada explícita e precipuamente à inovação tecnológica e industrial, e, em paralelo, evoluções analíticas dentro de campos das ciências sociais e ciências sociais aplicadas.

Como consequência desse avanço teórico multidisciplinar, o que se nota é que, além do âmbito puramente teórico, instâncias oficiais de governo e mesmo organismos supranacionais também passaram gradativamente a contemplar a discussão e voltar-se ao tema. Não tardou para que entidades como a União Europeia e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passassem a se constituir como lócus de produção analítica e de *advocacy* em torno da inovação em governo. Este interesse se somou à atuação de governos nacionais na direção da inovação no setor público, particularmente no mundo desenvolvido.

1. Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no IX Congresso Consad de Gestão Pública, realizado em Brasília/DF, em junho de 2016. Este capítulo constitui-se em uma versão estendida e atualizada daquele trabalho.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ipea. *E-mail*: <bruno.cunha@ipea.gov.br>.

3. O termo “inovação no setor público” será utilizado neste texto em conjunto com os termos “inovação em governo” e “inovação na gestão pública”, sendo todos eles tratados como substitutos entre si.

É justamente no terreno dos pronunciamentos documentais de caráter institucional que se situa a intenção de pesquisa por trás deste trabalho. O objetivo deste capítulo é analisar o conteúdo da produção internacional de natureza institucional no campo da inovação no setor público, de modo a produzir inferências sobre os prováveis direcionamentos e posições normativas indicados nos documentos em questão. Portanto, não se objetivará a produção de uma revisão da literatura acadêmica nessa área, que já encontra antecedentes brasileiros e internacionais, além de substantiva contribuição por meio de outros capítulos deste livro.

Por produção documental de caráter institucional entende-se aquela exarada por órgãos de governo, organismos e organizações nacionais ou multilaterais e instituições de pesquisa ou de consultoria independentes, do tipo *think tank*. A relevância de analisar essa produção reside no fato de que ela influi decisivamente na construção de agendas de governo e em ações tanto públicas quanto privadas – neste último caso, especialmente na criação de condições para o surgimento de novas convenções e padrões epistêmicos e institucionais em grupos ou comunidades profissionais.

Sendo assim, pode-se afirmar que a influência prática da documentação institucional aqui referida é elevada, podendo, inclusive, em alguns casos, ser mais determinante quanto às consequências de ordem prática do que textos de caráter acadêmico. Ademais, é válido supor que documentos institucionais se alimentem da produção acadêmica de maior destaque, com a qual dialogam e sobre a qual se apoiam. Deste modo, não há, evidentemente, um descasamento entre as duas naturezas de documentos.

Este trabalho está organizado da seguinte forma. A primeira seção, que sucede esta introdução, colocará o debate sobre inovação no setor público em contexto, investigando o terreno ontológico do qual resulta o debate aqui posto.

A seção seguinte aborda o referencial teórico pertinente, etapa em que o elemento multidisciplinar aqui referido será mais bem explorado. Posteriormente, a terceira seção explicita o método, detalhando todos os expedientes empreendidos por meio da técnica da análise de conteúdo. Em seguida, será efetivamente analisado o conteúdo do *corpus* de texto constituído. Segue daí uma seção de interpretação dos resultados, à luz da teoria. Por fim, na conclusão, serão revistos os principais elementos da análise, assim como apontadas limitações e sugestões de caminhos para futuras pesquisas.

Ressalte-se, por fim, que não identificamos na literatura internacional específica sobre inovação no setor público análises semelhantes à que ora se propõe, tampouco na literatura nacional. Por isto, este trabalho apresenta contribuição teórica clara e relevante, haja vista analisar conteúdo de elevada reputação e impacto concreto, assim, contribuindo para o avanço da pesquisa em inovação no setor público.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJETO DE ANÁLISE

Inovação no setor público surge em um contexto de complexidades mundiais crescentes. A natureza distintiva das complexidades contemporâneas e, essencialmente, sua severidade em quaisquer ambientes institucionais constituídos criam terreno propício para o debate sobre inovação em governo. Em comum a todas as nações, há o fato de a realidade atual dificultar a apreensão automática de problemas e potenciais soluções, e mesmo a alocação de responsabilidades entre os atores existentes.

Vale detalhar alguns dos principais desafios que compõem o contexto maior no qual a inovação em governo se instala. Segundo Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011), a lista a seguir contém os fatores de perturbação responsáveis pela intensificação da nova tendência de inovação na gestão pública.

- A existência dos chamados “*wicked problems*”, que são problemas contemporâneos abrangentes e de repostas difíceis. Exemplos são: aquecimento global, desastres ambientais, envelhecimento populacional, terrorismo, pobreza extrema, desigualdade de renda crescente etc.
- Problemas públicos tradicionais e perenes passam a tomar novos contornos e a requerer novas respostas para que avanços adicionais sejam possíveis. Exemplos: educação, saúde, mobilidade urbana, segurança, inserção internacional, gasto público, gestão pública etc.
- A sociedade reivindica continuamente, e muitas vezes por meio de contundentes protestos, a ampliação de espaços de participação, o que determina o fortalecimento da democracia participativa em paralelo – ou mesmo em substituição – à representativa.
- Modelos de gestão pública muito tecnocráticos e fechados, tanto nos processos quanto nos objetivos e metas, mostram-se ineficazes para o crescente dinamismo, fluidez e severidade dos múltiplos desafios da contemporaneidade.
- E tudo isto é emoldurado por ambientes de crise financeira internacional, restrição orçamentária e necessidade de aprimoramento da qualidade do gasto público.

A partir desses desafios, surge aos governos a necessidade de se reinventarem continuamente e em novas bases. A incapacidade de operar em ambientes diversos, complexos e “desorganizados” coloca o Estado sob pressão constante. E é justamente em um contexto em que padrões tradicionais e regras vigentes são postos à prova que instituições podem – ou devem – inovar. Para alguns, a inovação tornou-se um imperativo sem o qual valores tanto de eficiência quanto de legitimidade do Estado não poderão ser atingidos (Nesta, 2009; OCDE, 2015).

Neste sentido, o elenco de desafios exposto anteriormente pode, de fato, forçar processos inovativos em organizações públicas. Isto pode ocorrer sem que tenha havido decisão deliberada ou orquestração prévia por parte do Estado. A severidade desses desafios, aliada a uma maior facilidade de comunicação, circulação de conhecimento e informação – que tão bem caracterizam a economia do conhecimento e em rede – podem fomentar mecanismos de transformação e inovação irresistíveis ao Estado (Castells, 1996).

Por outro lado, além de fatores externos, também fatores internos aos Estados podem estruturar canais de inovação. Seja em virtude de uma oportunidade gerada pela pressão inicialmente advinda da sociedade ou do mercado, seja por restrições financeiras e a necessidade de “fazer mais com menos”, Estados nacionais e organizações públicas podem experimentar mais frequentemente iniciativas de inovação. Como será tratado mais à frente, essa agenda passou a constituir uma pauta efetiva de governos nacionais e organizações internacionais.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Ao se analisar a literatura dedicada ao tema da inovação no setor público, nota-se que o debate se alimenta diretamente da convergência entre trajetórias de evolução teórica de campos distintos (Comissão Europeia, 2013). Por um lado, a reflexão analítica sobre inovação em governo resulta de avanços percebidos na teoria mais própria da inovação tecnológica e industrial. Esta, ao longo do tempo, projetou-se de modo a incluir elementos e fenômenos adicionais, o que teve como consequência a alteração da natureza do setor público enquanto objeto de análise.

Esse interesse expansivo da teoria da inovação, no que concerne aos governos, foi muito além do tradicional diagnóstico que trata o setor público como uma “barreira” ou um “facilitador” de inovações. Notadamente em virtude do avanço de uma visão teórica particular, a dos sistemas de inovação, como será visto mais abaixo,

organizações públicas saíram gradativamente da margem e da condição de atores acessórios ou complementares à inovação nas empresas para tomarem lugar de efetivos agentes inovadores, a serem assim estudados.

Um segundo movimento teórico evolutivo emergiu de dentro do campo das ciências sociais e das ciências sociais aplicadas. Neste caso, a busca por maior poder explicativo sobre eventos empíricos de sucesso ou fracasso nos governos, além da crescente oportunidade criada por um perceptível vácuo deixado pela deficiência empírica e programática de modelos de gestão pública preexistentes, criaram condições para que o debate nas ciências sociais passasse a ser informado por novos conceitos, inclusive o da inovação (Osborne e Brown, 2013).

Tradicionalmente, inovação é vista, dentro de uma lógica empresarial, como o fenômeno a partir do qual se pode alcançar diferencial competitivo e fatias extraordinárias de mercado para firmas e empreendedores. Isto, por sua vez, decorre de um processo de destruição criativa que elimina tecnologias maduras e cria outras, novas e essencialmente disruptivas (Schumpeter, 1943).

Segundo o Manual de Oslo, documento central e amplamente utilizado em políticas públicas de estímulo à inovação tecnológica, inovação é “a

implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de *marketing*, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas” (OCDE, 2005, p. 55).

Outra referência teórica fundamental diz respeito ao exame da evolução das ideias no campo da inovação. Lentes interpretativas mais holísticas e menos determinísticas, que veem a inovação por óticas evolucionárias e sistêmicas, tem destaque nesse percurso histórico. Em grande medida, tais lentes podem ser agrupadas no que se convencionou denominar de teoria dos sistemas de inovação (Lundvall, 1992; Nelson, 1993; Freeman, 1995).

A abordagem de sistemas de inovação apresenta elementos divergentes de visões tradicionalistas. Nestas, é preponderante o entendimento linear da inovação, característico de noções economicamente mais conservadoras e fiéis à visão do Estado exclusivamente como reparador de falhas de mercado (Mazzucato, 2011). Esse entendimento tradicional detém a característica de compreender o processo inovativo como algo determinístico e, portanto, linear. Como detalha o quadro 1, tal determinismo diverge da noção sistêmica, na qual há menos previsibilidade na inovação.

QUADRO 1

Diferentes visões explicativas do processo inovador

	Linear – oferta	Linear – demanda	Sistemas de inovação
Abordagem	Ciência determina a inovação (<i>science push</i>)	O mercado determina a inovação (<i>demand pull</i>)	(Ecos)istemas de inovação
Ideia central	Setor público como financiador da produção de conhecimento	Setor privado como fonte de conhecimento	Setores público e privado como fontes complementares
Difusão de conhecimento	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>	Bi ou multidirecional
Principais propostas de política pública	Seletivas, verticais, centralizadas e hierárquicas	Horizontais e do lado da demanda	Formação de redes e parcerias; multidisciplinariedade
Governança e arranjos institucionais	Baseados na academia e no setor público	Critérios de mercado e de eficiência	Foco em participação, cocriação e coordenação

Elaboração do autor.

Deve-se atentar para o fato de que as visões de acepção linear acerca da inovação sofreram gradativa perda de poder explicativo ao longo do tempo. Como esclarece Nesta:

Tradicionalmente, o que significa dizer os últimos 50 anos, “inovação” tem sido sinônimo de invenção científica e tecnológica gerada de conhecimento baseado em ciência (inovação tradicional). Isto foi o que empresas de alta-tecnologia fizeram em seus laboratórios de pesquisa e desenvolvimento (P&D), algo raramente feito no setor público ou no terceiro setor. Entretanto, tem se tornado crescentemente óbvio que diversas formas de inovação são negligenciadas por esse modelo linear tradicional ou de “*science push*” (Nesta, 2009, p. 17, tradução nossa).⁴

Muito em decorrência da diversidade e poder explicativo da perspectiva dos sistemas de inovação, a teoria avançou de modo a incluir o setor público como peça fundamental de análise, e não apenas como ator externo ou complementar. Em comparação com a visão linear, seja pela oferta ou pela demanda, o setor público é visto na abordagem sistêmica mais do que como uma mera condição, tornando-se um partícipe da inovação.

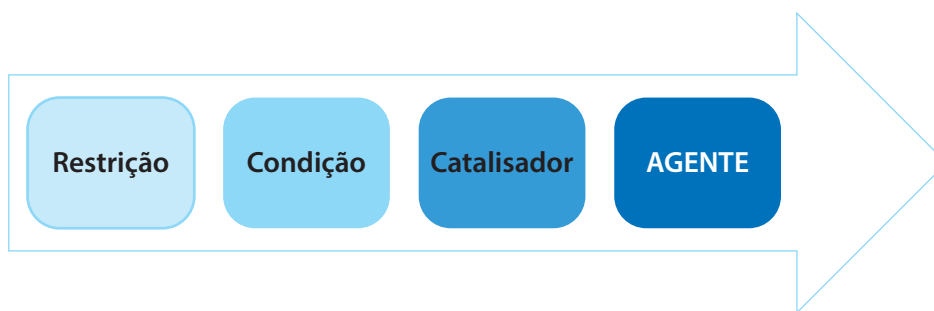
Um terceiro estágio evolutivo a partir daí, que, por sua vez, também ascendeu da trilha aberta pela teoria dos sistemas de inovação, caracteriza-se pela indagação acerca da dinâmica da inovação internamente aos governos e às organizações públicas. Isto, de início, significou ter no Estado, suas instituições e organizações, um catalisador direto de inovação na indústria. Porém, o movimento mais recente foi, de fato, o de passar a enxergá-lo como fonte ou agente de inovação (Comissão Europeia, 2013).

Em outras palavras, a relação entre setor público e inovação percorre a trajetória teórica expansiva expressa no quadro 2, até que se aporte, em processo cumulativo, um entendimento claro sobre a capacidade interna do Estado de ele próprio figurar como um agente inovador.

Observe-se que os quatro papéis do Estado anteriormente indicados não são mutuamente exclusivos entre si, de maneira que todos podem coexistir e se somar na prática – e é natural que isto ocorra, quando se trata de sistemas de inovação complexos. Em outras palavras, não há necessariamente um *continuum* entre esses quatro

QUADRO 2

Relação entre setor público e inovação – diferentes papéis do Estado



Elaboração do autor.

4. No original: “Traditionally, which is to say for the past 50 years, ‘innovation’ has often been synonymous with scientific and technological invention born of new research-driven knowledge (‘traditional innovation’). It was what high-technology businesses did in their research and development (R&D) labs, rarely something done in the public or third sectors. However, it has been increasingly obvious that many forms of innovation are neglected by this traditional linear or ‘science-push’ model”

papeis, e a trajetória que se aponta refere-se a um movimento agregativo de papeis, ao longo de um processo de diversificação da função do Estado junto ao fenômeno da inovação – e do melhor entendimento analítico quanto a isto. Portanto, denotar-se o Estado como agente de inovação não implica afastar a possibilidade de que instituições públicas também possam vir a ser um entrave a ela, ou mesmo condições ou catalisadores.

Outro ponto fundamental que se deve ter claro, inclusive para que se mantenha a devida coerência com a obra de autores seminais do campo da inovação, é que, ao se argumentar em favor da inovação no setor público, uma pergunta central deve ser respondida: se não é o lucro e a competição que servem de estímulo inovador, dado que organizações públicas não operam nessa lógica, o que provoca o ímpeto inovador nessas organizações? Bloch *et al.* (2010) explicam que há algumas categorias de determinantes que podem cumprir com esse papel. São elas:

- financeira ou econômica: ligada à busca por eficiência e efetividade;
- relações internacionais: competição entre nações por influência econômica ou política;
- política: novas agendas partidárias ou a competição entre lideranças políticas;
- democracia e governança: ênfase na cooperação entre atores ou na participação social em processos de tomada de decisão;
- institucional: advinda da adaptação a novas regras;
- agendas específicas de lideranças ou grupos corporativos; e
- interesse público ou reputacional individual.

Complementarmente, Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011) esclarecem que o que efetivamente

serviu de fio condutor para que o termo inovação migrasse das discussões de gestão privada e desenvolvimento tecnológico para a esfera pública foi o fato de que elementos empíricos recorrentemente identificados em episódios de inovação privados não se mostravam exclusivos do setor privado. Novamente, isto se deveu, em larga medida, ao poder explicativo e à elevada reputação que noções sistêmicas de inovação ganharam na esfera acadêmica e governamental. Essas noções foram capazes de ressaltar alguns aspectos fundamentais no processo de inovação que poderiam operar tanto nas organizações privadas quanto públicas. Entre tais aspectos comuns, destaca-se o potencial advindo da interação entre diferentes atores, refletida em noções como a da inovação aberta, da cocriação e do experimentalismo (Fuglsang e Pedersen, 2011; Sabel e Zeitlin, 2012).

Contudo, não foi apenas o avançar da teoria de inovação, e notadamente a dos sistemas de inovação, que impulsionou o debate da inovação em governo. A própria visão predominante nas ciências sociais passou a enxergar que a inovação é crescentemente um elemento chave em organizações públicas (Pollitt, 2011; Osborne e Brown, 2013). Isto se deve, inicialmente, a uma série de crescentes questionamentos empíricos e teóricos direcionados a propostas e modelos tradicionais de gestão pública.

O ideário burocrático Weberiano tradicional, por exemplo, ainda que eficiente para fins de controle, hierarquia e previsibilidade, não parece atender a contento à velocidade e à interdependência das missões que os governos devem passar a cumprir, atualmente. Como dar respostas rápidas a uma sociedade dinâmica e participativa quando uma série de protocolos legais inflexíveis e preestabelecidos precisam necessariamente ser respeitados? Como incorporar a incerteza e a necessidade de experimentar coletivamente novas ferramentas e ideias em uma estrutura rígida de controle que é avessa a riscos, condena a incerteza e, portanto, retém a criatividade?

Mas não é só o modelo burocrático que apresenta restrições. Do mesmo modo, instituições públicas que se acostumaram a mimetizar modelos privados, focadas nos valores de eficiência e orientadas prioritariamente por ferramentas absorvidas do mercado, em sua maioria inspiradas pela lógica da Nova Gestão Pública (ou *New Public Management*), têm impacto cada vez mais restrito face os desafios e expectativas contemporâneos (Bekkers, Edelenbos e Steijn, 2011). A ideia proclamada pela lógica gerencialista da figura de um “cidadão cliente” se contrapõe, ao menos em parte, à realidade de cidadãos que não se sentem satisfeitos com resultados meramente utilitaristas e unidimensionais da ação pública.

Nos dias atuais, contingentes cada vez mais representativos da população não querem apenas saber se o lixo que produzem é recolhido da frente de suas casas rotineiramente; querem também compreender e acompanhar como esse lixo será tratado, que impacto ambiental isso trará, o que indivíduos que dependem da atividade econômica de tratamento de resíduos auferirão ou sofrerão como consequência de seu trabalho, entre outros. Para necessidades assim tão mais complexas do que no passado, nem tudo pode ser valorado por meio de critérios de racionalidade econômica e eficiência, ou ser legitimado em virtude de cálculos do tipo custo-benefício (Pollitt e Bouckaert, 2011).

Em sintonia com o diagnóstico de limitação de modelos de gestão vinculados à nova gestão pública e, também, atentos à severidade do contexto de problemas complexos que se avolumam na atualidade, Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011, p. 6, tradução nossa) reforçam a natureza de imperatividade da inovação em governo, conforme já referido.

A necessidade de inovar (...) não somente reflete um desejo de criar um governo mais eficiente e efetivo, a qual, em alguma medida, é a visão dominante na literatura da Nova Gestão Pública e o que é frequentemente focado em processos modernização do serviço público (...) um serviço público inovador é requerido para criar um serviço público legítimo que é capaz de enfrentar um número vasto de “*wicked societal challenges*” – desafios para os quais abordagens inovadoras devem ser desenvolvidas e implementadas a fim de conciliar valores diferentes e recorrentemente contrastantes.⁵

Portanto, o duplo movimento de evolução teórica que abarca tanto a teoria própria da inovação quanto ideias ascendentes nas ciências sociais e ciências sociais aplicadas confere substrato para a explicação do caráter ontológico da inovação no setor público.

4 METODOLOGIA

De maneira a materializar a discussão teórica desenvolvida anteriormente, esta seção detalha como se procedeu, metodologicamente, a análise desenvolvida sobre o *corpus* de texto escolhido. A técnica utilizada foi a da análise de conteúdo, nos termos de Bardin (1977). Por meio dela, procedeu-se a exploração do conteúdo documental e a análise do conteúdo de um conjunto de documentos que respeitam uma natureza e um propósito comuns ou muito similares.

O exercício empregado foi o de analisar o conteúdo de documentos específicos, todos versando explicitamente sobre o tema da inovação no setor público. Deste modo, procurou-se atender à condição de homogeneidade. Também se empreendeu esforço no sentido de cumprir com critérios de exaustividade, representatividade

5. No original: “The need to innovate (...) does not only reflect a desire to create a more efficient and effective government, which is to some extent the dominant view in the new public management literature and which is often focused on the modernization of public services processes (...) an innovative public sector is required to create a legitimate public sector that is able to meet a number of wicked societal challenges – challenges for which innovative approaches have to be developed and implemented that reconcile different and very often contrasting values”

e pertinência na construção do *corpus* de texto, que também são indicações de Bardin (1977).

Foram determinadas como unidades de registro documentos de natureza institucional e oficial, ou seja, não acadêmicos. Tais documentos foram examinados a partir de categorias pré-estabelecidas, retiradas da literatura própria de inovação no setor público. Computou-se para todos os documentos a presença ou ausência das categorias adotadas.

O quadro 3 descreve as categorias com as quais se trabalhou e seus significados. As três categorias

escolhidas, assim como as subcategorias, condensam um conjunto de elementos cruciais para a reflexão acerca da dinâmica da inovação no setor público. No que tange explicitamente ao caso da categoria “caráter normativo”, suas duas subcategorias tiveram como inspiração a taxonomia adotada em Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011).

Ressalta-se que a identificação das categorias nos documentos de referência dependeu de que neles houvesse um tratamento analítico consistente sobre os temas categorizados, a partir da leitura de cada um dos dezessete

QUADRO 3

Categorias de análise do corpus de texto

Caráter normativo		Antecedentes institucionais		Avaliação
Subcategorias		Subcategorias		
Lógica consequencialista	Lógica da apropriação	Contexto institucional interno	Contexto institucional externo	
Diz respeito à priorização de valores de eficiência e efetividade, amparados em visões racionais e financeiramente orientadas.	Diz respeito à priorização de valores de enraizamento social e busca por legitimidade das inovações na relação entre Estado e sociedade.	Diz respeito à referência expressa e analiticamente aprofundada a aspectos de natureza interna às organizações públicas ou ao ambiente institucional que determina o surgimento de inovações no setor público.	Diz respeito à referência expressa e analiticamente aprofundada a aspectos de natureza externa ao Estado, especialmente na construção de redes com atores diversos e a coordenação para fins de inovação no setor público.	Diz respeito à referência expressa e analiticamente aprofundada a aspectos ligados à avaliação e mensuração pertinentes às ações de inovação no setor público e seus resultados.

Elaboração do autor.

documentos que compõe o *corpus* de texto. Ou seja, não bastou apenas que fossem as categorias e seus títulos mencionados esparsa ou topicamente nos documentos em questão, mas, sim, que neles houvesse uma reflexão analítica ou um posicionamento claro acerca dos temas categorizados. Este é um exercício cuidadoso que decorre essencialmente da inspeção dos documentos identificados à luz da teoria.

Um exemplo ilustrativo do esforço empreendido na inspeção da presença ou ausência das categorias e subcategorias nos documentos do *corpus* de texto diz respeito às ocorrências

isoladas do termo “avaliação” ao longo dos textos. Neste caso, a incidência do termo, pura e simplesmente, não foi considerada como válida para a realização da contagem, o que só foi feito quando o documento enfrentou a temática da “avaliação” com algum empenho analítico relevante, que agregasse ou reforçasse o que a literatura já aponta sobre a temática. Do contrário, a simples menção ao termo, desprovida de aprofundamento analítico, não foi tratada como indicativo de presença da categoria. Com as devidas adaptações, o mesmo valeu para as demais categorias e subcategorias definidas.

Portanto, o que se buscou por intermédio da análise de conteúdo foi indicar no conjunto de textos a ocorrência ou não das categorias definidoras, dentro do padrão de aprofundamento e extensão descrito anteriormente. No processo de leitura dos documentos, para aqueles em que se identificou a ocorrência de dada categoria, atribuiu-se o indicador 1, referente à presença da categoria em questão. Na ausência, atribui-se o indicador 0.

Nas categorias que contam com subcategorias, ou seja, para “caráter normativo” e “antecedentes institucionais”, o indicador de presença foi dividido entre ambas as subcategorias. Ou seja, caso as duas existissem no documento analisado, a cada uma foi atribuído o indicador 0,5. Caso, por outro lado, apenas uma das duas subcategorias existisse no documento e a outra não, à que se fez presente foi atribuído 1. Neste caso, o significado é que a categoria como um todo está presente, contudo, expressa somente na forma de uma das subcategorias, e não das duas. Por fim, se nenhuma das subcategorias está presente no documento, o que, por consequência, significa que a categoria à qual elas pertencem também não está, a ambas foi conferido o indicador 0. Em síntese:

0 – Indicador de ausência da categoria ou subcategoria no documento;

1 – Indicador de presença da categoria ou subcategoria no documento;

0,5 – Indicador de presença das duas subcategorias no documento.

5 ANÁLISE DO CORPUS DE TEXTO

O *corpus* de texto foi construído majoritariamente a partir da base de dados da biblioteca online do *Observatory for Public Sector Innovation* (OPSI), da OCDE,⁶ utilizando-se como critério central a temática dos documentos, que deveriam ser

adstritos à inovação no setor público. O OPSI foi criado em 2015, e reúne em seu *website* diversos textos, acadêmicos e não acadêmicos.

O critério de seleção adotado neste trabalho partiu, primeiramente, como explicitado anteriormente, da exclusão de textos acadêmicos; e, em segundo lugar, da inclusão apenas de textos que versassem exclusivamente sobre “inovação no setor público” e que tivessem caráter institucional. Os textos acadêmicos foram excluídos do critério de busca porque, conforme já indicado, o propósito da investigação foi debruçar-se exclusivamente sobre documentos institucionais, o que se distingue de uma revisão da literatura.

Documentos dedicados a temas correlatos e que também constavam da biblioteca digital do OPSI, como os dedicados a temas de governo eletrônico, governo aberto e transparência, relação Estado-sociedade etc., ainda que pertinentes à discussão mais geral sobre inovação, também não foram inseridos no *corpus* para que não se comprometesse a homogeneidade e a especificidade da análise. Brandão e Bruno-Faria (2013) destacam que a produção documental no campo de inovação no setor público por agências públicas, governos e instituições de pesquisa e internacionais constitui uma esfera de pesquisa específica no campo da inovação no setor público, e foi sobre tal esfera que o presente trabalho se deteve.

O objetivo do exercício realizado foi, portanto, o de efetivamente compreender como se desenham os argumentos centrais e os posicionamentos de documentos oficiais. Estes foram separados em três tipos, como se pode notar no quadro 4.⁷ O primeiro é o de documentos produzidos por organismos internacionais ou instâncias supranacionais (OI). Neste caso, encontraram-se documentos elaborados pelo Nordic Innovation Centre, Comissão Europeia, União Europeia, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e OCDE. O segundo tipo foi o dos documentos de

6. Ver: <<https://goo.gl/4ht8W3>>.

7. Todos eles estão integralmente referenciados na seção referências biográficas ao final deste trabalho.

governos nacionais (GN), e os utilizados foram do Reino Unido, da Austrália, da França e do Canadá. Por fim, relacionaram-se documentos de instituições de pesquisa privadas e *think tanks* (IP/TT).

Cumprir notar, particularmente no caso dos governos nacionais, que há uma série de outras iniciativas governamentais em construção mundo afora e que não foram incluídas no *corpus* de texto, especialmente pelo fato de se mostrarem pouco adensadas ou ainda em estágio preliminar de formatação.⁸ Fundamentalmente, essas experiências não produziram, até o momento, documentação relevante para que pudessem ser incluídas em uma análise de conteúdo como a que se elaborou, ou o fizeram por meio de idioma distinto do inglês, espanhol, francês

e português, que foram aqueles utilizados na seleção dos documentos.

Adicionalmente, ainda que se aceite que o trabalho feito por governos nacionais em estágios iniciais de articulação em torno da inovação no setor público já possa gerar algum impacto local, é razoável supor que, do ponto de vista da reflexão sobre o tema, eles devam largamente repercutir posicionamentos e recomendações contidas em experiências mais avançadas e pretéritas. O mais relevante, portanto, é que os documentos mais representativos estejam contemplados no *corpus* de texto.

O quadro 4 detalha, uma vez aplicado o método escolhido e os critérios de busca adotados, como se comportou a análise de conteúdo e os resultados finais de presença e ausência alcançados pelas categorias e subcategorias.

QUADRO 4

Resultados da aplicação da análise de conteúdo sobre o *corpus* de texto

	Título do texto/ relatório	Autoria ou patrocínio institucional	Tipo	Ano	Categorias				Avaliação
					Caráter normativo		Antecedentes institucionais		
					Subcategorias		Subcategorias		
					Lógica da consequencialista	Lógica da apropriação	Contexto institucional interno (barreiras e facilitadores)	Contexto institucional externo (governança e redes de atores)	
1	Measuring public innovation in the Nordic countries – Copenhagen Manual	NIC (2011)	OI	2011	0,5	0,5	1,0	0,0	1,0
2	Trends and challenges in public sector innovation in Europe	Comissão Europeia (2012b)	OI	2012	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
3	Innovation in the public sector – its perception in and impact on business	Comissão Europeia (2012a)	OI	2012	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(Continua)

8. Exemplos são os casos de: Chile (ver: <<http://lab.gob.cl>>), Cingapura (ver: <<https://goo.gl/U6X8GK>>), Emirados Árabes Unidos (ver: <<https://goo.gl/sSkuDq>>), África do Sul (ver: <<http://www.cpsi.co.za>>) e França (ver: <<http://www.la27eregion.fr/en/>>).

(Continuação)

	Título do texto/ relatório	Autoria ou patrocínio institucional	Tipo	Ano	Categorias				Avaliação
					Caráter normativo		Antecedentes institucionais		
					Subcategorias		Subcategorias		
					Lógica da consequencialista	Lógica da apropriação	Contexto institucional interno (barreiras e facilitadores)	Contexto institucional externo (governança e redes de atores)	
4	Powering public sector innovation	Comissão Europeia (2013)	OI	2013	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
5	The innovation imperative in the public sector – setting an agenda for action	OCDE (2015)	OI	2015	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
6	Innovando para una mejor gestión – la contribución de los laboratorios de innovación pública	BID (2016)	OI	2016	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0
7	Innovation across central government	Reino Unido (NAO, 2009)	GN	2009	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0
8	Empowering change: fostering change in the Australian public service	Austrália (2010)	GN	2010	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0
9	L'innovation au pouvoir!	França (Oural, 2015)	GN	2015	0,5	0,5	0	1,0	1,0
10	Centre d'innovation – Premier Rapport Annuel	Canadá (2016)	GN	2016	0,5	0,5	0	1,0	1,0
11	The innovation imperative	Nesta (2009)	IP/TT	2009	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
12	How to generate innovation in the public sector	Center for American Progress (CAP, 2010)	IP/TT	2010	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0
13	Innobarometer – analytical report innovation in public administration	Gallup Organization (2010)	IP/TT	2010	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0
14	Making the most of public services – a systems approach to public innovation	The Work Foundation (2011)	IP/TT	2011	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0

(Continua)

(Continuação)

	Título do texto/ relatório	Autoria ou patrocínio institucional	Tipo	Ano	Categorias				Avaliação
					Caráter normativo		Antecedentes institucionais		
					Subcategorias		Subcategorias		
					Lógica da consequencialista	Lógica da apropriação	Contexto insti- tucional interno (barreiras e facilitadores)	Contexto insti- tucional externo (governança e redes de atores)	
15	Innovation in public sector organisations – a pilot survey for measuring innovation across the public sector	Nesta (2011)	IP/TT	2011	0,5	0,5	0,0	0,0	1,0
16	How can public organisations better create, improve and adapt?	Nesta (2014)	IP/TT	2014	0,5	0,5	0,5	0,5	0
17	The persistence of innovation in government – a guide for innovative public servants	IBM Center for the Business of Government (2014)	IP/TT	2014	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0
Totais		Categorias (presença)			100%		88%		59%
		Subcategorias (peso)			62%	38%	57%	43%	

Elaboração do autor

6 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Dos resultados expressos anteriormente, o que de pronto se pode notar é que há uma presença unânime da reflexão sobre o conteúdo normativo da inovação nos documentos analisados, pois 100% deles tratam de ao menos uma das subcategorias respectivas, ou das duas, conjuntamente. Quanto a tais subcategorias, destaca-se que a inspiração consequencialista é a mais contundente, presente em 62% dos documentos, enquanto que a lógica da apropriação esteve presente em apenas 38%. Uma associação direta que se pode fazer é, portanto, com inspirações gerencialistas, denotando certo continuísmo com os propósitos da nova gestão pública.

No caso dos antecedentes institucionais, que apareceram em 88% dos casos, é prevalente a preocupação com dotações internas às insti-

tuições públicas. Ou seja, fatores externos, ainda que bastante ressaltados pela literatura por constituírem variáveis de contexto importantes para o impulsionamento do debate sobre inovação em governo, só foram investigados em menos da metade dos casos em que a categoria de antecedentes institucionais foi abordada. Ou seja, da amostra de quinze documentos que tratam dessa categoria específica, o peso relativo do contexto institucional interno foi de 57%, enquanto apenas 43% para a subcategoria de dotações institucionais de natureza externa.

Também marcante é o fato de que apenas pouco mais da metade dos documentos dedica atenção ao debate sobre avaliação e mensuração no âmbito da inovação em governo. Com presença de 59% nos documentos analisados, questões de avaliação e mensuração parecem razoavelmente pouco enfatizadas.

Em síntese, os resultados parecem confirmar a característica incremental – e não radical – da inovação no setor público, conforme entende Pollitt (2011). Os documentos oficiais inspecionados não articulam rupturas com modelos de gestão pública vigentes e dominantes. Neste sentido, pode-se afirmar que, ao menos no que tange aos posicionamentos, análises e recomendações institucionais desse *corpus* de texto, prevalece a lógica utilitarista e de cunho econômico como a mais forte, que é própria da agenda gerencial de reformas do Estado.

7 CONCLUSÃO

Como se destacou neste trabalho, inovação no setor público – ou inovação em governo – transformou-se em objeto de estudo e em uma nova agenda para a gestão pública a partir do momento em que tanto a teoria mais própria da inovação tecnológica ou industrial (e organizacional) quanto ramos das ciências sociais passaram a enxergar canais efetivos a legitimar um debate do gênero. Isto significou reconhecer que inovação também pode se constituir em um valor intrínseco a organizações que não objetivam primeiramente o lucro, como as governamentais.

Descreveu-se neste trabalho como tal convergência teórica se aperfeiçoou e o espaço que se criou para que o debate sobre inovação no setor público florescesse. Também contribui para tal o contexto mundial de crescentes complexidades e desafios, muitos dos quais tornam não só necessária, mas imperativa a capacidade do Estado de inovar. Inspirações tanto burocráticas quanto gerencialistas, ambas bastante arraigadas nas estruturas atuais de Estado, tendem a oferecer soluções parciais ou subótimas, se descuidadas do imperativo da inovação. Neste sentido, inovação seria não somente uma oportunidade ou modismo, mas mesmo uma necessidade aos aparatos estatais.

O emprego da análise de conteúdo sobre o *corpus* de texto construído mostrou, contudo, que parece existir razoável continuísmo e um avanço contido em aspectos verdadeiramente inovadores

no debate existente em instâncias oficiais. Dezesete documentos produzidos por governos nacionais, organizações internacionais e *think tanks* mostraram que há resiliência especialmente nos valores mais próprios do modelo da nova gestão pública, além de uma preocupação muito maior com aspectos institucionais internos às estruturas de Estado do que aqueles que promovam a vinculação com seu exterior. Adicionalmente, não se aferiu um elevado comprometimento com necessidades específicas de avaliação de ações de inovação no setor público.

Entende-se que este trabalho apresentou contribuição relevante ao estudo da temática focal. O exame dos documentos oficiais mostrou peculiaridades, algumas das quais não parecem dialogar plenamente com a teoria do mesmo campo. Neste caso, mais uma vez, tem destaque a importância apenas parcial dada à avaliação. Porém, também haveria motivos para se esperar maior relevo do componente institucional de caráter externo, haja vista a ênfase que a literatura atribui aos canais de conectividade com a sociedade dentro do debate sobre inovação no setor público.

O estudo também detém limitações quanto ao alcance de sua análise. Embora o esforço tenha sido o de reunir exaustivamente os documentos mais pertinentes ao corte teórico adotado, podem existir documentos em idiomas minoritários, ou mesmo que não tenham sido redigidos utilizando-se termos que favorecessem sua captura, que, por esses motivos, foram deixados de fora da amostra. A biblioteca eletrônica do OPSI/OCDE serviu de fonte prioritária por ser, hoje, a mais aderente base de dados; mas também ela pode, eventualmente, sofrer das mesmas limitações.

Outra característica restritiva da pesquisa reside no fato de que há uma predominância textual de referências ligadas a nações desenvolvidas, o que pode, em certa medida, relativizar a aplicabilidade direta da análise para contextos em desenvolvimento. Todavia, vale destacar que, no Brasil, existem expedientes avançados no campo da inovação, como é o caso da Pesquisa

de Inovação (Pintec) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que muito reflete o raciocínio de fronteira no campo teórico, programático e avaliativo em inovação. Contudo, a Pintec se presta essencialmente a organizações que visam lucro, o que também a torna menos aplicável a reflexões sobre o setor público.

Por outro lado, essas mesmas limitações podem contribuir para enfatizar o potencial de agendas de pesquisa nessa área. Em paralelo à evolução do debate em nações desenvolvidas e em organismos internacionais a elas vinculados, é promissora a construção de pontes com o mundo em desenvolvimento. O Brasil detém um histórico rico de inovações, muitas das quais catalogadas por meio do Prêmio de Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e, de certa forma, espelhadas nos capítulos deste livro. Deste modo, o país está seguramente bem posicionado para internalizar o debate global e contribuir para o fortalecimento internacional em torno da temática, tanto no plano empírico quanto teórico.

REFERÊNCIAS

AUSTRÁLIA. **Empowering change**: fostering innovation in the Australian public service. Management Advisory Committee, 2010.

BARDIN, L. **L'ére logique**. Paris: Robert Laffont, 1977.

BASON, C. **Leading public sector innovation**: co-creating for a better society. Bristol: University of Bristol, Policy Press, 2010.

BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. Linking innovation to the public sector: Contexts, concepts and challenges. *In*: BEKKERS, V., EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). **Innovation in the public sector**: linking capacity and leadership. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Innovando para una mejor gestión** - la contribución de los laboratorios de innovación pública. 2016 (Nota Técnica IDB-TN, n. 1101).

BLOCH, C. *et al.* **The public sector in innovation systems**: Module 1 – Conceptual framework, Mepin Project, 2010.

BRANDÃO, S.; BRUNO-FARIA. Inovação no setor público: análise de produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n.1, p.227-248, jan./fev. 2013.

CANADÁ. **Centre D'Innovation**: Premier Rapport Annuel, Centre D'Innovation au Greffier du Conseil Privé, 2016.

CAP – CENTER FOR AMERICAN PROGRESS. **Capital ideas**: how to generate innovation in the public sector. Washington, July 2010.

CASTELLS, M. **The rise of the network society**. Cambridge: Blackwell, 1996.

COMISSÃO EUROPEIA. **Innovation in the public sector**: its perception in and impact on business, 2012a.

_____. **Trends and challenges in public sector innovation in Europe**. Thematic report, 2012b.

_____. **Powering european public sector innovation**: towards a new architecture. Brussels: Report of the expert group on public sector innovation. Directorate General for Research and Innovation, 2013.

FREEMAN, C. The national system of innovation in historical perspective. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, issue 1, p. 5-24.

FUGLSANG, L.; PEDERSEN, J. S. How common is public sector innovation and how similar is it to private innovation? *In*: BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). **Innovation in the public sector**: linking capacity and leadership. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. Cap. 3.

GALLUP ORGANIZATION. **Innobarometer 2010**: analytical report on innovation in public administration. Comissão Europeia: DG Enterprise, 2010.

IBM CENTER FOR THE BUSINESS OF GOVERNMENT. **The persistence of innovation in government**: a guide for innovative public servants. Innovation Series. Washington, 2014.

LUNDVALL, B-Å. **National systems of innovation**: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Pinter Publishers, 1992.

MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial state**. Reino Unido: Demos, 2011.

NAO – NATIONAL AUDIT OFFICE. **Innovation across central government**. London: The Stationery Office, 2009.

NELSON, R. (Ed.). **National innovation systems**: a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 1993.

NESTA – NATIONAL ENDOWMENT FOR SCIENCE, TECHNOLOGY AND THE ARTS. **The innovation imperative**. The Lab, Innovation Public Services, discussion paper, Mar., 2009.

_____. **Innovation in public sector organisations**: a pilot survey for measuring innovation across the public sector. London: Index report, Mar., 2011.

_____. **Innovation in the public sector**: how can public organisations better create, improve and adapt? Version 1. London, Nov., 2014.

NIC – NORDIC INNOVATION CENTRE. **Measuring public innovation in the Nordic countries**. The Danish centre for studies in research and research policy (CFA). Denmark: Aarhus University, 2011.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Oslo manual**: guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3. ed. Paris: OECD publishing, 2005.

_____. **The innovation imperative in the public sector**: setting an agenda for action. Paris: OECD publishing, 2015.

OSBORNE, S.; BROWN, L. (Eds.). **Handbook of innovation in public services**. London: Elgar reference, 2013.

OURAL, A. **L'innovation au pouvoir!** Pour une action publique reinventée au service des territoires. Ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique; eMunicipality, avril, 2015.

POLLITT, C. Innovation in the public sector: an introductory overview. *In*: BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). **Innovation in the public sector**: linking capacity and leadership. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis – new public management, governance, and the neo-weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2011.

SABEL, C.; ZEITLIN, J. Experimentalism in the EU: common ground and persistent differences. **Regulation & Governance**, v. 6, p. 410-426, 2012.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1943.

THE WORK FOUNDATION. **Making the most of public services**: a systems approach to public innovation. London: Knowledge economy programme report. May, 2011.

CAPÍTULO 4

DUAS DÉCADAS DE PESQUISA SOBRE INOVAÇÕES EM SERVIÇOS: qual o lugar dos serviços públicos?¹

Faridah Djellal² | Faïz Gallouj³ | Ian Miles^{4,5}

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre inovação cresceram rapidamente como uma área de pesquisa no último quarto do século XX, como discutido exaustivamente por autores como Fagerberg (2004) e Godin (2010). Vários manuais buscaram fornecer visões gerais do campo – por exemplo, Rothwell e Dodgson (1994) e Fagerberg *et al.* (2004) –, e há várias revisões de tópicos especializados, tais como economia, sociologia e medidores da inovação, assim como vastos contextos de trabalho sobre gestão e política de inovação. Foi observado, muitas vezes, que a pesquisa foi dominada por um foco na indústria de manufatura e, em especial, em indústrias mais ligadas à alta tecnologia, tais como a aeroespacial, a automotiva e a farmacêutica. A inovação em serviços foi negligenciada por longo tempo, mas, nos primeiros anos deste século, ficou claro que a questão havia atingido o ponto máximo de sua validade (Miles, 2000), até

o ponto em que o *Manual sobre Inovação e Serviços* foi publicado, em 2010 (Gallouj e Djellal, 2010). A inovação no setor público foi ainda mais negligenciada na tendência atual dos estudos sobre inovação, e este trabalho tentará explorar a possibilidade de integração frutífera de trabalho sobre esse tema em estudos de inovação de forma mais geral.

Além de os serviços públicos – e, de forma mais geral, os serviços não comerciais – serem em algum grau mais ou menos monopólios livres de pressões competitivas, vários outros motivos são habitualmente adiantados por terem pouco a ver com inovação. Estes sofrem influência política, o que os coloca à margem da economia racionalista da inovação.⁶ Geralmente, sofrem de falta de recursos, inclusive de recursos que podem ser alocados a projetos de inovação de risco e de incentivos para inovadores e empresários. Há pouca pressão dos consumidores de serviços, ou então essa pressão é dispersada por estruturas

1. Publicado originalmente como: Djellal, F.; Gallouj, F.; Miles, I. Two decades of research on innovation in services: which place for public services? *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 27, p. 98-117, dez. 2013.

2. Professora da Université de Lille 1.

3. Professor da Université de Lille 1.

4. Professor do Laboratório de Economia da Inovação do National Research University Higher School of Economics (HSE), Moscou, e professor da Divisão de Gestão e Política de Inovação, do Manchester Institute of Innovation Research (MIoIR) e Alliance Manchester Business School (MBS), da Universidade de Manchester.

5. A contribuição de Ian Miles a este trabalho foi feita na estrutura do Programa Básico de Pesquisa da Escola Superior de Economia, no período 2011-2012.

6. E, ainda pior, em algumas circunstâncias, essa influência está altamente associada ao clientelismo e à corrupção clara, fenômenos que não são normalmente considerados quando se trata de serviços mercantis.

burocráticas rígidas que induzem à inércia no setor público. Grupos de profissionais, como médicos e professores, podem impedir a inovação que poderá enfraquecer suas posições privilegiadas, e assim por diante. Porém, é claro que é preciso reconhecer exceções, principalmente quando a pesquisa básica em universidades e laboratórios pode ser fonte de novos conhecimentos e ideias criativas de aplicação – embora a percepção em ampla escala e a promoção do desenvolvimento dessas aplicações geralmente sejam vistas como preservação de empresas particulares.

Mas, ao contrário, muitos argumentos qualificam ou contradizem essa avaliação negativa da inovação nos serviços públicos e sugerem que devemos elevar sua posição no campo dos estudos de inovação de serviços. Temos a seguir uma breve análise desses argumentos.

- 1) É paradoxal acreditar que as administrações públicas são ambivalentes: ávidas por apoiar a inovação, mas ignorando a inovação a seu próprio favor. De fato, o surgimento de atividade em torno de governo eletrônico indica que muitos governos pretendem usar novas tecnologias para melhorar processos internos e elos com seus cidadãos. Uma hipótese curiosa seria que uma administração que seja inovadora em si será mais eficiente em apoiar a inovação em outros agentes econômicos. Podemos sugerir uma análise comparativa da relação entre esforços para modernizar a administração pública – através do e-governo e de outras iniciativas – e aquelas que objetivam políticas de inovação de forma mais geral.
- 2) Nos serviços públicos, há setores cujas atividades de inovação são indiscutíveis e bem documentadas na literatura de vários tipos – embora nem sempre em estudos sobre inovação (Rosenberg e Nelson, 1994; Djellal e Gallouj, 2007). Além de universidades e laboratórios de pesquisa pública, podemos mencionar serviços de

saúde, de transmissão pública e de segurança e defesa.

- 3) O perímetro dos serviços públicos e privados flutua no tempo e no espaço. De fato, frequentemente, tem havido competição entre os serviços públicos e privados, variando segundo países e períodos. Alguns serviços privados altamente inovadores – tais como as telecomunicações – foram empresas historicamente de propriedade do Estado até o último quarto do século XX em muitos países do mundo ocidental. O *design* e a entrega de alguns serviços públicos são terceirizados por fornecedores privados ou fornecidos através de parcerias público-privadas (PPPs). E algumas funções de departamentos administrativos nos serviços públicos podem ser terceirizadas ou podem estar sujeitas à concorrência de vários fornecedores.
- 4) A crise econômica e as alterações demográficas também são fatores importantes para a inovação nos serviços públicos, já que levam a pressões para a racionalização da produção, assim como suscitam alguns esforços para reduzir as despesas sociais – enquanto isso, novas e mais intensas demandas sociais surgem, por exemplo, como o cuidado com idosos e as questões ambientais.

Houve várias revisões recentes na literatura sobre inovação em indústrias de serviço – por exemplo, Gallouj e Djellal (2010) e Miles (2010). Vamos examinar agora como os principais estudos realizados durante duas décadas de pesquisa sobre inovação de serviços tratam o assunto ou como podem ser extrapolados ao tratar da inovação nos serviços públicos. Buscamos também identificar deficiências nessa literatura e estabelecer novos caminhos de pesquisa e ação.

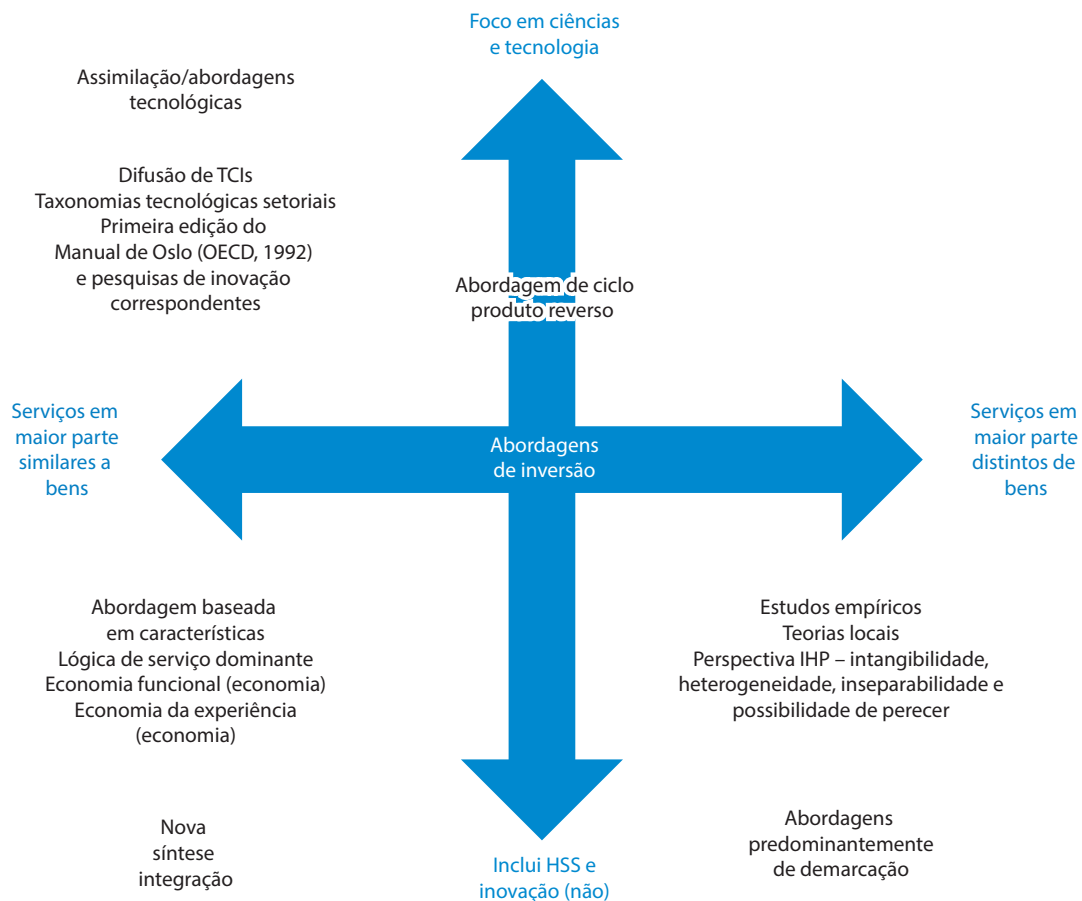
O campo de *estudos sobre inovação em serviços* envolve quatro perspectivas teóricas diferentes:

assimilação, demarcação, inversão e síntese (Adis – em inglês, *assimilation, demarcation, inversion* e *synthesis*), conforme Gallouj (1998), Gallouj e Weinstein (1997), Coombs e Miles (2000), Droege, Hildebrand e Heras Forcada (2009) e outros autores citados no último estudo. Essas têm rótulos ligeiramente diferentes em diversos autores, mas o objetivo comum é refletir sobre concepções diferentes da relação de estudos sobre inovação de serviço frente a frente com o campo estabelecido de estudos sobre inovação, com ênfase nos setores de fabricação e em seus produtos (figura 1). A perspectiva de *assimilação* analisa a inovação em indústrias de serviço como sendo essencialmente a mesma que a inovação nas indústrias de fabricação, com inovação de serviço sendo bastante parecida

com a inovação de bens – de fato, os serviços são apenas “bens intangíveis”. Esta se focaliza nas relações com sistemas tecnológicos. Essa última ênfase significa que isso também pode ser visto como perspectiva *tecnológica* – embora, como veremos, uma linha de pesquisa tenha argumentado que a trajetória de inovação de serviços industriais em torno de novas tecnologias tende a ser distinta. Na medida em que focaliza principalmente a inovação adotada pelos setores de manufatura, a perspectiva de assimilação também é de *subordinação*, em que as novas tecnologias desenvolvidas na manufatura são as assimiladas pelas indústrias de serviço.

A perspectiva de *diferenciação* – ou *demarcação* – tem foco nas especificidades dos serviços.

FIGURA 1
Inovação em serviços: diferentes perspectivas analíticas



Frequentemente inspirada em casos de estudo de trabalhos de *marketing* e gerenciamento de operações, bem como no novo desenvolvimento de serviços, geralmente objetiva identificar a atividade de inovação em que a assimilação ou o olhar tecnológico nada percebe. Enfatiza as diferentes formas que a inovação pode levar e a organização distinta dos processos de inovação nas indústrias de serviços.

A perspectiva de inversão (Gallouj, 2010) pode ser vista como a “vingança” do setor de serviços. Em contraste com as contas que retratam as indústrias de serviços como setores em atraso, se é uma questão de ser como fabricação de baixa tecnologia ou algo mais distintivo, a abordagem de inversão vê (algumas) indústrias de serviços como fontes de inovação em toda a economia. Um certo papel pode ser desempenhado por grandes empresas de serviços que mobilizam seus fornecedores – por exemplo, no varejo e nas telecomunicações –, mas, muitas vezes, essa perspectiva enfatiza o papel ativo de certos serviços de negócios intensivos de conhecimento (Kibs – em inglês, *knowledge intensive business services*) nas inovações de outros setores. Os serviços de consultoria, *design*, engenharia, tecnologia da informação (TI) e pesquisa e desenvolvimento (P&D) podem ser insumos importantes para a inovação entre seus clientes.

Finalmente, a perspectiva *integradora ou de síntese* busca fornecer a mesma estrutura analítica tanto para bens quanto para produtos de serviços, para indústrias de manufatura e serviços e para ambas as formas de inovação tecnológicas e não tecnológicas. A partir dessa visão, podemos usar os pontos de similaridade e contraste entre essas dicotomias para aprofundar nosso entendimento sobre os processos e as práticas de inovação. Isso é considerado de grande importância em um mundo em que os fabricantes estão supostamente “fornecendo serviços” e as empresas de serviços, “produzindo”, em que importantes projetos econômicos e funções sociais envolvem combinações de bens e serviços e daí por diante

(Stahel, 1997; Pine e Gilmore, 1999; Davies, 2004; Vargo e Lusch, 2006).

Usamos essas quatro perspectivas teóricas para fornecer a estrutura desse documento e sugerir como são – ou como podem ser tratados – os serviços públicos, utilizando as abordagens de Adis. O caso será criado pensando-se que isso não é apenas de interesse local para pesquisadores em – ou profissionais de – serviços públicos, mas que também pode ajudar a aprofundar e enriquecer estudos de inovação e a análise de economias contemporâneas, de forma mais geral.

2 SERVIÇOS PÚBLICOS E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA: A PERSPECTIVA ASSIMILACIONISTA

Muito do trabalho pioneiro no campo de *estudos de inovação de serviço* adotou a perspectiva que rotulamos de tecnologista, industrialista ou assimilacionista – de acordo com Gallouj (1998) e, também, Coombs e Miles (2000). Essa perspectiva naturalmente usa as ferramentas herdadas do campo da inovação industrial, sem considerar a natureza especial do campo de serviços. Assim sendo, em essência, a inovação é considerada em sua relação a sistemas técnicos de materiais (sua produção e difusão). Por exemplo, quando Gershuny e Miles (1983) analisaram, pela primeira vez, a transformação das economias contemporâneas de serviço, há uns trinta anos, praticamente o único foco era o uso de novas tecnologias da informação nas indústrias de serviço. Bem depois, essa abordagem foi ampliada para sugerir que classes diferentes da indústria de serviços são conformadas de forma distinta, através da aplicação de diferentes tipos de tecnologia. Há aqueles setores de serviço cujos produtos principais de informação são revolucionados pela aplicação da novas TIs, bem como existem aqueles – como o setor de transporte – cujos produtos são transformações físicas que apresentam aplicações de tecnologias de motor e serviços humanos – a exemplo do setor da saúde. Estes dispõem de

muitas tecnologias específicas, tais como dispositivos farmacêuticos e cirúrgicos que lidam com complexidades biológicas (Miles, 1993).

A perspectiva de assimilação é amplamente dominante na literatura. A ideia de inovação que esta transmite refletiu-se nos indicadores de inovação usados na primeira edição do *Manual de Oslo* (OECD, 1992; subseção 3.3).

Três variedades da perspectiva assimilacionista podem ser identificadas (figura 1). O primeiro grupo, bem mais prolífico e o mais heterogêneo, reúne principalmente trabalhos empíricos focados na análise da difusão de tecnologia exógena em serviços e as condições e consequências disso. Os outros dois agrupam estudos mais teóricos – ainda muito poucos em números –, pertencentes principalmente à tradição de economia evolucionária. Estes envolvem, primariamente, o modelo de ciclo reverso de Barras (1986; 1990) e, em segundo lugar, taxonomias setoriais que rastreiam modos distintos de inovação em várias indústrias de serviços. Vamos rever esses três conjuntos de estudos à luz da questão de inovação nos serviços públicos.

2.1 Indicadores de inovação: uma tendência tecnológica ainda prevalente

A ideia de inovação associada à perspectiva de assimilação está refletida nos indicadores de inovação sugeridos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), através do *Manual de Oslo* – cuja revisão mais recente é a de OECD (2005). Essa revisão mais recente inclui definições e questões sobre inovação organizacional e de *marketing*, assim como inovações de produto e processo. O prefixo *tecnológico* foi retirado de suas definições de inovação de produto e processo, embora os exemplos desses tipos de inovação sejam principalmente baseados em tecnologia, e aqueles que não envolvem inovação em tecnologia como tal ainda parecem altamente orientados em torno da tecnologia. É claro que muito poucos serviços – principalmente

personais – são simplesmente uma questão de contato pessoa a pessoa, sem aplicação ou mediação de tecnologias de materiais. De fato, a maioria dos produtos de serviço vendidos nas sociedades industriais modernas envolve trabalhadores em serviços que usam artefatos materiais que eram incomuns antes do século XX – automotivos, computadores, sistemas de telecomunicações e dispositivos eletrônicos especializados (caixas registradoras, balanças, amplificadores e outros). Os exemplos de Oslo – no capítulo 3 do manual – quase todos implicam a aplicação de *hardware* e *software* novos – sendo as exceções apenas inovações centradas no aluguel de serviços (entrega em casa e coleta de veículos alugados, bem como fornecimento de pontos de contato de gerenciamento para serviços terceirizados no local, em vez de remotos), ou aplicação de técnicas que, na prática, provavelmente envolvem apoio de novas tecnologias – implantação de nova reserva e de sistema de gestão de projetos é mencionada. Assim sendo, enquanto, em princípio, o *Manual de Oslo* não exclui inovação de produto não tecnológico – por exemplo, um novo contrato de seguro ou um novo produto financeiro, um novo campo de especialidade em consultoria –, ou inovação de processo não tecnológico (metodologias e protocolos), as formulações tendem a trabalhar contra a inclusão desses casos. Há uma orientação limitada fornecida nos questionários reais de pesquisas de inovação sucessivas em comunidades (CIS) para ajudar aqueles que completam as pesquisas com esses detalhes.

O *Manual de Oslo* admite (OECD, 2005, revisão 3) que a inovação de produto e processo pode ser difícil de ser diferenciada de atividades de serviço, mas há pouca atenção a outro ponto – que as inovações *ad hoc* e customizadas são dominantes em alguns serviços (seção 3), especialmente muitos Kibs, tais como serviços de engenharia e consultoria. Falta ver como os que respondem a pesquisas sobre inovação classificam esses produtos de serviço – são vistos como significativamente diferentes

ou produtos melhorados, ou simplesmente como mais exemplos da mesma classe ampla do produto?

Como os estudos de pesquisa e desenvolvimento tendem a não levar em conta a P&D que não tenha foco em ciências naturais e engenharia – mesmo que a P&D de ciência social seja explicitamente incluída pelo *Manual de Frascati* (Djellal *et al.*, 2003; Miles, 2007). Assim sendo, as pesquisas de inovação tendem a negligenciar a inovação de produto e processo não tecnológico – quando não classificado como inovação organizacional ou de *marketing*. Isso pode responder pelos níveis aparentemente baixos de inovações relatadas por muitos setores de serviços – de fato, pela maioria daqueles não engajados em inovação tecnológica. As exceções tendem a ser organizações de serviço baseadas em tecnologia, tais como empresas de *software* e P&D e serviços de engenharia.

2.2 Inovação em serviços e a difusão de tecnologias (de informação)

Quer no nível microeconômico, quer no nível macroeconômico, as discussões sobre inovação em serviços há muito já foram imbuídas pela introdução de novas tecnologias – principalmente com a introdução penetrante de novas TIs em praticamente todas as indústrias de serviço, nas últimas quatro décadas, e as mudanças na organização de negócios associadas ao uso dessas tecnologias. O alto nível de percepção de novas TIs por setores de serviço foi notado por pesquisadores, como Roach (1987), e pela OECD (1993), que perceberam que os setores de serviço investiram em mais desses equipamentos do que o esperado, dada sua quota nas economias nacionais.

A difusão histórica de TI em serviços é frequentemente descrita, de forma bem simplista, através de uma sucessão de gerações sobrepostas de inovações; a primeira em computação central, a segunda em computadores pessoais e a terceira e posterior em TIs de rede, móvel e

ubíqua (Gallouj, 2002a; Miles, 2005). Muito da pesquisa sobre economia tende a tratar diferentes gerações de tecnologia como essencialmente similares, ou pelo menos diferentes em termos de parâmetros hedônicos especificados facilmente. Para dados contextos institucionais, muito da literatura é, portanto, dedicado à discussão da relação entre o uso de novas TIs e um número de variáveis econômicas fundamentais, tais como emprego, produtividade, habilidades e organização de tarefas, qualidade negociável e qualidade do produto do serviço etc. Enquanto isso, estudos sobre gestão dão mais atenção à mudança geracional, observando basicamente as características novas de gerações emergentes. Nesse caso, atenta-se mais a como as variáveis econômicas podem ser reformuladas em diferentes gerações de tecnologia.

A literatura sobre a introdução de novas TIs em organizações públicas adequa-se perfeitamente a esses modelos de inovação de estrutura cruzada e variáveis econômicas. A computação dos serviços administrativos objetivou ganhos em produtividade e eficiência, através de sistemas poderosos de computadores centrais que processam grandes quantidades de dados. A administração pública foi usuária pioneira desses sistemas usados para processar grandes volumes de informações sobre, por exemplo, aposentadorias e benefícios da seguridade social. Praticamente ao mesmo tempo, empresas de serviço financeiro – novamente lidando com informações ligadas a muitas características de muitos indivíduos – contratavam automação similar. Esses sistemas aceleraram o processamento de casos e ajudaram a reduzir custos ao padronizarem tarefas e alcançarem economias de escala. Computadores posteriores e *softwares* associados permitiram redução de custos e aumento da qualidade; e as economias de alcance foram habilitadas. À medida que as novas tecnologias de TIs tornaram-se cada vez mais visíveis, no início da década de 1980, uma grande preocupação foi expressada pelos sindicatos e por outros: que o deslocamento de trabalho maciço e a desqualificação poderiam

surgir. Muitos estudos analisam sua capacidade de recapacitar a força de trabalho – que aumenta a variedade de tarefas realizadas – e melhorar a qualidade dos serviços administrativos para os usuários, principalmente em termos de velocidade, disponibilidade a distância e em horário fora do trabalho, e integração dos serviços em lojas de conveniências. Existe, no entanto, uma preocupação crescente de que as novas TIs tenham permitido a automação de muito mais empregos administrativos de rotina e de processamento de símbolos, bem como – junto com estratégias de gestão de terceirização e esvaziamento organizacional – tenham contribuído para a polarização da força de trabalho – na disparidade crescente entre salários altos e baixos e a redução em posições de nível médio (Autor, Levy e Murnane, 2003). Outros exemplos interessantes de inovações nos serviços públicos ligados a TIs são aplicativos de nível de sistema, tais como tráfego inteligente e grades inteligentes. Uma questão importante – que não é tratada no caso de serviços em geral, mas que é relevante quando se trata da relação entre a introdução de novas TIs e os serviços públicos – é o divisor digital (Attour e Longhi, 2009): a ideia de que a desvantagem social pode ser ampliada através de acesso diferencial às novas TIs – principalmente serviços *on-line* – entre regiões, classes sociais, gerações etc. Isso é importante no que concerne às missões específicas dos serviços públicos, que apresentam as seguintes características.

- 1) Podem estar preocupadas com o acesso desigual a, por exemplo, serviços de governo eletrônico – isso poderia até ser usado como argumento contra o rápido deslocamento para a provisão *on-line*.
- 2) Podem procurar compensar as divisões digitais através da educação (currículos escolares, incluindo-se cursos de uso de tecnologia *da informação e comunicação* – TIC) e instalações públicas (bibliotecas que oferecem acesso gratuito à internet).

Vemos inovações sociais como “salas de vila eletrônicas” nesse contexto.

2.3 O modelo de ciclo reverso de produto: um vislumbre de inovação nos serviços públicos

A abordagem de ciclo reverso (Barras, 1986; 1990; Gallouj, 1998) é uma articulação específica dos “modelos de inovação”/gerações de novas contas de TICs esquematizadas anteriormente, que merece atenção especial por pelo menos dois motivos. Primeiro, representa a primeira tentativa de construir uma teoria da inovação nas indústrias de serviço; e como tal, foi e continua a ser citada extensamente na literatura. As ideias básicas são bastante plausíveis – senão sempre confirmadas em empirismos subsequentes. Em segundo, a abordagem foi desenvolvida na base da pesquisa empírica, envolvendo não apenas serviços de mercado, mas também serviços públicos – principalmente serviços locais do governo.

A abordagem de Barras (1996), na verdade, não é realmente uma teoria geral da inovação nos setores de serviço, já que ele não considera todos os tipos de inovações nessas indústrias – seu relato tem pouco a dizer, por exemplo, a respeito de transporte ou inovações médicas. É mais um relato da difusão da nova TIC de indústrias de manufatura a serviço – mas vai além da difusão, considerando os processos de aprendizado associados subsequentes a isso. A abordagem tradicional de ciclo de produto descreve uma sucessão de estágios no desenvolvimento de inovação (Abernathy e Utterback, 1978). Colocando isso na forma mais rudimentar, são caracterizados por um período em que a inovação de produto é o principal foco até que um desenho dominante esteja estabilizado. Então, há um período no qual a inovação dos processos se torna cada vez mais o foco principal, na medida em que a concorrência se afasta de fornecer o melhor tipo de produto para fornecer o produto de forma mais eficiente. No relato de Barra, o ciclo de inovação de serviço é distinto.

Suas duas primeiras fases envolvem principalmente inovação de processo incremental e radical, e sua fase final é dominada pela inovação de produto. Isso pode ser retratado como um processo de aprendizado, em que a organização de serviço se apresenta para entender melhor a funcionalidade potencial das novas tecnologias que está usando. Assim sendo, torna-se capaz de dominá-las e elaborar seus aplicativos específicos próprios, inclusive novos produtos de serviço e métodos de entrega.

Devemos notar que esse relato de inovações de processamento de informações administrativas pode, plausivelmente, ser estendido além do setor de serviço. Todos os tipos de organizações podem encontrar novas habilidades administrativas para capacitar uma gama de inovações em outros processos de negócios. O serviço de cliente e os processos de gestão da cadeia de fornecimento são um exemplo óbvio, mas há casos que se aproximam da inovação de produto. Por exemplo, um editor de livros de arte e educacionais descobriu que poderia oferecer novas coleções, como resultado da automação da correção de índices e outros bancos de dados.

Barras (1996) não observou apenas o aprendizado sobre um conjunto especial de tecnologias. Ele também notou a alteração no curso da mudança do computador central para o pessoal – e, de alguma forma, a rede de comunicação. Portanto, descreveu as fases do ciclo reverso de produto em relação a novas gerações da TIC, correspondendo às diferentes ondas de computação mencionadas no parágrafo anterior. A inovação inicial do processo administrativo é muito mais uma questão de sistemas de computação central, enquanto as últimas inovações de serviço cada vez mais envolvem redes de comunicação. Barras ilustrou seu relato com exemplos de serviços de massa, cuja atividade se concentra no processamento de informações, e, enquanto seu trabalho mais recente enfatizou os serviços financeiros como a vanguarda da revolução da

TIC, seu trabalho anterior incluiu exemplos de serviços públicos administrativos.

A primeira onda de informatização (introdução de computadores centrais) resultou na ampliação de inovações de processo nas atividades administrativas desse tipo de organização de serviço público para aumentar a eficiência e a velocidade e, principalmente, reduzir custos. Um exemplo é a informatização de registros pessoais e salários nos serviços públicos e de venda. No entanto, devemos notar que a mudança organizacional – dos exércitos de empregados em salas de datilografia, por exemplo – para enormes sistemas de computação com (primeiramente) muitas equipes de aporte de dados estava longe de ser diferencial. Havia, frequentemente, alteração nos locais físicos (centros de computação ficaram distantes das matrizes), nos fluxos de trabalho da organização, na criação de novos empregos (técnicos e programadores, assim como equipe de aporte de dados) e numerosas modificações, como são os casos do tipo de papel usado, do equipamento de impressão e da forma como os resultados eram validados e comunicados. Grandes organizações de serviço público foram as primeiras usuárias desse tipo de informatização.

A segunda onda de informatização – envolvendo mini e microcomputadores, que poderiam estar localizados mais prontamente perto dos usuários – resultou em inovações de processo mais radicais, que envolviam funções administrativas. O objetivo dessas inovações foi melhorar a eficiência e a qualidade do serviço. Exemplos disso incluem fornecer informações administrativas *on-line* ou formulários administrativos, registro *on-line* para procedimentos de aquisição *on-line*, gerenciamento informatizado de listas de espera de habitações em órgãos municipais – mesmo que a comunicação com os cidadãos fosse feita por telefone ou por equipes que foram mais equipadas com PCs – e máquinas automáticas de bilhetes – em galerias, museus ou outros serviços públicos.

As ondas posteriores de informatização, no caso dos serviços públicos, usaram naturalmente as melhorias sucessivas nos PCs; porém, o mais importante é seu uso de redes para acesso a e-mails e informações e para serviços interativos. Aplicativos para celulares e *smartphones* surgiram relativamente com atraso – talvez porque a falta de padrões dominantes aqui dificulte os serviços públicos para inovar, sem aparentemente mostrar favoritismo a um ou outro contendor na guerra de padrões.

Barras considerou a entrega de serviços públicos *on-line* para representar inovações de produto – o que corresponde ao entendimento do *Manual de Oslo*. Exemplos disso incluem movimentos avançados para o e-governo, em que o acesso a muitos procedimentos administrativos se torna disponível *on-line*, e há ainda mais movimentos para a e-democracia. Essa forma de e-governo objetiva essencialmente “desmaterializar os procedimentos administrativos tradicionais” (Suire, 2007, p. 164, tradução nossa). Por exemplo, na França, o Escritório de Bem-Estar da Família (CAF) tem um *site* na internet no qual os usuários podem declarar sua renda, ter acesso a formulários e rastrear a posição de seus pagamentos e reembolsos. O Sistema Nacional Francês de Seguro de Saúde (CNAM) também tem uma página na internet, na qual os usuários podem acessar as informações e os formulários, bem como rastrear reembolsos *on-line* (Bacache-Beauvallet, Bounie e François, 2011). Arduini *et al.* (2010) examinam o desenvolvimento e os formulários de e-governo nas cidades italianas, com base em número de variáveis contextuais. No Reino Unido, o governo fornece facilidades para os cidadãos criarem petições, com a ideia de que tópicos que reúnem bastante apoio podem ser levados a debate parlamentar.

Esses desenvolvimentos – a maioria, recentes – no e-governo fornecem novas perspectivas nessa terceira fase do ciclo que enriquecem e fortalecem o modelo inicial de Barras, descritos a seguir.

- 1) Algumas dessas inovações estabelecem interações mais fortes entre administrações e usuários, e dão a estes últimos um papel mais ativo na criação desses serviços – de acordo com o espírito da *web 2.0*. Essas inovações refletem evolução do e-governo focada na desmaterialização e na eficiência para uma e-governança tão mais rica, que busque “alterar a natureza da relação, iniciando uma nova forma de parceria mais interativa com o cidadão-usuário” (Suire, 2007, p. 164, tradução nossa).
- 2) Nessa terceira fase, o modelo de Barras concentra-se principalmente nos e-serviços fornecidos ao cliente ou usuário final (no caso de serviços públicos, G2C). Podemos facilmente ampliar o modelo para incluir outros recipientes: negócios (G2B) – de fato, muitos serviços públicos são direcionados à indústria; especialmente, apoio a várias atividades de inovação – e outros órgãos do governo (G2G) – que podem incluir relações horizontais de serviço (com outras agências públicas) e verticais (com níveis administrativos mais altos ou mais baixos).

Parece paradoxal que a abordagem de ciclo reverso de produto de Barras destaque um comportamento específico de organizações de serviço em termos de inovação – estas têm um ciclo *reverso* –, mas que aqui nós colocamos como abordagem assimilacionista –, e não como abordagem diferenciadora, como fizeram Coombs e Miles (2000). A explicação é que, embora o ciclo seja reverso, Barras descreve uma dinâmica de inovação exclusivamente tecnológica – por exemplo, serviços públicos fornecem e-governo e entrega *on-line* de informações e formulários. Há pouca atenção a novos serviços não tecnológicos que podem ser criados, tais como novas políticas sociais, como direitos a aposentadoria, direitos de cidadãos, procedimentos de ouvidoria e coisas afins. Realmente, há surpreendentes novos serviços capacitados por tecnologia que

também podem ser criados, mas que requerem considerável desenvolvimento de modelos de negócios adequados e apoio social – como é o caso de novos serviços que apoiam novos sistemas para monitorar a saúde de pessoas vulneráveis. Outra evidência da tendência tecnologista da estrutura de Barras é que novos produtos financeiros não são dados como exemplos de inovação de produto em bancos. Os únicos exemplos dados (*e-banking*) são baseados em tecnologia.

Privilegiar uma inovação tecnológica não é a única limitação dessa abordagem, e não apenas quando se aplica a serviços públicos. Uchupalan (2000) estudou uma gama de inovações de TIs nos bancos tailandeses, em profundidade, e concluiu que a inovação de TIC em serviços pode seguir vários caminhos, com o padrão de ciclo reverso de produto sendo apenas um caso bem incomum. Isso é relevante para os serviços públicos, em que as inovações podem ser acionadas por muitos fatores. Por exemplo, muito da difusão da prática do e-governo pelo mundo tem mais a ver com criadores de políticas em busca de imitar e até mesmo superar inovações de serviço realizadas em outras partes do que com administradores descobrindo novas coisas que tenham relação com seus sistemas de computação. A inovação tecnológica do serviço público pode até ser questão de pressão dos usuários – por exemplo, pacientes que usam a internet em busca de informações sobre tratamentos e depois pressionam seus médicos para avaliar e fornecer esses tratamentos. Outro caso que pode ser familiar aos acadêmicos é a introdução de *software* antiplágio, em resposta a estudantes que “pegam emprestado” materiais de ensaios de fontes na internet.

Muito do poder da abordagem do ciclo reverso de produto vem de sua confiança na distinção de produto/processo. Isso é problemático com serviços, conforme menciona o *Manual de Oslo*. As duas dimensões são frequentemente inseparáveis porque o produto é definido como um ato – e pelo menos a parte administrativa do processo

de produção de serviço é passível de ser contígua ao consumo do serviço (Gallouj, 1998).

Finalmente, mesmo se o relato de Barras (1990) fosse preciso, ainda assim seria incompleto, no sentido de que se concentra na inovação tecnológica, e “uma teoria de inovação em serviços” deve incluir inovações não tecnológicas de serviço. Além disso, sua orientação tecnológica é, em si, limitada, visto que se concentra exclusivamente em inovação baseada em TIs. Mas os serviços em geral – especialmente os serviços públicos – podem e usam outros tipos de tecnologias; por exemplo, sistemas físicos, químicos ou biotecnológicos (culinária, refrigeração, transporte, manuseio de bens e hospedagem de ferramentas usadas nos serviços públicos, tais como saúde e serviços, incluindo-se medicamentos, equipamentos cirúrgicos e dentários, próteses e outros). Até mesmo em termos de inovação baseada em TIs, há limitações. A abordagem de Barras descreve bem a experiência de organizações de serviços em determinado período histórico, do início da adoção e do aprendizado do uso das novas TIs. Vinte e cinco anos depois, gerações posteriores de inovação em TIs podem colocar outros padrões no cenário. Igualmente, enquanto as organizações de serviço assimilaram com êxito novas TIs e seguiram para inovações de produtos capacitadas pela tecnologia, seria esperado que estas continuassem em um curso de ciclo reverso de produto – ou chegar a organizações assemelhadas em outros setores, conformando-se de maneira mais próxima à abordagem estabelecida de ciclo de produto.

2.4 Padrões setoriais da inovação tecnológica

Há muito é evidente que os padrões de inovação variam através dos setores econômicos. Pavitt (1984) introduziu uma estrutura de classificação altamente influente, na qual ele situou vários setores em diversas categorias, em termos de inovação tecnológica. Em sua formulação original, todos os setores de serviço foram vistos como fazendo parte de uma categoria “orientada para

o fornecedor.”⁷ O tratamento de setores de serviço de Pavitt reflete a visão prevalente até 1990; essa inovação pode ser identificada com inovações tecnológicas, que fluem principalmente de indústrias de manufatura.

Soete e Miozzo (1990) aceitaram o foco de Pavitt (1984) sobre inovação tecnológica. Mas eles analisaram sua taxonomia de inovação, demonstrando que – com uma pequena adaptação – as categorias de Pavitt poderiam ser aplicadas para diferenciação em indústrias de serviços. Isso implicou que, mesmo se muitos setores de serviços ainda fossem orientados para o fornecedor, isso não ocorreria com todos. De fato, a gama de práticas inovadoras nos negócios de serviços é tão ampla quanto a vista na manufatura.

Soete e Miozzo (1990) veem muitos setores de serviços como sendo amplamente *dominados pelo fornecedor*, mencionando serviços pessoais (alimentos e bebidas, negócios de consertos, salões de beleza etc.), juntamente com o comércio varejista. Em contraste, alguns serviços pertencem a *setores intensivos de produção e intensivos de escala*, cujas tarefas administrativas em larga escala frequentemente são receptivas a alguma automação pela aplicação da nova TI *setores de rede*, e também são de larga escala. Alguns dependem de redes físicas extensas – por exemplo, transporte e serviços de viagem, comércio atacadista e distribuição –; outros necessitam de redes de informática, como é o caso de bancos, seguros, transmissão e telecomunicações. Tais serviços são importantes para conformar redes de TI e desempenham um papel principal em definir e especificar inovações, em vez de serem usuários passivos. Outra categoria é a de *fornecedores de tecnologia especializada e setores baseados em ciência*, tais como *softwares* e serviços de negócios especializados, cuja principal fonte de tecnologia é a própria atividade inovadora dos

negócios e na qual o processo inovador tende a ser “dominado pelo usuário”.

Enquanto o relato de Soete e Miozzo (1990) foi amplamente impressionista, alguns estudos recentes usaram dados de pesquisa sobre inovação para desenvolver e explorar sistemas de classificação bem similares. Assim, um estudo alemão de Hipp e Grupp (2005) fez a diferenciação entre quatro padrões (*o intensivo de conhecimento, o intensivo de rede, o intensivo de escala e o intensivo de inovação externa*). Esses são bem similares às categorias de Soete e Miozzo (1990) e Pavitt (1984), mas como trabalham com dados de nível de empresa, esses autores podem estabelecer outro ponto importante. Além de confirmar a diversidade dos tipos de inovações entre serviços, seus resultados alertam sobre identificar setores de serviço com padrões de inovação de serviço. Certamente, os padrões e os setores da indústria de serviços estão relacionados – por exemplo, o padrão *intensivo de conhecimento* foi particularmente comum em Kibs técnicos, o padrão *baseado em rede*, nos bancos, e o *padrão dominado pelo fornecedor*, em outros serviços financeiros. Mas todos os setores apresentaram vários padrões. Empresas que, de maneira nominal, pertencem ao mesmo setor podem, assim, ter padrões de inovações bem diferentes, ponto este omitido em muitos estudos de inovação nos serviços.

Como em praticamente todos os estudos de pesquisas sobre inovação, o estudo de Hipp e Grupp (2005) somente focalizou serviços do setor privado. Em sua análise mais impressionista, Soete e Miozzo (1990) consideraram serviços públicos (educação, saúde e administração). A visão deles foi que isso está na categoria *domada pelo fornecedor*, embora haja pouca evidência reunida para apoiar esse relato. Certamente, todos esses setores que consomem grandes volumes de tecnologia de fontes externas aplicam TI

7. Notadamente, o trabalho empírico na qual sua estrutura foi construída deriva de banco de dados de inovações que não buscaram cobrir setores de serviço.

extensamente, enquanto a saúde, em especial, usa muitas inovações especializadas de manufatura (farmacêutica, equipamentos cirúrgicos e afins). Mas estes também são serviços com similaridade considerável a grandes organizações de serviço de rede no setor privado. Há analogias óbvias entre cirurgias, hospitais, escolas, universidades, emprego e centros de previdência social e afins, e as ramificações de bancos, supermercados e outras instituições, bem como entre as grandes instalações de serviço administrativo na administração pública e as do serviço financeiro. Centros de computação do governo foram, de fato, usuários iniciais de computadores centrais e redes de dados.

Há também dessemelhanças óbvias entre muitos desses grandes serviços públicos e seus equivalentes no setor privado. Diferentemente de bancos e serviços de varejo, por exemplo, os serviços de saúde e educação possuem forças de trabalho bastante intensivas em conhecimento – pelo menos determinadas por grandes cotas de alunos de graduação entre seus empregados. A administração pública aparece com uma cota geralmente ampla de *trabalhadores em informação* com educação secundária, mas sem diplomas universitários.⁸ Fica evidente que diferentes serviços públicos possuem bases de conhecimento distintas e se relacionam aos cidadãos de forma bem diferente – compare a polícia, as escolas, os hospitais e os serviços de impostos, por exemplo. Espera-se, portanto, que os serviços públicos variem de um para outro – e com o tempo. Mas muitos serviços públicos de nível nacional são passíveis de ser similares a setores de escala e rede intensivos, em vários aspectos. Podemos também esperar que alguns serviços tenham muito em comum com o padrão intensivo de conhecimento, como vemos os departamentos de P&D e programas, laboratórios e esforços de serviço de projeto, em muitos setores do serviço público – pelo menos, em países maiores e mais

ricos. Dessa forma, é implausível que os serviços públicos possam ser vistos prontamente como simplesmente seguindo padrões orientados ao fornecedor ou de inovações externas. Ainda é necessário avaliar se precisamos introduzir novos padrões no sistema de classificação ou se podemos encaixar os serviços públicos mais ou menos adequadamente nas categorias mencionadas anteriormente.

De fato, pode não ser apenas que setores sejam heterogêneos internamente. Diferentes padrões e trajetórias de inovação podem coexistir e interagir nas mesmas organizações – constata-se isso, por exemplo, em Gallou (2002a). Há muitos exemplos da hibridização de logística e trajetórias de processamento de materiais e de logística e trajetórias de processamento de informações em hospitais. O que se segue pode ser fornecido como exemplo de tecnologias médicas híbridas (tecnologias que combinam TIs com tecnologias mais tradicionais de processamento de materiais): diagnósticos com o auxílio da computação, supervisão médica, equipamentos de diagnóstico automatizado e videocirurgia. Por exemplo, podem haver padrões diferentes em trajetórias tecnológicas de materiais ou processamento de informações e aqueles mais ligados a serviços e trajetórias relacionais (não tecnológicas). Por exemplo, uma inovação importante nos serviços de saúde mental, no Reino Unido, foi a ampla introdução da terapia cognitivo-comportamental, ora em conjunto com medicamentos, ora de forma independente. Essa terapia se refere amplamente a usar novas abordagens que estimulam o cliente a analisar e reconsiderar seus padrões de pensamento e aplicar estratégias cognitivas diferentes para enfrentar os problemas em suas vidas. Pode ser vista como prover a equipe de serviço de saúde com novas rotinas e instruções que possam usar para estimular novas rotinas em seus clientes. Os efeitos são avaliados como comparáveis ou superiores aos antidepressivos. Além disso, os procedimentos

8. Miles (2008) inclui dados em credenciais educacionais como parte de uma série de contrastes estatísticos nos setores de serviços.

estão sendo usados em escolas e serviços de emprego, assim como nos serviços de saúde (Platts e Williamson, 2000; Winspear e Robertson, 2005). A terapia cognitiva comportamental (CBT) é frequentemente usada em conjunto com medicamentos, ou entregue através de mídia de TI. Esse é apenas um exemplo. A ideia é que várias trajetórias tecnológicas e não tecnológicas podem coexistir separadamente ou de forma híbrida, em organizações privadas ou de serviço público (Djellal e Gallouj, 2005; 2008).

2.5 Perspectiva assimilacionista e industrialização (ou racionalização industrial) dos serviços

A perspectiva assimilacionista pode ser interpretada como uma tentativa de ver os serviços como muito pouco diferentes dos bens, e, assim, é fácil de ser tratada nas estruturas e métricas de estudos de inovação estabelecidas. Esse esforço intelectual encontra paralelo na gestão industrial (serviço). Tal gestão se concentra em tornar os produtos de serviço mais como produtos “normais” – frequentemente, apenas chamados de “produtos; por isso, ouvimos a “produção de serviços”. Isso significa padronização de serviços, e, essencialmente, o mesmo produto de serviço pode ser duplicado muitas vezes com variações mínimas. Os produtos tornam-se menos indistintos; a interação entre o fornecedor de serviço e o cliente – ou seja, a relação de serviço – reduz-se ao nível mínimo (Levitt, 1976). No entanto, devemos notar que, nas novas visões de produção – por exemplo, em Valminen (2011) e Valminen e Toivonen (2011) –, conquanto a finalidade ainda seja tornar o serviço menos indistinto, em vez de a interação entre cliente e fornecedor de serviço ser minimizada, esta é estimulada, principalmente graças às TIs.

Uma das primeiras discussões que tem contribuído para a literatura de inovação de serviço foi criada por Levitt (1976), que argumentou que as organizações de serviços estavam se expandindo em escala ao adotar processos industriais – tais como alta divisão de traba-

lho e redução da necessidade de habilidades profissionais – e padronizando seus produtos para obter economias de escala. Isso teve eco nos estudos de Barras (1990), nos quais ele mencionou que a nova TIC estava promovendo uma revolução industrial nos setores de serviço – porém, Levitt (1976), falando de tecnologias “duras”, “suaves” e “híbridas”, via uma gama mais ampla de reorganização tecnológica e procedimentos em serviços, incluindo-se a organização de produtos-padrão nas indústrias de *fast food* e varejo, por exemplo. Por sua vez, análises de formas de industrialização flexíveis, pós-fordianas, ainda estavam nascendo na época, e agora apontaríamos para a “customização em massa” e a “especialização flexível” em atividades, tais como *fast food* – na qual uma enorme variedade de produtos alimentícios pode ser reunida de um conjunto de componentes modulares padrão (Gadrey, 1996; Jiao, Ma e Tseng, 2003; Sundbo, 2002).

Desse ponto de vista, a perspectiva assimilacionista não está somente presente na literatura, mas também está sendo aplicada em muitas organizações de serviços, inclusive nos serviços públicos. A hipótese é que o trabalho é feito de forma melhor no contexto de burocracias fortemente hierárquicas e segmentadas, regidas por regras que não são desconhecidas pelos serviços públicos. Essa forma de racionalização, que reduz a diversidade – e a inovação *ad hoc* e customizada –, é considerada como fonte de eficiência – por isso, vemos cirurgias sendo estimuladas a se especializarem em realizar uma operação específica, com elevada divisão de mão de obra. Mas também pode ser defendida como base para melhor equidade, já que implica que serviços públicos idênticos estão sendo fornecidos para todos, por toda parte, em uma sociedade.

Devemos notar também que o modelo de industrialização de serviços públicos está bem mais alinhado com o surgimento do pensamento de *new public management* nas décadas recentes, que argumentou que os serviços públicos provavelmente inovariam mais e se tornariam

eficientes se adotassem estruturas organizacionais como as que são prevalentes nos serviços privados – incluindo-se mais uso de *marketing* interno, terceirização de serviços, pressões competitivas, índices de medição de alvos e desempenho etc. Ao mesmo tempo, surgiu a crítica a essa abordagem como deixando de levar em conta questões essenciais do *design* e da qualidade dos serviços – para uma crítica abrangente, consulte-se Seddon (2008). A preocupação é que os serviços industrializados possam arriscar perder muito da relação de serviço que pode impactar o crescimento e o desenvolvimento por parte do cliente do serviço; preocupação essa que será familiar a muitos na educação superior.

2.6 Um afrouxamento parcial na perspectiva assimilacionista? Autonomização e endogenização

A perspectiva assimilacionista tem se afrouxado de várias formas, principalmente em pesquisas mais recentes. Esse afrouxamento tem duas formas principais, cada uma das quais implica mudança de perspectiva que está longe de ver os setores de serviços como indústrias lideradas por fornecedores de baixa tecnologia, mantendo a visão de que estes podem ser fundamentalmente bem descritos pelo paradigma da inovação industrial.

Podemos rotular o primeiro afrouxamento como autonomização, na medida em que essas organizações de serviços são menos prováveis de serem vistas como subordinadas à inovação industrial. Algumas organizações de serviços – tanto serviços públicos quanto privados – não são mais vistas como engessadas na adoção passiva de tecnologias produzidas em outros locais. Em certos casos, essas organizações podem produzir algumas dessas técnicas; porém, mais importante, elas podem, algumas vezes, reverter a relação de poder, exercendo uma influência decisiva nos fornecedores industriais de equipamentos e, eficientemente, indicando as trajetórias tecnológicas – através da imposição

de especificações funcionais e técnicas etc. Em alguns casos, pode haver reversão completa da relação de poder, o que gera trajetórias de inovação que não são mais “dominadas pelo fornecedor”, mas “dominadas pelo consumidor ou usuário” (seção 4). Devemos notar que esse relato se aplica aos serviços públicos gerais. Há também atividades especializadas de serviço público que realizam P&D e podem muito bem criar descobertas científicas e inovações tecnológicas (laboratórios de pesquisa, grupos de pesquisa em universidades, laboratórios de serviço de saúde etc.). Essas atividades são fundamentalmente autônomas, e alguns aspectos de modelos de inovação industrial podem ser aplicados a estas – e, com a privatização de muitos laboratórios do governo em vários países (OECD, 2011), isso pode ser efetuado não apenas em análise acadêmica, mas também na prática.

O segundo afrouxamento da perspectiva assimilacionista podemos chamar de *endogenização* da inovação de TI, que, discutivelmente, tem o maior efeito nas indústrias de serviços em geral e nos serviços públicos em particular. A introdução da TI em todos os níveis de organizações de serviço (de administração e escritório principal) ajuda a mudar a natureza do produto. Serviços e inovações em serviços aparecem cada vez mais como categorias híbridas, que combinam TI tangível e intangível e engenharia organizacional – ou seja, *design* e formas de desenvolvimento organizacional (Djellal *et al.*, 2003). A endogenização da TI leva a novas formas de interatividade e novos espaços (proximidade virtual nacional ou internacional etc.).

A perspectiva assimilacionista permite diversidade entre os serviços e pode perceber as tendências na inovação de serviços que demonstram não apenas a industrialização, mas também, pelo menos, a inovação parcial da autonomização e endogenização da TI nas indústrias de serviço. Porém, outros autores enfatizam a distinção entre os serviços e o que chamamos de perspectiva de diferenciação, que ainda está ativa – suas

implicações nos serviços públicos serão avaliadas na próxima seção.

3 DIFERENCIAÇÃO: AS ESPECIFICIDADES DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS

A segunda perspectiva analítica tem vários rótulos na literatura: perspectiva *direcionada ao serviço* ou *diferenciação* (Gallouj e Weinstein, 1997), perspectiva de *demarcação* (Coombs e Miles, 2000) ou perspectiva de *distinção* (Salter e Tether, 2006). Apesar da diversidade de rótulos, os autores compartilham ideias similares sobre essa perspectiva. É vista como concentrada nas especificidades da inovação de serviço (sua natureza, sua organização, seus determinantes e seus regimes de propriedade), em que a ideia é que há formas de inovações que são negligenciadas e até mesmo escondidas, e que podem ser identificadas através de foco nas atividades de serviço. Muito deste trabalho assume a forma de explicação das especificidades dos serviços e de levar em conta suas consequências para a inovação e a medição da inovação. Outros estudos são mais indutivos, representando esforços para avaliar casos reais de inovação de serviços. Devemos notar que a literatura sobre ciência política, que frequentemente é negligenciada pela economia e pela ciência da administração, tem contribuído para essa perspectiva de diferenciação, tratando tanto da natureza da inovação quanto de seus modos de organização e implantação. Apenas algumas dessas referências estão em Moore (1995), Benington e Moore (2011), Osborne (2010), Hartley (2005) e Sørensen e Torfing (2012). Além das tipologias baseadas empiricamente, a perspectiva de demarcação também fornece mais contribuições conceituais, que podem ser chamadas de “teorias locais” de inovação em serviços (Gallouj, 2002a), na medida em que seu objetivo é identificar comportamentos inovadores específicos de setor, sem pretender generalizá-los ao conjunto total de atividades de serviço. Essas teorias locais, que não vamos discutir aqui, são desenvolvidas, por exemplo, no campo do varejo – por exemplo, a “teoria da sanfona” (Hollander, 1966) e a “teoria da roda do varejo” (McNair, 1958).

3.1 As especificidades dos serviços e seu impacto na inovação

Numerosas características devem supostamente diferenciar atividades de serviço e produtos daquelas vistas como descrevendo manufatura e bens – Miles (1993) expôs uma lista extensa destas, mesmo assim deixou de usar o novo termo popular na atualidade de *coprodução*. *Intangibilidade* e *interatividade* são as duas características técnicas intrínsecas geralmente designadas a produtos de serviço como as diferenciando de bens. Estas fornecem uma heurística útil para analisar de forma dedutiva os impactos das características das especificidades de serviço na inovação.

A intangibilidade dos serviços foi notada por Adam Smith em *A Riqueza das Nações* (Smith, 1776). Muitos serviços não podem ser armazenados, por isso são consumidos no momento e no local de produção (coterminalidade e colocação). O produto-serviço não é um artefato tangível, mas uma mudança de estado (Hill, 1977; Gadrey, 1992). Essas características geralmente empanam a distinção tradicional entre as inovações de produto, de processo e organizacional. Também chamam nossa atenção as formas de inovações de produtos intangíveis que não estão embutidos em componentes técnicos. A maioria das “inovações *ad hoc*” (Gadrey e Gallouj, 1998; Gallouj e Weinstein, 1997), que vai bem além da customização, toma essa forma. Igualmente, a intangibilidade pode ser vista como algo a ser superado pelo fornecedor de serviço, levando as “inovações de formalização” destinadas a tornar o produto mais produtivo, mais comprovável e mais *transportable*. Dessa forma, acrescentam-se elementos tangíveis ao serviço – tais como cartões de fidelidade e novas plataformas de mídia. Também é difícil proteger inovações intangíveis usando mecanismos de direito de propriedade intelectual (IPR – em inglês, *intellectual property rights*), como patentes, e pelo menos alguns tipos de inovações de serviço são facilmente copiados. Finalmente, a intangibilidade pode dificultar a avaliação do impacto econômico da

inovação, porque é difícil avaliar o impacto de resultado difuso, cujas fronteiras nem sempre são bem definidas.

Um desenvolvimento que ajuda na literatura de pesquisa de serviços, em anos recentes, tem sido a ênfase na diferença entre o serviço administrativo e o corpo de executivos. O corpo de executivos – ou estágio de frente, no trabalho de Glushko e Tabas (2009) – é o ponto em que os trabalhadores de serviços e clientes interagem e coproduzem o serviço. É o ponto em que o processo de serviço e o produto são, muitas vezes, difíceis de desembaraçar. O *back office/back-stage* é menos visível para o usuário, como está implícito na terminologia teatral. É onde os vestidos são vestidos, os atores estão preparados. Mas há um *back-stage* muito mais extenso, incluindo-se, por exemplo, o estúdio de ensaio, o roteiro e o trabalho de *design* de palco. Os processos envolvidos aqui não são geralmente cotermiais e colocados com o desempenho e seu consumo. Igualmente, nos serviços públicos, os professores preparam suas lições e seu material de apresentação; o pessoal de laboratório, nos hospitais, realiza exames médicos e os médicos discutem opções de tratamento; e assistentes sociais fazem reuniões sobre casos e coisas do gênero. Além disso, há o serviço administrativo, no qual processos bastante universais de gestão de equipe e folha de pagamento, organização de cadeias de suprimento e cronograma de atividades de serviço, mantendo registros de clientes etc., são gerenciados. Glushko e Tabas (2009) discutem como a nova TI pode ser usada para criar novos elos entre clientes e atividades que eram costumeiramente da administração – um exemplo sendo a capacidade de rastrear o progresso de pacotes sendo manuseados através de sistema de transporte de fretes. Os serviços públicos podem, similarmente, fornecer a seus clientes inteligência aprimorada sobre a situação de seu caso nos sistemas administrativos, e outras inovações podem criar uma interação aprimorada entre clientes e elementos do serviço público, os quais estavam previamente invisíveis e inacessíveis.

A segunda característica (interatividade) significa que o consumidor, o cliente ou o usuário estão envolvidos, de uma forma ou de outra, na produção do serviço. Isso provavelmente afeta a inovação nos serviços. Assim, a coprodução, como é agora amplamente conhecida, promove formas de inovação customizada e *ad hoc*. Implica mais uma organização interativa da inovação do que uma organização linear. Isso cria questões de propriedade do produto de trabalho coletivo e pode ocasionar problemas para a capacidade de reprodução de inovações – ou até mesmo o acúmulo de conhecimento gerado no curso do processo de inovação.

Essas duas características – e, conseqüentemente, a discussão de possíveis impactos na inovação – se aplicam aos serviços públicos, assim como aos privados. De fato, o próprio Adam Smith mencionou servidores do Estado como exemplos de sua análise das especificidades dos serviços. No entanto, os serviços públicos também são “públicos”, o que pode levar a características específicas que têm impactos na inovação. Uma “diferenciação dupla” pode ser empregada – além da diferenciação dos serviços *vis-à-vis* com a inovação industrial, os serviços públicos são diferenciados *vis-à-vis* a inovação de serviços de mercado. Três características são frequentemente citadas nesse contexto, todas estas tendo sido mencionadas antes.

Em primeiro lugar, estudos de inovação têm visto a inovação basicamente como estimulada pela competição entre empresas: Por que os serviços públicos devem inovar sem esse estímulo? Descobertas científicas podem surgir da pesquisa no setor público, mas é preciso a iniciativa empresarial para transformar as descobertas e as invenções em inovações que enfrentem o mercado. A nova gestão pública é, em parte, justificada como aporte de concorrência e quasi-mercados para os serviços públicos e os arranjos de terceirização, e as PPPs de vários tipos são vistas como aportando rigor de negócios à produção e à entrega de serviço.

Evidências sobre a relação entre inovação dos serviços públicos e privados são mistas (Halvorsen *et al.*, 2005), com pelo menos um estudo encontrando taxas mais altas de adoção de inovações-chave em serviços de saúde pública e educação do que em comparadores privados (Earl, 2002). Mas o conhecimento recebido é que a natureza não comercial e não competitiva dos serviços públicos dificulta sua inovação. Organizações burocráticas e seus servidores civis são considerados como não tendo incentivos para inovar, porque estes funcionam em ambientes protegidos ou monopolizadores. De fato, as organizações públicas são consideradas como tendo grande aversão ao risco e como sendo relutantes a experimentar ou se arriscar a falhar – mesmo que o aprender não seja obtido com alguma falha. A preocupação com a eficiência nos serviços públicos é fonte de inovação com alvo em obter racionalização, mas, conforme notado em alguns estudos (Potts, 2009; Koch *et al.*, 2005), também é uma barreira a outras formas de inovação.

Algumas visões críticas dos gerentes do setor público os veem como tendo objetivos que nada fazem para estimular a eficiência e a inovação. Por exemplo, a principal preocupação pode ser a extensão do alcance de seus poderes, aumentando o número de pessoas a seu cargo, aumentando seus orçamentos e capacidade de gastos e focalizando os (novos) resultados mais visíveis e mais espetaculares à custa de mais úteis, mas menos visíveis (Lindsay, 1976). Tais casos não podem ser negados, mas deve-se notar que, em contraste, muitos trabalhadores profissionais entrarão no serviço público para ajudar a enfrentar os problemas sociais em vez de garantir empregos de prestígio e pensões confortáveis. Eles são susceptíveis de serem motivados a usar seus conhecimentos para encontrar melhores maneiras de fazer as coisas. As burocracias podem limitar seu alcance para a inovação. Igualmente provável, muitas inovações de grandes serviços públicos não são efetivamente difundidas nessas organizações. Provavelmente, de igual modo, muitas

inovações de grandes serviços públicos não são efetivamente difundidas nessas organizações (Greenhalgh *et al.*, 2005).

Em segundo lugar, está o sistema político, e não os interessados, que mantém controle dos serviços públicos. Assim, os problemas inerentes de relações de agências são particularmente mais graves nos serviços públicos que nos serviços de mercado (Dixit, 2002): as oportunidades para controle – pelos donos finais, que são cidadãos – e os incentivos para melhoria do desempenho e inovar são consideravelmente reduzidos. Muita mudança nos serviços públicos resulta de reorganizações impostas por motivos ideológicos ou por reações apressadas ao ímpeto da mídia, embora não devamos ignorar a existência de esforços baseados em evidências para aprender de outros sistemas políticos de outros locais – por exemplo, a difusão de sistemas de ouvidoria, conforme Newmark (2002). Assim como as novas políticas dos mestres políticos, não é desconhecido que inovações de cima para baixo sejam impostas pela direção – sem um processo completo de testagem com a equipe de serviços e os usuários finais. Um exemplo recente é a incapacidade de realizar grandes componentes da maior iniciativa de TI do mundo, o sistema de TI do Sistema Nacional de Saúde (NHS), após grandes gastos e anos de queixas de falha extensiva em avaliar os requisitos dos usuários e ouvir corretamente as visualizações dos usuários.

Em terceiro lugar, os princípios dos serviços públicos (igualdade, justiça e continuidade) são passíveis de afetar a inovação. Os gerentes de serviços públicos são obrigados a aderir a procedimentos rígidos, que salvaguardam os princípios de igualdade entre cidadãos – em termos de localização de infraestrutura, recrutamento etc. –, e com frequência têm liberdade limitada para substituir recursos (Knox Lovell, 2002) e recursos limitados para gastar na construção ou aquisição de equipamentos. Relativamente à natureza do produto, conforme revela Fox (1999), os gerentes de serviços públicos não têm controle sobre o

conjunto de serviços ofertados, ao contrário das contrapartes do setor privado. Eles possuem liberdade limitada para influenciar a natureza do produto: por exemplo, não podem, por iniciativa própria, parar de fornecer um serviço ou oferecer outro diferente.

Os princípios dos serviços públicos também podem estimular a inovação. São capazes de levar a formas de inovação específicas, não técnicas e que não são de mercado, envolvendo questões domésticas, sociais e cívicas – ou seja, que valorizam relações interpessoais. Assim, o aumento da inovação social nos – ou com a participação dos – serviços públicos é consequência importante dessa terceira característica, que reflete os princípios dos serviços públicos: igualdade, justiça e continuidade.

Dessa forma, há boas razões para esperar que a “diferenciação dupla” dos serviços públicos afetará, em maior ou menor extensão, suas inovações. A forma como isso acontece pode variar através dos tipos de serviços, com o tempo e com os países. Explorar essa questão é um tema importante para a pesquisa comparativa.

3.2 Pesquisa empírica e classificação de formas específicas de inovação

Embora tenham havido esforços, como discutido anteriormente, para derivar as especificidades da inovação de serviços a partir das especificidades das atividades de serviço e dos próprios produtos, muita atividade empírica é basicamente indutiva. Presumindo-se que haja características distintivas, há o trabalho de explorar casos de inovação de serviço com uma mente mais ou menos aberta sobre como estes serão. As inovações tecnológicas não são os únicos tipos de inovação considerados.

Os primeiros estudos examinaram atividades que resultaram em serviços altamente intangíveis e interativos, que são, presumivelmente, aqueles em que as especificidades são mais

prováveis de aparecer. Estes se concentraram, por exemplo, sobre Kibs e em banco e seguros – que também foram setores em que o entendimento precoce da nova TI foi aparente. Além disso, devido à natureza de sua atividade (processamento de conhecimento), os Kibs – principalmente consultoria – podem ser especialmente sensíveis à questão da inovação, quer porque estes inovem, quer porque trazem inovação por seus clientes (Miles *et al.*, 1994). Den Hertog (2000), por exemplo, discute como os Kibs inovam e frequentemente compartilham inovações com seus clientes, embora a fusão do conhecimento desses clientes com suas bases de conhecimento próprio seja mais geral – tecnológicos ou não. Gadrey e Gallouj (1998) sugeriram que as consultorias que examinaram usavam três formas de inovação: inovação *ad hoc* (soluções originais para problemas conjuntamente desenvolvidos com o cliente); inovação de novo campo de conhecimento (fornecimento de aconselhamento em um campo emergente de conhecimento); e inovação de formalização (implantação de métodos para definir melhor o serviço). Uma coleção recente discutindo essas questões está em Di Maria, Grandinetti e Di Bernardo (2012).

Subsequentemente, há uma mudança setorial do foco analítico para especificidades de inovações em serviços geralmente considerados mais operacionais ou menos intensos em termos de conhecimento. Os exemplos incluem hospitalidade, transporte, serviços de limpeza, cuidado a idosos etc. – setores frequentemente estudados da perspectiva da qualidade de gestão de serviços, porém menos vistos em termos de inovação.

Muitas tipologias *ad hoc* foram desenvolvidas em estudos de várias atividades, mas uma característica importante é que esses estudos chamaram repetidamente atenção para formas não tecnológicas de inovação. Os três tipos de inovação de Gadrey e Gallouj (1998) são um exemplo característico.

Pesquisas empíricas similares, desde uma perspectiva de demarcação, com foco em possíveis especificidades de inovação em serviços, também foram realizadas em serviços públicos, especialmente em estudos recentes (Mulgan e Albury, 2003; Hartley, 2005; Koch *et al.*, 2005; Windrum e Koch, 2008; Becheikh *et al.*, 2009; Fuglsang, 2010; Miles, 2012). Entre as tipologias de inovação recentes nos serviços públicos, vemos – juntamente com categorias tradicionais de produto/serviço, processo, inovações tecnológicas e organizacionais e algumas formas específicas de inovação. Halvorsen *et al.* (2005) também distinguem inovações administrativas. Por exemplo, o uso de um novo instrumento de política, que pode ser resultado de alteração de política; inovações de sistema (um novo sistema ou uma mudança fundamental de um sistema existente, como é o caso do estabelecimento de novas organizações ou novos padrões de cooperação e interação); inovações conceituais (uma mudança na perspectiva dos atores: tais alterações são acompanhadas pelo uso de novos conceitos; por exemplo, gestão hídrica integrada ou arrendamento de mobilidade); ou até mesmo alterações radicais da racionalidade – que significa que a visão de mundo ou a matriz mental dos empregados de uma organização está mudando. Hartley (2005) menciona inovações que envolvem posição – envolvendo novos contextos, clientes ou parceiros em serviços; estratégia – com novos objetivos, finalidades ou valores, tais como os envolvidos em políticas de comunidade; governança – por exemplo, novas instituições democráticas e formas de participação; e retórica – em que uma nova linguagem, novos conceitos e novas definições são aplicadas, como em taxas de congestionamento e impostos de carbono. Bekkers, van Duivenboden e Thaens (2006) distinguem inovações organizacionais que se concentram na criação de novas formas organizacionais, ou na introdução de novos métodos e técnicas de gestão e novos métodos de trabalho – como é o caso de centros de serviço compartilhado ou novos sistemas de qualidade

–, de inovações conceituais – envolvendo novos conceitos, quadros de referência ou até mesmo novos paradigmas; a nova gestão pública ou a noção de governança podem ser exemplos disso – e de inovações institucionais – em que há transformações fundamentais nas relações institucionais entre organizações, instituições e outros atores no setor público; por exemplo, a introdução de elementos de democracia direta, através de referendos em uma democracia representativa. Os vários autores usam terminologias diferentes e fazem distinções que diferem em detalhe, mas tudo isso aponta para uma gama de atividades inovadoras que podem ocorrer em vários níveis em uma estrutura de serviço público. Um aspecto disso é o papel importante de estruturas mais gerais de política e governança, além da organização do próprio serviço público individual.

3.3 Indicadores e pesquisas

Grande parte da pesquisa empírica que enfatiza a demarcação é qualitativa – em parte porque os pesquisadores procuram estar abertos a novos conhecimentos sobre os tipos de inovação e suspeitaram que os principais instrumentos para pesquisar a inovação no nível da empresa sejam inadequados. Como vimos anteriormente, o *Manual de Oslo*, em sua última versão (OECD, 2005), inclui agora inovações de *marketing* e organizacionais, além de inovações de produto e processo. As CIS abriram-se para mais indústrias de serviço e certas formas de inovação não tecnológicas, mas ainda há progresso a ser feito, especialmente nas áreas de inovação de produtos não tecnológicos; inovação de processos não tecnológicos; inovação *ad hoc* e customizadas; inovação em “pacotes” complexos de bens e serviços, também conhecidos como novos conceitos ou novas fórmulas – por exemplo, atacado, hospitalidade etc.; inovação social; e inovação do usuário pelos consumidores – ou seja, inovações introduzidas pelos consumidores que desenvolvem ou modificam bens e serviços para seu próprio uso (Gault, 2012; subseção 2.1).

As CIS e a maioria das pesquisas sobre inovação concentraram-se basicamente no setor privado e, dessa forma, onde os serviços são cobertos, ou seja, nos serviços vendidos. Assim como foram feitos esforços para criar indicadores de inovação customizados aos serviços e que levassem em conta a inovação não tecnológica, esforços similares estão sendo feitos para cobrir os serviços públicos. Isso cria problemas de como identificar a entidade adequada para análise – que nível de governo ou de organização de serviço público, por exemplo – e de lidar com grandes diferenças entre países com relação à organização de serviços públicos e suas fronteiras.

Indicadores desenvolvidos por subsetores de serviços públicos, tais como o setor de saúde (Djellal e Gallouj, 2005; Windrum e Koch, 2008), podem ser distinguidos de indicadores mais amplos, desenvolvidos para todos os serviços públicos. Uma das primeiras – e ainda raras – iniciativas nacionais para medir a inovação nos serviços públicos é o *índice de inovação do governo coreano*, introduzido em 2005 (Apec e South Korea, 2005). Mais recentemente, na Europa, as recomendações de Clark, Good e Simmonds (2008) foram implantadas em 2011 (Hughes, Moore e Kataria, 2011), como parte da pesquisa-piloto realizada na Grã-Bretanha em dois subsetores: o NHS e o governo local. O projeto de pesquisa Medição de Inovação no Setor Público nos Países Nórdicos (Mepin), criado pela Comissão Europeia, também lançou uma pesquisa-piloto sobre inovação nos serviços públicos em vários países do norte da Europa. Criou-se muita informação sobre a medição e as questões conceituais na inovação no serviço público (Bugge, Mortensen e Bloch, 2011). Em 2010, a Comissão Europeia anunciou sua intenção de formar o Placar de Inovação do Setor Público Europeu. Para preparar-se para isso, o Innobarometro 2010 (European Commission, 2011) dedicou-se a inovações no setor público. Sua pesquisa de mais de 4 mil organizações do serviço público por toda a Europa confirmou a existência de significativa atividade de inovação:

- dois terços dos serviços públicos pesquisados introduziram um serviço novo ou significativamente melhorado durante os três anos cobertos pela pesquisa;
- a semelhança de aumentos de inovação com o tamanho da instituição;
- o principal impulsionador de inovação é a introdução de novas leis e regulamentações, seguida por novas prioridades de políticas e iniciativas de e-governo; e
- o principal modo de inovação é de cima para baixo, e não de baixo para cima – embora suspeitemos que esse resultado, em parte, seja função da localização dos entrevistados nas organizações em pauta (European Commission, 2011).

3.4 A perspectiva de diferenciação e racionalização profissional

Enquanto a perspectiva de assimilação está associada à industrialização dos serviços (subseção 2.5), a perspectiva de diferenciação pode estar associada a outra forma de racionalização direcionada para a inovação. Isso é o que Gadrey (1996) descreve como racionalização profissional ou cognitiva, como oposta à racionalização industrial. Essa *racionalização cognitiva* – que é usada, por exemplo, em muitas empresas de consultoria – pode ser dividida em três estratégias: *tipificação dos casos*, *formalização* de procedimentos de solução de problemas (métodos) e uso de *rotinas* individuais ou organizacionais.

Também nos serviços públicos vemos essa tensão entre a racionalização industrial e a profissional. Na racionalização profissional, o princípio dominante é que a política deve estabelecer diretrizes amplas, e não impor caminhos particulares ou métodos de trabalho. Isso deve ser deixado a critério dos atores públicos – de todos os níveis: não apenas gerentes, mas também os agentes básicos –, que devem ter mais flexibilidade e liberdade de interpretação e ação

no nível local. A perspectiva de diferenciação reflete mudança da provisão de serviço de massa – dominante faz tempo – para a provisão de serviço mais personalizado.

4 INVERSÃO: O PAPEL DOS SERVIÇOS EM SUAS INOVAÇÕES DE CLIENTES

A literatura sobre inovação nos serviços introduziu recentemente uma nova perspectiva para descrever a inovação nos serviços. Essa perspectiva, que Gallouj (2010) chamou de “perspectiva de inversão”, rompe com a ideia de serviços dominados pela indústria de manufatura em termos de inovação, e vai além do que apenas ver a inovação de serviço como distintiva e demarcada das indústrias de manufatura. Vê as indústrias de serviços como liderando potencialmente os processos de inovação e moldando as atividades inovativas realizadas em outros setores. Na verdade, os serviços podem inclinar o equilíbrio de poder e estar em posição em que dominam a indústria.

Devemos notar que a perspectiva de inversão introduz um rompimento em nossa estrutura analítica de assimilação-diferenciação-integração. Enfatiza bem mais a mudança no equilíbrio do poder (o poder de reequilibrar em termos de conhecimento e inovação) entre a manufatura e os serviços do que diferenças em termos da natureza da inovação. Esse é o motivo pelo qual a perspectiva da inversão está localizada no meio da figura 1.

Essa perspectiva da inversão descreve as atividades de inovação de certos Kibs – principalmente P&D, engenharia e consultoria – que não apenas inovam por si, mas também representam papel extremamente importante no desempenho de seus clientes industriais e de serviços na inovação. Essa inversão pode acontecer tanto no nível microeconômico quanto no macroeconômico. Existe, portanto, para os países da União Europeia (UE), uma correlação positiva entre a porcentagem de Kibs no emprego total e o desempenho em termos de inovação,

conforme medida pelo Resumo de Índice de Inovação (European Commission, 2008). Uma forma diferente de dinâmica pode ocorrer onde as indústrias de manufatura são veículos importantes para a distribuição de produtos manufaturados e outros produtos. Por exemplo, grandes empresas de varejo têm poder suficiente para ditar aos fornecedores de alimentos quais ingredientes devem ser usados; para os produtores agrícolas, que tipo de padrões de ambiente devem ser seguidos, e assim por diante.

Os Kibs estão entre os serviços mais inovadores e podem também auxiliar nos processos de inovação de seus clientes. São máquinas de processamento de informações e conhecimentos que não apenas criam informações e conhecimento na forma de soluções tecnológicas, mas também soluções organizacionais, estratégicas legais, fiscais e outras. Estas constituem fonte externa de conhecimento e inovação para seus clientes (Miles *et al.*, 1994; Djellal, 1995; Bessant e Rush, 1995; Muller e Zenker, 2001; Czarnitzki e Spielkamp, 2003; Toivonen, 2004; 2007; Wood, 2005; di Maria, Grandinetti e Di Bernardo, 2012). Esse desenvolvimento importante na economia de serviços foi descrito por den Hertog (2000), bem como por Bilderbeek e den Hertog (1997), como constituindo uma nova infraestrutura de conhecimento que complementa – e compete com – a infraestrutura tradicional, que é formada principalmente por instituições de educação pública e pesquisa. Também pode ser interpretada como uma nova área de expressão do conceito schumpeteriano de empreendedorismo. É conhecido como o modelo Schumpeter Mark III, ou modelo de inovação assistido por consultoria, ou, de forma mais geral, como o modelo de inovação interacional (Gallouj, 2002b), que pode complementar os modelos conhecidos de Schumpeter Mark I (o empresário individual) e Schumpeter Mark II (empresariado endogenizado e inovação).

Os atores, no modelo Schumpeter Mark III, não estão confinados a serviços privados. Em alguns casos, os serviços públicos também se encaixam nesse modelo, em graus variáveis. O

papel de serviços públicos na inovação de outros atores econômicos pode ser visto de quatro perspectivas, descritas a seguir.

- 1) Políticas de serviços públicos que apoiam inovações em outras atividades econômicas. Serviços públicos que suportam atividades econômicas, assim como serviços públicos em pesquisa e educação, sempre participaram dessa perspectiva de inversão: por exemplo, agências de pesquisa pública podem decidir que linhas de P&D devem financiar; agências públicas de transferência de tecnologia podem apoiar o entendimento de determinados sistemas e padrões. Essas políticas são bem conhecidas e amplamente documentadas. Basta mencionar aqui uma questão recente e importante para as políticas de serviços públicos que apoiam inovação em serviços privados. A pergunta é feita em termos de três das perspectivas analíticas propostas para inovação em serviços, ou seja: assimilação, demarcação e integração (European Commission, 2003; Dialogic Innovatie & Interactie, 2006; Rubalcaba, 2006). Enquanto muitas políticas de inovação de serviço vêm de perspectiva assimilacionista e simplesmente estendem políticas industriais – principalmente científicas e técnicas – aos serviços, há exemplos de políticas de demarcação que levam em conta essas especificidades de inovação de serviços, tais como a dificuldade em distinguir o produto do processo, um papel menor de P&D do que na indústria, resultados menos visíveis por causa da natureza intangível do serviço, riscos potencialmente maiores e mais fortes de falha de mercado e um problema de propriedade da inovação desenvolvida de forma interativa através da coprodução.
- 2) O segundo papel bem conhecido dos serviços públicos como impulsores de inovação em outras atividades é o do consumidor e usuário dessas inovações. Esse

papel pode ser visto como mais ou menos ativo ou passivo. Os serviços públicos, como outros negócios, precisam de computadores, transporte etc., que compram de fornecedores industriais, e, nesse caso, são consumidores “passivos”. Esse tipo de inovação entra na perspectiva assimilacionista mencionada anteriormente. Mas o consumo e a demanda também podem ser usados para guiar trajetórias tecnológicas. Esse é o caso, por exemplo, das compras públicas. Atualmente, há interesse considerável em usar a compra pública de forma mais geral para estimular a inovação – por exemplo, Aschhoff e Sofka (2009), Edler e Georghiou (2007) e Stern *et al.* (2011). Assim, a pesquisa Innobarometro 2010 (European Commission, 2011; subseção 3.3) indica que mais da metade das organizações de serviço público consideram que a “aquisição” contribuiu para soluções de serviço inovadoras. Isso também se aplica a situações em que os serviços públicos agem como “usuários principais” (Dalpe *et al.*, 1992).

- 3) Os serviços públicos também podem fornecer passivamente mais ou menos informações aos setores privados. Este é o caso, por exemplo, das agências públicas especializadas na disseminação de informações científicas e técnicas.
- 4) Mas os serviços públicos também podem ter papel mais ativo na coprodução da inovação. Nesse caso, estes são a parte mais firme do que chamamos de modelo Schumpeter Mark III, ou modelo de inovação interacional. Dessa perspectiva, as redes de inovação tradicionais envolvendo serviços públicos como coprodutoras são bem conhecidas (Callon, 1991; Hakansson, 1989; Ludvall, 1992). Mas outras redes – menos conhecidas – surgiram ou foram reconhecidas mais recentemente, como as redes de inovação em serviços público-privados (subseção 3.4).

5 INTEGRAÇÃO: O MESMO MODELO DE INOVAÇÃO PARA BENS PÚBLICOS E PRIVADOS E SERVIÇOS

A perspectiva final usada para lidar com a questão de inovação em serviços é a integração, ou síntese (Gallouj e Weinstein, 1997; Coombs e Miles, 2000). Essa perspectiva tenta construir uma estrutura analítica, que abrange a dinâmica de inovação de todas as formas (tecnológica e não tecnológica), assim como em bens e serviços. A perspectiva de integração pode facilmente ser estendida aos serviços públicos, principalmente como fronteira entre estes; também se tornam indistintas, especialmente como resultado das políticas de desregulamentação. Essa perspectiva não apenas se refere à natureza da inovação, como também a seu modo de organização. A última seção ilustra como a mudança de modelo de inovação linear para o modelo aberto envolve os dois serviços (público e privado) e a manufatura.

5.1 Turvamento de fronteiras setoriais

A literatura mostra alguma convergência entre bens e serviços – de forma que podemos falar da industrialização e da criação de produtos de serviços e da *servitização* e *terceirização* da fabricação. A ideia de *servitização*, ou *servicização* (Vandermerwe e Rada, 1998; Howells, 2001; Neely, 2008), basicamente envolve empresas que fornecem serviços relacionados a bens ou matérias-primas que produzem – ou, às vezes, serviços que estejam ligados a processos de produção e sistemas de informações que usam. Alguns são *serviços de produto*, tais como o suporte pós-venda, e alguns complementam o bem com serviços, a exemplo do financeiro, de seguros, de manutenção, de *software* etc. (Furrer, 1997). Uma empresa de manufatura pode mudar para um foco de serviço, no qual a empresa vê seu trabalho em termos de fornecer os resultados para os clientes que o próprio bem seria usado para criar: a empresa pode então vender uma quantidade prometida de serviço em vez de vender – ou até mesmo alugar – o bem. Os

fabricantes estão se tornando mais especializados no setor de serviços; por exemplo, adotando estratégias “de pós-fordistas” de “customização em massa” e adaptando os produtos mais às especificações do cliente, bem como colocando mais ênfase na interação com – e no atendimento ao – cliente. Um número crescente de estudos contemporâneos aponta para uma confusão de fronteiras entre os setores e quanto à natureza dos “produtos” (Barcet e Bonamy, 1999). Algumas pesquisas (Broussolle, 2001) mostram que a TI – como um sistema técnico compartilhado pela indústria e pelos serviços – contribui para esse “turvamento”.

O turvamento de fronteiras e a tendência para “todo o serviço” estão evidentes de diferentes maneiras. Por exemplo, as informações e os serviços desempenham papel crescente no valor da maioria dos bens (industriais e agrícolas). Setores são “terceirizados” na medida em que proporções mais elevadas de sua força de trabalho estão engajadas em funções de serviço, e não na produção direta de produtos. Quer sejam batatas, fragrâncias ou calculadoras, serviços e informações (gastos com P&D, transporte, distribuição, *marketing* etc.) tornaram-se os principais componentes do valor produzido. De forma mais geral, os bens e os serviços são menos vendidos e consumidos independentemente, porém cada vez mais como soluções, sistemas, funções ou experiência. O turvamento também acontece pela transformação de empresas industriais icônicas – por exemplo, International Business Machines (IBM) e Benetton – em empresas de serviço, tendo-se em vista que agora a maior parte de sua receita vem desse tipo de atividade. Outro exemplo do turvamento de fronteiras é o novo modelo de negócios de certas empresas industriais, que agora alugam seus bens em vez de vendê-los (copiadoras Rank Xerox) ou reformam ou reciclam bens em vez de fabricá-los.

Junto com essas fronteiras difusas, uma nova mensagem aparece onde certos negócios não se definem mais como bons fabricantes, mas como fornecedores de soluções, funções

ou experiências. Novas perspectivas de pesquisas teóricas surgiram, incluindo-se a economia funcional (economia) (Stahel, 1997), a economia da experiência (economia) (Pine e Gilmore, 1999), a lógica do serviço dominante⁹ (Vargo e Lusch, 2006) e abordagens baseadas em características (Gallouj e Weinstein, 1997; Windrum e Garcia-Goni, 2008; De Vries, 2006, Gallouf e Toivonen, 2011). Vamos nos concentrar somente na abordagem baseada em características, que foi especificamente desenvolvida para lidar com a inovação. No entanto, devemos notar que, se as outras abordagens não são necessariamente modelos analíticos de inovação, estas podem ser facilmente aplicadas para lidar com a questão da inovação (novas experiências, novas funções etc.).

5.2 A abordagem baseada em características: uma estrutura analítica integradora para bens e serviços – incluindo-se serviços não mercantis

Para desenvolver uma estrutura analítica integrativa para bens e serviços e suas múltiplas formas de inovação, a inspiração é o trabalho de Saviotti e Metcalfe (1984). Já Gallouj e Weinstein (1997) aplicam o modelo lancasteriano de bens e serviços. Eles definem o produto – seja um bem, seja um serviço – como um conjunto de vetores de características: características técnicas internas [T] e características técnicas externas [T'],¹⁰ características de serviço ou final [Y], competências internas [C] e competências externas [C'] (figura 2).

Assim, um serviço pode ser definido como a mobilização de competências internas ou externas e técnicas internas ou externas – tangíveis ou intangíveis –, para produzir características de serviço ou finais – isso

quer dizer usar valores. A figura 2, portanto, aplica-se a várias configurações de produto: um bem puro (um carro ou um computador), um produto intangível (um contrato de seguro, um produto financeiro e um serviço de consultoria), um resultado de autosserviço ([C']-[T]-[Y]) e soluções híbridas (bens e serviços) – por exemplo, um carro e diferentes tipos de serviços associados fornecidos anterior ou posteriormente (seguro, manutenção, financiamento, garantias etc.).

Nessa representação, a inovação reflete várias alterações nas características: adição, subtração, associação, dissociação ou formação. Essas alterações podem ser o resultado de processos naturais de aprendizado ou de P&D formalizada, projeto e atividades de inovação. Diferentes tipos de alterações às características resultam em modelos diferentes de inovação:

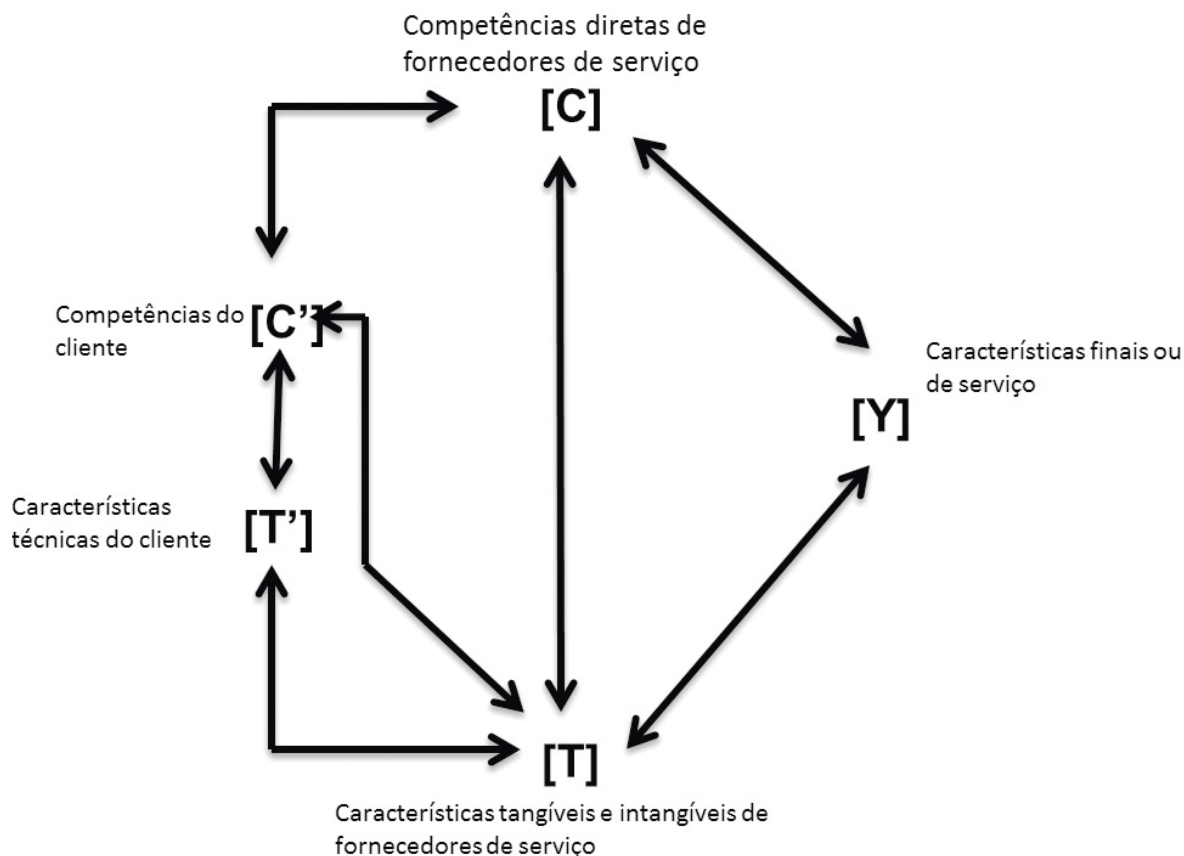
- inovação radical, que descreve a criação de um novo conjunto de características $S = \{[C^*], [C^*], [T^*], [T'^*], [Y^*]\}$;
- inovação de melhoria, que reflete aumento na proeminência – ou qualidade – de certas características, sem alterar a estrutura do sistema de competências;
- inovação incremental, que denota a adição – e, também, possivelmente, a eliminação ou substituição – das características;
- inovação por recombinação, baseada nos princípios básicos da dissociação e da associação das características finais e técnicas; e
- inovação por formalização, baseada na formação e na padronização de características.

9. Embora se concentre em especificidades de serviço, a lógica S-D pertence à perspectiva integrativa ou de síntese, na medida em que enfatiza a lógica do serviço tanto nos serviços quanto nas atividades de manufatura.

10. A inclusão de características técnicas de clientes foi sugerida por De Vries (2006), para levar em consideração os novos canais de consumo e entrega – por exemplo, quando os consumidores usam suas próprias tecnologias para acessar um serviço na internet.

FIGURA 2

O produto como a conjunção de vetores de características e competências



Fonte: Gallouj e Weinstein (1997).

Esse modelo, baseado em características dos produtos e inovação, foi alterado várias vezes (De Vries, 2006; Gallouj e Toivonen, 2011); em alguns casos, com o objetivo explícito de refletir (melhor) os serviços públicos. De forma especial, Windrum e Garcia-Goni (2008) sugerem incluir o governo no modelo e desenvolver um modelo de vários agentes.

Em um trabalho anterior (Gallouj, 2002a), sugerimos associar uma abordagem “convencionalista” aos produtos, com o modelo baseado em características lancasterianas, para levar em conta determinadas características sociais e cívicas que são particularmente importantes nos serviços

públicos – embora estas possam ser aplicadas além desses serviços. A perspectiva convencionalista – inspirada pelo trabalho de Boltanski e Thévenot (1991) – sugere que produtos podem ser definidos em termos de diferentes conjuntos de critérios justificativos baseados:

- no mundo industrial e técnico, cujos resultados são descritos e estimados principalmente em termos de volumes, fluxos e operações técnicas;
- no mundo do mercado e financeiro, cujo “resultado” é visualizado em termos de valor e transações monetárias e financeiras;

- no mundo relacional ou doméstico, que valoriza relações interpessoais, empatia e relações de confiança construídas com o tempo e vê a qualidade das interações como fator-chave para estimar o “resultado”; e
- no mundo cívico, que é caracterizado por relações sociais baseadas em uma preocupação por tratamento igual, equidade e justiça.

Para integrar a diversidade desses quatro mundos em nosso modelo baseado em características, é possível tanto adicionar características desses mundos diferentes a diferentes vetores quanto justapor vários vetores de características (serviço e características técnicas) e competências relativas aos diferentes mundos mencionados (industrial, mercado, doméstico e cívico).

Pode parecer paradoxal considerar características técnicas e de processo de acordo com diferentes mundos, uma vez que se pode pensar que essas características são todas técnicas. No entanto, as técnicas não são neutras. Como produtoras de características de serviço, estas são cheias de valor e refletem escolhas humanas. Algumas soluções técnicas podem ser consideradas mais justas e mais equitativas que outras – por exemplo, técnicas adaptadas para os deficientes. Com relação a características técnicas intangíveis (métodos e modos de organização), pode-se imaginar facilmente que certos arranjos organizacionais podem pertencer aos mundos cívicos e domésticos (arranjos para assegurar o anonimato, a confidencialidade, a descrição à justiça, na ordem na qual as solicitações são processadas).

Isso é verdade para competências. O vetor de competências deve levar em conta o que pode ser chamado de *competências sociais e cívicas* – ou seja, a capacidade de fornecer um serviço ou simplesmente manter uma relação com os clientes –, lembrando que os serviços públicos frequentemente lidam com pessoas em situações socioeconômicas bastante difíceis.

Essas competências sociais e cívicas podem ser aceitas ou promovidas pela organização ou ser reprimidas. As competências de certos clientes (C’k) podem ser particularmente fracas (clientes em desvantagem socioeconômica, bem como deficiências culturais e cognitivas). Essa fraqueza pode ou deve ser compensada pelas competências cívicas e sociais de empatia e “tradução” por parte dos agentes da direção.

Essa estrutura analítica de produtos e inovação foi aplicada em vários serviços públicos: o serviço de correios da França (serviços postais e financeiros), o CAF e a Serviço Público Francês de Emprego (Anpe) da França. Nessa representação estendida, a inovação também é visualizada em termos de várias alterações nas características.

5.3 Do modelo linear ao modelo aberto

A inovação pode vir de forma mais ou menos espontânea (imprevisível) ou planejada (relativamente previsível). Esta é planejada e previsível quando ocorre em estruturas claramente identificadas – por exemplo, departamentos de P&D e grupos de projetos – e de acordo com processos previamente estabelecidos. Programas de inovação planejada desse tipo são obviamente implantados por algumas organizações (Sundbo e Gallouj, 1999; Tidd e Hull, 2010). Assim, na gestão das ciências, há tradição teórica fértil defendendo a aplicação de metodologias de desenvolvimento de um novo produto a serviços (*new product development* – NPD), em que novos serviços são projetados de acordo com processos planejados, sistemáticos, chamados de desenvolvimento de novo serviço – *new service development*, NSD (Scheuing e Johnson, 1989; De Brentani, 1991). Vale notar que a literatura sobre NSD está apenas vagamente ligada a estudos que derivam do campo de inovação de serviço: esta também enfatiza as formas pelas quais características como intangibilidade e coprodução são importantes para o desenvolvimento de serviço.

No entanto, a literatura sobre inovação em serviços enfatizou o papel de estruturas e processos interativos em relação à perspectiva geral de inovação aberta (Chesbrough, 2003; 2011). Não obstante, essas estruturas não são específicas a serviços, uma vez que também são implantadas em empresas de manufatura. Em outras palavras, a perspectiva de integração não envolve apenas a natureza da inovação, mas também seus modos de organização. A perspectiva geral de inovação aberta não apenas inclui o modelo de elo de corrente, ou interativo, proposto por Kline e Rosenberg (1986), mas também abrange vários modelos cooperativos, que são menos ou mais sofisticados e formalizados. Isso inclui modelos não planejados ou emergentes, tais como o modelo de aplicação, o modelo baseado na prática, o modelo de inovação *bricolagem* e inovação *ad hoc*. O modelo de aplicação rápida é um modelo no qual o planejamento não precede a produção, como o faz no modelo linear tradicional. Quando a ideia surge, esta é imediatamente desenvolvida enquanto o serviço em questão está sendo fornecido. Assim, o processo de fornecer o serviço e o processo de inovação são aqui a mesma coisa (Toivonen, 2010). O modelo baseado na prática envolve identificar mudanças nas práticas de serviço e desenvolvê-las e institucionalizá-las. O modelo *bricolagem* descreve a mudança e a inovação como consequências de atividades não planejadas, executadas em resposta a eventos ao acaso, e caracterizadas por ensaio e erro e a “aprender o trabalho” (Sanger e Levin, 1992; Fuglsang, 2010; Styhre, 2009). A inovação *ad hoc* (Gallouj e Weinstein, 1997) pode ser definida como o processo de construir uma solução (nova) para um problema identificado pela empresa cliente – um processo interativo, que requer a participação do cliente e que é consubstancial

ao processo de fornecimento do serviço. Só pode ser separado do fornecimento de serviço em retrospecto, e a inovação é passível de ser reconhecida como tal somente depois do fato.

A pesquisa sobre como a inovação é organizada nos serviços públicos é rara – a não ser pesquisas no papel de serviços de pesquisa pública, incluindo-se as nos hospitais.¹¹ Em muitos serviços públicos, parece que a mudança e a inovação são principalmente de cima para baixo, processos planejados e formalizados, conforme indicado pela pesquisa Innobarometro 2010 (European Commission, 2011), discutida na subseção 3.3. Apesar desse caráter formalizado, segundo sabemos, a literatura não menciona quaisquer aplicações práticas da perspectiva NSD linear a esse tipo de serviços públicos.

No entanto, vários estudos enfatizaram a existência e a importância do que temos chamado de inovação invisível, e do que a Fundação Nacional de Ciência, Tecnologia e Artes (Nesta) rotula de “inovação escondida” – para mais detalhes, consulte-se a Nesta¹² em alguns de seus trabalhos em serviços públicos. Vários modos de organização e formas de inovação tendem a ser negligenciados por aqueles que abordam a inovação em termos mais formais (Fuglsang, 2008; 2010). Estes tendem a ser modos de baixo para cima, incluindo-se os modelos não planejados e informais mencionados anteriormente (modelo *ad hoc*, modelo baseado na prática, modelo *bricolagem*, modelo de aplicação rápida etc.). É provável que muita inovação ocorra em níveis locais nas organizações de serviço público, e um problema pode ser que muito disso não é amplamente sabido e difundido nas organizações.

Devemos notar que um trabalho recente no campo da ciência política se concentra no

11. No entanto, há recomendações práticas consideráveis sobre inovação fornecidas em várias organizações de serviço público em diversos países. No Reino Unido, somente no serviço de saúde, podemos indicar esses recursos nos sites disponíveis em: <<http://www.innovations.nhs.uk/>>; <goo.gl/saSvcS>; e <<http://www.institute.nhs.uk/>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

12. National Endowment for Science, Technology and the Arts (Nesta). *Hidden Innovation*. Disponível em: <goo.gl/MXW3Hk>. Acesso em: 19 dez. 2013

surgimento do que se chama de “inovação colaborativa no setor público” (Sørensen e Torfing, 2012). É uma colaboração de vários atores que ocorre não somente em administrações públicas, entre membros de diferentes órgãos públicos, mas também com parceiros privados.

Além disso, é altamente relacionado ao conceito de inovação aberta, há o desenvolvimento de novas redes de inovação, chamadas de redes de inovação pública privada em serviços (Ppins – em inglês, *public private innovation networks in services*).¹³ Essas redes envolvem colaborações entre organizações de serviço, públicas, privadas e do terceiro setor no campo da inovação (Gallouj, Rubalcaba e Windrum, 2013). A abordagem às PPINS difere da aplicada a redes tradicionais de inovação, de várias formas. Primeiramente, as relações entre *atores públicos e do não mercado* e *atores privados* estão no cerne da análise. Em segundo lugar, vemos os *fornecedores de serviços* como os principais atores destes. Finalmente – e este é o corolário da característica precedente –, a *inovação não tecnológica (inovação de serviço)*, que frequentemente é negligenciada na literatura, é levada em consideração e frequentemente se trata da característica central da parceria.

6 CONCLUSÃO

Embora a associação dos termos *serviço* e *inovação* possa ter parecido, por muito tempo, incongruente – serviços tinham conotações negativas de servitude e serviços públicos –, isso não acontece mais hoje. Este trabalho teve como objetivo examinar a questão da inovação nos serviços públicos à luz da literatura sobre inovação em serviços. Os processos de geração de ideias criativas e de escolha entre estas para desenvolver algumas em inovações aplicáveis são muitos e variados nos serviços públicos, assim como o são nas indústrias de serviços de forma mais generalizada. Muitas das características de

processos de inovação mostrados em estudos sobre inovação, de forma mais geral, podem criar a expectativa de aplicar a dinâmica da inovação do serviço público, conforme vimos. Os pontos específicos levantados nos estudos de inovação em sistemas amplos e de inovação de serviço são passíveis de ser particularmente relevantes. É notável que os serviços públicos tenham sido negligenciados por tanto tempo pelo total dos estudiosos. Levá-los em consideração aumentará nossa compreensão da diversidade dos processos de inovação – especialmente entre diferentes serviços públicos e até mesmo em organizações no mesmo bloco nominal de serviços e dos cenários que os conformam.

Nos últimos anos, a literatura de inovação em serviço desenvolveu diferentes perspectivas teóricas, que interpretamos em termos de assimilação, demarcação, inversão e síntese. A estrutura analítica Adis é uma heurística que pode ser aplicada sem muita dificuldade aos serviços públicos. Esta esclarece questões de inovação do serviço público, mas pode exigir reflexão adicional.

Assim, no caso da perspectiva assimilacionista, por exemplo, é importante considerar certo dualismo no setor público. Temos de distinguir entre pelo menos dois grupos diferentes: primeiro, os serviços públicos baseados na ciência (laboratórios públicos de pesquisa; certos aspectos dos serviços hospitalares); em segundo lugar, atividades baseadas na ciência. O primeiro grupo está no cerne da dinâmica de inovação científica e técnica atual. Consiste de atividades que ativam e autonomamente produzem inovações científicas e técnicas. A ideia de assimilação parece inadequada nesse caso; esse tipo de inovação tem muito em comum com a inovação – de alta tecnologia – na indústria, e, de fato, um foco principalmente tecnológico pode ser amplamente justificado. A dinâmica da inovação no segundo grupo, os outros setores de serviço público – por exemplo, os governos

13. Essas redes de inovações foram estudadas pelo projeto europeu European Social Innovation Research – ServPPIN (A Contribuição de Serviços Públicos e Privados ao Crescimento e a Assistência Social e As Redes do Papel de Inovação Pública-Privada, FP7). Disponível em: <<http://www.servppin.com/>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

–, por sua vez, encaixa-se melhor na perspectiva tradicional assimilacionista, conforme manifesta nos serviços menos inovadores de mercado. Essa é uma perspectiva centrada em inovação tecnológica, que é mais adotada do que produzida, em vez de outras formas de inovação não tecnológicas mais específicas.

A perspectiva de inversão também requer uma interpretação variada. É óbvio que os serviços públicos influenciam a inovação em outros setores, de formas diferentes: de fato, estes podem encaixar-se no modelo de inovação interacional (Schumpeter Mark III). Isso é verdade não só nos serviços públicos baseados na ciência (laboratórios públicos etc.), mas também nas agências governamentais que usam a aquisição pública para guiar trajetórias de inovação. No entanto, a ideia de inversão pode ser um nome impróprio. Esta pressupõe uma situação “normal” (não invertida) no passado, o que não se aplica nos exemplos citados. Por exemplo, políticas públicas apoiando inovações sempre existiram.

A questão da inovação nos serviços públicos também foi discutida recentemente nas perspectivas de demarcação e síntese. Alguns estudos recentes veem as especificidades da inovação nos serviços públicos tanto de um ponto de vista qualitativo quanto quantitativo. Essas especificidades – quer se relacionem à natureza da inovação, quer aos métodos organizacionais – são consideradas de uma perspectiva de *diferenciação dupla*: diferenciação com relação à fabricação e diferenciação concernente aos serviços de mercado. Mas a demarcação não precisa ser o final da história: os serviços públicos também se encaixam nos modelos teóricos integrativos. Propomos que abordagens baseadas em características possam fornecer caminhos interessantes de pesquisa para esse fim.

REFERÊNCIAS

ABERNATHY, W.; UTTERBACK, J. Patterns of industrial innovation. **Technology Review**, v. 80, n. 7, p. 41-47, jun./jul. 1978.

APEC – ASIA-PACIFIC ECONOMIC COOPERATION; SOUTH KOREA. Ministry of Public Administration and Security. **Government innovation: Korea's energy for hope** Seoul. Seoul: Ministry of Public Administration and Security, 2005.

ARDUINI, D. *et al.* Technology adoption and innovation in public services the case of e-government in Italy. **Information Economics and Policy**, v. 22, n. 3, p. 257-275, jul. 2010.

ASCHHOFF, B.; SOFKA, W. Innovation on demand: can public procurement drive market success of innovation? **Research Policy**, v. 38, n. 8, p. 1235-1247, 2009.

ATTOUR, A.; LONGHI, C. Fracture numérique, le chaînon manquant: les services d'e-administration locale dans les communes françaises. **Les Cahiers du Numérique**, v. 5, n. 1, p. 119-146, 2009.

AUTOR, D. H.; LEVY, F.; MURNANE, R. J. The skill content of recent technological change: an empirical exploration. **Quarterly Journal of Economics**, v. 118, n. 4, p. 1279–333, 2003.

BACACHE-BEAUVALLET, M.; BOUNIE, D.; FRANÇOIS, A. Existe-t-il une fracture numérique dans l'usage de l'administration en ligne? **Revue Économique**, v. 62, p. 215-235, 2011.

BARCET, A.; BONAMY, J. Éléments pour une théorie de l'intégration biens/services. **Économies et Sociétés**, série EGS, v. 1, n. 5, p. 197-220, 1999.

BARRAS, R. Towards a theory of innovation in services. **Research Policy**, v. 15, n. 4, p. 161-173, ago. 1986.

_____. Interactive innovation in financial and business services: the vanguard of the service revolution. **Research Policy**, v. 19, n. 3, p. 215-237, jun. 1990.

BECHEIKH, N. *et al.* Vers une conceptualisation de l'innovation dans le secteur public. **Économies et Sociétés**, série EGS, v. 43, n. 4, p. 579-614, 2009.

BEKKERS, V.; VAN DUIVENBODEN, H.; THAENS, M. Public innovation and communication technology: relevant backgrounds and concepts. *In*: BEKKERS, V.; VAN DUIVENBODEN, H.; THAENS M. (Eds). **Information and communication technology and public innovation**. Amsterdã; Berlim; Oxford; Tóquio; Washington: IOS Press, 2006. p. 3-21.

BENINGTON, J.; MOORE, M. H. **Public value**: theory and practice. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2011.

BESSANT, J.; RUSH, H. Building bridges for innovation: the role of consultants in technology transfer. **Research Policy**, v. 24, n. 1, p. 97-114, jan. 1995.

BILDERBEEK, R.; DEN HERTOOG, P. **The new knowledge infrastructure**. SI4S project, TSER programme. Brussels: European Commission, 1997.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. **De la justification**: les économies de la grandeur. Paris: Gallimard, 1991.

BROUSSOLLE, D. Les NTIC et l'innovation dans la production de biens et services: des frontières qui se déplacent. *In*: 11TH RESER INTERNATIONAL CONFERENCE, 2001, Nance, France. **Anais...** Nance: Reser, out. 2001.

BUGGE, M.; MORTENSEN, P.; BLOCH, C. **Measuring public innovation in Nordic countries**. Oslo: Nufu, 2011.

CALLON, M. Réseaux technico-économiques et irréversibilité. *In*: BOYER *et al.* (Eds). **Figures de l'irréversibilité en économie**. Paris: Edition de l'EHESS, 1991. p. 195-230.

CHESBROUGH, H. **Open innovation**: the new imperative for creating and profiting from technology. Boston: Harvard Business School Press, 2003.

----- **Open services innovation**: rethinking your business to grow and compete in a new era. Boston: Harvard Business School Press, 2011.

CLARK, J.; GOOD, B.; SIMMONDS P. **Innovation in the public and third sectors**. Londres: Nesta, set. 2008. (Innovation Index Working Paper).

COOMBS, R.; MILES, I. Innovation measurement and services: the new problematique. *In*: METCALFE, S.; MILES, I. (Eds). **Innovation systems in the service economy**: measurement and case study analysis. Boston: Kluwer, 2000. p. 85-103.

CZARNITZKI, D.; SPIELKAMP, A. Business services in Germany: bridges for innovation. **The Service Industries Journal**, v. 23, n. 2, p. 1-30, 2003.

DAVIES, A. Moving base into high-value integrated solutions: a value stream approach. **Industrial and Corporate Change**, v. 13, n. 5, p. 727-756, 2004.

DE BRENTANI, U. Success factors in developing new business services. **European Journal of Marketing**, v. 25, n. 2, p. 33-59, 1991.

DE VRIES, E. Innovation in services in networks of organisations and in the distribution of services. **Research Policy**, v. 35, n. 7, p. 1037-1051, 2006.

DEN HERTOOG, P. Knowledge-intensive business services as co-producers of innovation. **International Journal of Innovation Management**, v. 4, n. 4, p. 491-528, 2000.

DIALOGIC INNOVATIE & INTERACTIE. **Research and Development Needs of Business Related Service Firms (Renaser Project)**. Delft: Dialogic Innovatie & Interactie, 2006. Disponível em: <goo.gl/ymQQth>. Acesso em: 19 dez. 2013.

DI MARIA, E.; GRANDINETTI, R.; DI BERNARDO, B. (Eds.) **Exploring knowledge-intensive business services**: knowledge management strategies. Londres: Palgrave, 2012.

DIXIT, A. Incentives and organisations in the public sector: an interpretative review. **Journal of Human Resources**, v. 23, n. 4, p. 696-727, 2002.

DJELLAL, F. **Changement technique et conseil en technologie de l'information**. Paris: L'Harmattan, 1995.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F. Mapping innovation dynamics in hospitals. **Research Policy**, v. 34, n. 6, p. 817-835, ago. 2005.

----- Innovation in hospitals: a survey of the literature. **The European Journal of Health Economics**, v. 8, n. 3, p. 181-193, 2007.

----- A model for analysing the innovation dynamic in services: the case of architectural-type services. **International Journal of Services Technology and Management**, v. 9, n. 3-4, p. 285-304, 2008.

DJELLAL, F. *et al.* Revising the definition of research and development in the light of the specificities of services. **Science and Public Policy**, v. 30, n. 6, p. 415-430, 2003.

DROEGE, H.; HILDEBRAND, D.; HERAS FORCADA, M. Innovation in services: present findings, and future pathways. **Journal of Service Management**, v. 20, n. 2, p. 131-155, 2009.

EARL, L. **An overview of organisational and technological change in the private sector, 1998-2000**. Ottawa: Science, Innovation and Electronic Information Division/ Statistics Canada, 2002.

----- **An historical comparison of technological change, 1998-2000 and 2000-2002, in the private and public sectors**. Ottawa: Statistics Canada, 2004. (Science, Innovation and Electronic Information Division Working Paper, Catalogue, n. 88F0006XIE200407).

EDLER, J.; GEORGHIOU, L. Public procurement and innovation: resurrecting the demand side. **Research Policy**, v. 36, n. 7, p. 949-963, set. 2007.

EUROPEAN COMMISSION. **The competitiveness of business-related services and their contribution to the performance of European**

enterprises. Brussels: EU, 2003. (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2003): 747).

----- **European innovation scoreboard**. Brussels: EU 2008.

----- **Innobarometer 2010**: analytical report innovation in public administration. Brussels: EU, 2011. (Flash Eurobarometer, n. 305).

FAGERBERG, J. **Innovation**: a guide to the literature. Atlanta: Georgia Institute of Technology, 2004.

FAGERBERG, J.; MOWERY, D. C.; NELSON, R. R. **The Oxford Handbook of Innovations**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

FOX, K.J. Efficiency at different levels of aggregation: public vs. private sector firms. **Economic Letters**, v. 65, n. 2, p. 17-176, 1999.

FUGLSANG, L. Capturing the benefits of open innovation in public innovation: a case study. **International Journal of Services Technology and Management**, v. 9, n. 3-4, p. 234-248, 2008.

----- Bricolage and invisible innovation in public service innovation. **Journal of Innovation Economics**, 2010/1, n. 5, p. 67-87, 2010.

FURRER, O. Le rôle stratégique des "services autour des produits". **Revue Française de Gestion**, v. 113, p. 98-107, mar./abr./maio 1997.

GADREY, J. **Socio-économie des services**. Paris: La Découverte, 1992.

----- **Services**: la productivité en question. Paris: Desclée de Brouwer, 1996.

GADREY, J.; GALLOUJ, F. The provider-customer interface in business and professional services. **The Service Industries Journal**, v. 18, n. 2, p. 1-15, abr. 1998.

GALLOUJ, F. Innovating in reverse: services and the reverse product cycle. **European Journal of Innovation Management**, v. 1, n. 3, p. 123-138, 1998.

----- **Innovation in the service economy: the new wealth of nations.** Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishers, 2002a.

----- Interactional innovation: a neoschumpeterian model. *In*: SUNDBO, J.; FUGLSANG, L. (Eds.). **Innovation as strategic reflexivity.** London; Nova Iorque: Routledge, 2002b. p. 29-56.

. Services innovation: assimilation, differentiation, inversion and integration – chapter 75. *In*: BIDGOLI, H. (Ed.) **The handbook of technology management.** [s.l.]: John Wiley and Sons, 2010. p. 989-1000.

GALLOUJ, F.; DJELLAL, F. (Eds.) **The handbook of innovation and services: a multidisciplinary perspective.** Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2010.

GALLOUJ, F.; TOIVONEN, M. Elaborating the characteristics-based approach to service innovation: making the service process visible. **Journal of Innovation Economics**, 2011/2, n. 8, p. 33-58, 2011.

GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. Innovation in services. **Research Policy**, v. 26, n. 4-5, p. 537-556, 1997.

GALLOUJ, F.; RUBALCABA, L.; WINDRUM, P. **Public private innovation networks in services.** Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2013.

GAULT, F. User innovation and the market. **Science and Public Policy**, v. 39, n. 1, p. 118-128, Feb. 2012.

GERSHUNY, J.; MILES, I. **The new service economy: the transformation of employment in industrial societies.** Santa Barbara: Praeger Publishers, 1983.

GODIN, B. **National Innovation System: a note on the origins of a concept.** Project on the Intellectual History of Innovation, 2010. Manuscript.

GLUSHKO, R. J.; TABAS, L. Designing service systems by bridging the “front stage” and “back stage”. **Information Systems and E-Business Management**, v. 7, n. 4, p. 407-427, 2009.

GREENHALGH, T. *et al.* **Diffusion of innovations in health service organisations: a systematic literature review.** London: Blackwell Publishers, 2005.

HAKANSSON, H. **Corporate technological behaviour, cooperation and networks.** Londres: Routledge, 1989.

HALVORSEN, T. *et al.* **On the differences between public and private sector innovation.** Oslo: Nifu Step, 2005. (Publin Report, n. D9).

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. **Public Money and Management**, v. 25, n. 1, p. 27-34, jan. 2005.

HILL, T. P. On goods and services. **Review of Income and Wealth**, v. 23, n. 4, p. 315-338, dez. 1977.

HIPP, C.; GRUPP, H. Innovation in the service sector: the demand for service-specific innovation measurement concepts and typologies. **Research Policy**, v. 34, n. 4, p. 517-535, 2005.

HOLLANDER, S. C. Notes on the retail accordion. **Journal of Retailing**, v. 42, n. 2, p. 24-34, 1966.

HOWELLS, J. The nature of innovation in services. *In*: OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Innovation and productivity in services.** OECD Proceedings Industry, Services and Trade. Paris: OECD, 2001.

HUGHES, A.; MOORE, K.; KATARIA, N. **Innovation in public sector organisations**: a pilot survey for measuring innovation across the public sector. Londres: Nesta, 2011.

JIAO, J.; MA, Q.; TSENG, M. M. Towards high value-added products and services: mass customisation and beyond. **Technovation**, v. 23, n. 10, p. 809-821, 2003.

KNOX LOVELL, C. A. Performance assessment in the public sector. *In*: FOX, K. (Ed.). **Efficiency in the public sector**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 11-35.

KOCH, P. *et al.* **Innovation in the public sector**: summary and policy recommendations. Oslo: Nifu Step, 2005. (Publin Report, n. D24).

LEVITT, T. The industrialisation of service. **Harvard Business Review**, v. 54, n. 5, p. 63-74, 1976.

LINDSAY, C. M. A theory of government enterprise. **Journal of Political Economy**, v. 84, n. 5, p. 1061-1077, 1976.

LUNDVALL, B.-A. (Ed.). **National systems of Innovation**. Londres: Pinter Publishers, 1992.

MCNAIR, M. P. Significant trends and developments in the post war period. *In*: SMITH, A. B. (Ed.). **Competitive distribution in a free high level economy and its implication for the university**. Filadélfia: University of Pittsburgh Press, 1958.

MILES, I. Services in the new Industrial economy. **Futures**, v. 25, n. 6, p. 653-672, 1993.

----- **Services, systems and innovation**: Cinderella comes to the ball. Services and Systems Worksop. Manchester: Cric, mar. 1998.

----- Services innovation: coming of age in the knowledge-based economy. **International Journal of Innovation Management**, v. 4, n. 4, p. 371-389, 2000.

----- Be here now. **INFO**, v. 7, n. 2, p. 49-71, 2005.

----- R&D beyond manufacturing: the strange case of services' R&D. **R&D Management**, v. 37, n. 3, p. 249-268, 2007.

----- Patterns of innovation in service industries. **IBM Systems Journal**, v. 47, n. 1, p. 115-128, 2008.

----- Service innovation. *In*: MAGLIO, P.; KIELISZEWSKI, C. A.; SPOHRER, J. C. (Eds.). **The handbook of service science**. Nova Iorque: Springer, 2010. p. 511-534.

----- **Public service innovation**: what messages from the collision of innovation studies and services research. *In*: OSBORNE, S. P.; BROWN, L. (Eds.). **Handbook of innovation and change in public sector services**. Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2012.

MILES, I. *et al.* **Knowledge-intensive business services**: their role as users, carriers and sources of innovation. Manchester: Prest; Manchester University, 1994.

MOORE, M. H. **Creating public value**: strategic management in government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. Londres: Strategy Unit/ Cabinet Office UK, 2003.

MULLER, E.; ZENKER, A. Business services as actors of knowledge transformation: the role of KIBS in regional and national innovation systems. **Research Policy**, v. 30, n. 9, p. 1501-1516, 2001.

NEELY, A. Exploring the financial consequences of the servitisation of manufacturing. **Operations Management Research**, v. 1, n. 2, p. 103-118, 2008.

NEWMARK, A. J. An integrated approach to policy transfer and diffusion. **Review of Policy Research**, v. 19, n. 2, p. 151-178, 2002.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Oslo Manual**: guidelines for collecting and interpreting innovation data. 1. ed. Paris: OECD, 1992.

----- **Usage indicators**: a new foundation for information technology policies. Paris: OECD, 1993. (Information Computer Communications Policy ICCP, n. 31).

----- **Oslo Manual**: guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3. ed. Paris: OECD, 2005.

----- **Public research institutions**: mapping sector trends. Paris: OECD, 2011.

PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. **Research Policy**, v. 13, p. 343-374, 1984.

OSBORNE, S. P. (Ed.) **The new public governance?** Emerging perspectives on the theory and practise of public governance. Londres: Routledge, 2010.

PINE, J.; GILMORE, J. **The experience economy**. Boston: Harvard Business School Press, 1999.

PLATTS, J.; WILLIAMSON, Y. The use of cognitive-behavioural therapy for counselling in schools. *In*: BARWICK, N. (Ed.). **Clinical counselling in schools**. Londres: Routledge, 2000. p. 96-107

POTTS, J. The innovation deficit in public services: The curious problem of too much efficiency and not enough waste and failure. **Innovation: management, policy & practice**, v. 11, n. 1, p. 34-43, abr. 2009.

ROACH, S. S. **America's technology dilemma**: a profile of the information economy. Nova Iorque: Morgan Stanley, 1987. (Special Economic Studies).

ROSENBERG, N.; NELSON, R. American universities and technical advance in industry. **Research Policy**, v. 23, n. 3, p. 323-348, 1994.

ROTHWELL, R.; DODGSON, M. Innovation and size of firm. *In*: ROTHWELL, R.; DODGSON, M. (Eds.). **The handbook of industrial innovation**. Cheltenham: Edward Elgar, 1994. p. 310-324.

RUBALCABA, L. Which policy for innovation in services? **Science and Public Policy**, v. 33, n. 10, p. 745-756, 2006.

SALTER, A.; TETHER, B. **Innovation in services**: through the looking glass of innovation studies. Advanced Institute of Management Research's (AIM) Grand Challenge on Service Science, 2006. Background paper. Disponível em: <<http://aimresearch.org>>.

SANGER, M. B.; LEVIN, M. A. Using old stuff in new ways: innovation as a case of evolutionary tinkering. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 11. n. 1, p. 88-115, 1992.

SAVIOTTI, P. P.; METCALFE, J. S. A theoretical approach to the construction of technological output indicators. **Research Policy**, v. 13, n. 3, p. 141-151, jun. 1984.

SCHEUING, E. E.; JOHNSON, E. M. A proposed model for new service development. **Journal of service marketing**, v. 3, n. 2, p. 25-35, 1989.

SEDDON, J. **Systems thinking in the public sector**: the failure of the reform regime and a manifesto for a better way. Axminster: Triarchy Press, 2008.

SMITH, A. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. Online Library of Liberty, 1776.

SOETE, L.; MIOZZO, M. **Trade and development in services**: a technological perspective. Maastricht: Merit, 1990. (Working Paper, n. 89-031).

SØRENSEN, E.; TORFING, J. Introduction: collaborative innovation in the public sector. **The Innovation Journal: the public sector innovation journal**, v. 17, n. 1, p. 1-14, 2012.

STAHEL, W. The functional economy: cultural and organisational change. *In*: RICHARDS, D. J. (Ed.). **The industrial green game: implications for environmental design and management**. Washington: National Academy Press, 1997. p. 91-100.

STERN, P. *et al.* **How public procurement can stimulate innovative services**. Technopolis. Report to Nordic Innovation Centre. Stockholm: Faugert & Co Utvärdering AB, 2011. Disponível em: <goo.gl/tzz8Kp>. Acesso em: 19 dez. 2013.

STYHRE, A. Tinkering with material resources: operating under ambiguous conditions in rock construction work. **The Learning Organisation**, v. 16, n. 5, p. 386-397, 2009.

SUIRE, R. Encastrement social et usages de l'Internet: une analyse jointe du commerce et de l'administration électronique. **Economie et Prévision**, 2007/4, n. 180-181, p. 161-174, 2007.

SUNDBO, J. The service economy: standardisation or customisation? **Service Industries Journal**, v. 22, n. 4, p. 93-116, 2002.

SUNDBO, J.; GALLOUJ, F. Innovation as a loosely coupled system in services. **International Journal of Services Technology and Management**, v. 1, n. 1, p. 15-36, 1999.

TIDD, J.; HULL, F. Service innovation: development, delivery and performance. *In*: GALLOUJ, F.; DJELLAL, F. (Eds.). **The handbook of innovation and services**. Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2010. p. 250-278.

TOIVONEN, M. **Expertise as business**: long-term development and future prospects of knowledge-intensive business services. Helsinki: Helsinki University of Technology, 2004.

----- . Innovation policy in services: the development of knowledge-intensive business services (KIBS) in Finland. **Innovation: management, policy & practice**, v. 9, n. 3-4, p. 249-261, 2007.

----- . Different types of innovation processes in services and their organisational implications. *In*: GALLOUJ, F.; DJELLAL, F. (Eds.). **The handbook of innovation and services**. Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2010. p. 221-249.

UCHUPALANAN, K. Competition and IT-based innovation in banking services. **International Journal of Innovation Management**, v. 4, n. 4, p. 455-489, 2000.

VALMINEN, K. Towards customer-oriented productisation in services. *In*: SUNDBO, J.; TOIVONEN, M. (Eds.). **User-based innovation in services**. Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2011.

VALMINEN, K.; TOIVONEN, M. Seeking efficiency through productisation: a case study of small KIBS participating in a productisation project. **The Service Industries Journal**, v. 32, n. 2, p. 273-289, 2011.

VANDERMERWE, S.; RADA, J. Servitisation of business: adding value by adding services. **European Management Journal**, v. 6, n. 4, p. 314-324, 1988.

VARGO, S. L.; LUSCH, R. Service-dominant logic: what it is, what it is not, what it might be. *In*: LUSCH, R.; VARGO, S. L. (Eds.). **The service-dominant logic of marketing: dialog, debate, and directions**. Armonk: M.E. Sharpe, 2006. p. 43-56.

WINDRUM, P.; KOCH, P. (Eds.). **Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2008.

WINDRUM, P.; GARCIA-GONI, M. A neo-Schumpeterian model of health services innovation. **Research Policy**, v. 37, n. 4, p. 649-672, maio 2008.

WINSPEAR, D.; ROBERTSON, C. The use of cognitive behavioural therapy within Jobcentre Plus: helping customers with disabilities and health problems back into work. **Journal of Occupational Psychology, Employment and Disability**, v. 7, n. 1, p. 73-82, 2005.

WOOD, P. A service-informed approach to regional innovation – or adaptation? **The Service Industries Journal**, v. 25, n. 4, p. 429-445, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BORINS, S. Public management innovation: toward a global perspective. **American Review of Public Administration**, v. 31, n. 1, p. 5-21, 2001.

DALPÉ, R.; DEBRESSON, C.; XIAOPING, H. The public sector as first user of innovations. **Research Policy**, v. 21, n. 3, p. 251-263, jun. 1992.

EVANGELISTA, R. Sectoral patterns of technological change in services. **Economics of innovation and new technology**, v. 9, n. 3, p. 183-221, 2000.

EVANGELISTA, R.; SAVONA, M. Innovation, employment and skills in services: firm and sectoral evidence. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 14, n. 4, p. 449-474, dez. 2003.

LEKHI, R. **Public service innovation**. Londres: The Work Foundation, 2007. (Report from Research Republic LLP).

REES, R. **Public enterprise economics**. 2. ed. Londres: Weidenfeld and Nicholson, 1984.

SCOTT-KEMMIS, D. **Assessing policies, programs and other initiatives to promote innovation in the public sector: international case studies**. nov. 2009. (Management Advisory Committee Report 9 – ANNEX 1).

SUNDBO, J.; FUGLSANG, L. (Eds.). **Innovation as strategic reflexivity**. Londres; Nova Iorque: Routledge, 2002.

CAPÍTULO 5

INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL: 20 anos do Prêmio Inovação

Marizaura Reis de Souza Camões¹ | Willber da Rocha Severo² | Pedro Cavalcante³

1 INTRODUÇÃO

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (CIGPF) é promovido anualmente, desde 1996, pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Ele foi criado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) com o intuito de incentivar ações de cunho gerencialista no contexto da reforma idealizada pelo ministro Bresser-Pereira (Petrucci, 2002; Pacheco, 2002). Ao longo desse período, o CIGPF passou por algumas reformulações e aperfeiçoamentos, com vistas a aprimorar seus critérios e mecanismos de seleção das iniciativas premiadas.

Este capítulo sumariza os resultados dos principais estudos acadêmicos e profissionais que foram realizados, tendo como referência o banco de dados produzido pelo prêmio. Além disso, o texto apresenta um panorama do concurso, a partir das suas áreas temáticas e trajetórias de inovações observadas nas iniciativas candidatas e premiadas no decorrer de sua história, trazendo alguns exemplos emblemáticos da inovação enquanto ferramenta propulsora de transformação em organizações públicas.

O capítulo discorre, inicialmente, sobre o conceito, o histórico e as características da inovação no setor público. Em seguida, a metodologia do trabalho é apresentada. Os principais resultados de estudos acadêmicos e profissionais realizados com base no banco de dados do prêmio são sumarizados na seção 4. O texto apresenta, ainda, uma “radiografia” do CIGPF com enfoque no perfil das candidaturas e premiações, a partir dos parâmetros de órgãos superiores participantes, áreas temáticas e localização territorial, bem como são descritos alguns exemplos emblemáticos da inovação no governo federal brasileiro. Por fim, algumas conclusões e uma agenda futura de pesquisa são apontadas.

2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Primeiramente, é importante destacar que o foco na inovação no setor público exclui a maior parte da produção da literatura disponível, uma vez que é notório o predomínio do assunto no âmbito da iniciativa privada. Nesse contexto, faz-se necessário definir, com precisão, primeiro o tema e, depois, outros aspectos importantes que distinguem ambos os setores.

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e atualmente coordenadora-geral de pesquisa na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e atualmente assessor na Presidência da Enap.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e atualmente coordenador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Embora a inovação venha se destacando nos debates atuais sobre mudanças na economia e na administração pública, o tema não é tão contemporâneo assim. O trabalho seminal de Joseph Schumpeter, *Teoria do desenvolvimento econômico*, de 1934, investigou a relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico. Segundo o autor, inovação pode ser entendida como algo que está sendo realizado de uma maneira diferente, o que provocaria novos resultados: novo ativo ou nova qualidade deste, novo método de produção, novo mercado ou uma nova fonte de abastecimento. Schumpeter (1934) denominou esse processo dinâmico de substituição tecnológica de “destruição criativa”.

Desde então, as análises sobre a inovação têm se expandido bastante, perpassando diferentes setores e áreas econômicas e administrativas. Nas últimas décadas, estudos de inovação têm mudado da ênfase hegemônica em bens manufaturados para se concentrarem no setor de serviços. Consequentemente, uma infinidade de definições de inovação tem se apresentado (Kattel *et al.*, 2013).

De acordo com o Manual de Oslo⁴ (OECD, 2005), a inovação, para ser reconhecida como tal, requer três critérios essenciais: *i*) apresentar novidade no contexto em que é introduzida; *ii*) ser implementável, não se constituindo apenas em uma ideia; e *iii*) gerar melhores resultados em termos de eficiência, eficácia e satisfação do usuário. Com base nesses critérios, o documento define inovação como:

a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de *marketing*, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas (OECD, 2005, p. 55).

A inovação em serviços públicos, embora menos enfatizada quando comparada ao setor privado, também vem recebendo recentemente mais atenção na administração pública e no campo acadêmico. Nesse contexto, predomina o senso comum, mas não necessariamente correto, de que o setor privado é pioneiro e mais bem-sucedido no que tange à prática de inovação nos seus produtos e serviços (Hartley, 2013). Este argumento se origina, basicamente, das diferenças entre os dois setores, o que geraria vantagens para a iniciativa privada em inovar. A ausência de competição – condição necessária à inovação, de acordo com a visão schumpeteriana –, a natureza de múltiplas tarefas, a cultura burocrática de padronização e formalização, a presença de uma variedade de principais (*stakeholders*) e a complexidade de problemas societários (*wicked problems*) a serem enfrentados se apresentam como fatores diferenciais que tendem a promover processos de inovação no setor público de caráter mais incremental (Bekkers, Edelenbos e Steijn, 2011).

Em uma conceituação também abrangente, com foco no setor público, Osborne e Brown (2005) defendem que inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público – na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual –, todos representando descontinuidade com o passado. A inovação também pode ser definida como o processo de geração e implementação de novas ideias com vistas a criar valor para a sociedade, seja ele com foco interno ou externo à administração pública (Comissão Europeia, 2013).

No caso específico do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, a Enap define inovação como mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos

4. Editado desde 1990 pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Manual de Oslo é uma proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica, que tem o objetivo de orientar e padronizar conceitos, metodologias e construção de estatísticas e indicadores de pesquisa e desenvolvimento tecnológico (P&D) de países industrializados.

mecanismos de gestão existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade (Ferrarezi e Amorim, 2007).

A despeito desses fatores supostamente inibidores da inovação, acadêmicos como Pollitt (2011) e Mazzucato (2013) vêm demonstrando que o setor público não apenas é fundamental para criar condições propícias à inovação nas empresas, mas, também, historicamente, tem sido a maior fonte inovadora, desde as ferrovias ao advento da internet. Na maioria das inovações privadas, foram os governos que aceitaram os riscos maiores iniciais e, por isso, são pioneiros no desenvolvimento e financiamento de tecnologias básicas que, *a posteriori*, geraram inovações de produtos e serviços com a participação da iniciativa privada (Comissão Europeia, 2013).

No âmbito da gestão, os exemplos também não são raros. Nas últimas décadas, os governos introduziram práticas inovadoras nos processos e serviços como forma de otimizar gastos, ampliar legitimidade e restabelecer a confiança da sociedade, visando enfrentar os cenários de crise fiscal e de representatividade em sistemas democráticos. Como exemplos, podem ser citados os casos do *output budgeting* – técnica de gestão orçamentária que revolucionou o planejamento e gerenciamento das contas públicas ainda na década de 1960 – e as formas de participação cidadã no *policymaking*, como as experiências de orçamento participativo dos governos subnacionais brasileiros.

A inovação na administração pública ganhou seguidores não apenas em função da necessidade de responder às contingências por meio da provisão de serviços de melhor qualidade e mais eficientes (Mulgan e Albury, 2003; OECD, 2015), mas, também, por causa da forte relação entre estratégias de gestão inovadoras e desenvolvimento econômico (Morgan, 2010). Por conseguinte, nos últimos quinze anos, a causa *inovação na administração pública* vem ganhando mais adeptos, tanto no âmbito aca-

dêmico quanto no governamental (De Vries, Bekkers e Tummers, 2015).

3 MÉTODO

Para realizar o levantamento dos estudos elegíveis para esta análise, utilizaram-se alguns mecanismos de busca. Primeiramente foi feito um levantamento no repositório institucional da Enap, entidade responsável pelo prêmio. Com o uso da palavra-chave *concurso inovação*, essa base de dados possibilitou identificar quatro estudos publicados na série Cadernos Enap; vinte livros, dos quais dezenove dedicados aos relatos das experiências ganhadoras do prêmio e um sobre o balanço dos cinco primeiros anos do concurso; um texto para discussão Enap; um artigo publicado na *Revista do Serviço Público*; dois ensaios; e um capítulo de livro. Em seguida, foi realizada busca na base Scielo com as palavras-chave *concurso inovação* e *prêmio inovação*, e foram encontrados dois artigos. Além disso, contatos de pesquisadores com a Enap solicitando as bases do prêmio direcionaram para a ampliação da busca: no repositório de dissertações e teses da Universidade de Brasília (UnB); e nas bases dos congressos profissionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad) e do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad). Essa última busca resultou na identificação de três dissertações de mestrado e sete artigos apresentados em congressos nacionais e internacionais.

O levantamento antes detalhado permitiu identificar 41 textos publicados em diferentes formatos. Para fins deste artigo, foram desconsiderados os livros do concurso, pois estes não se constituem em estudos sobre o tema, uma vez que se restringem a apresentar o relato das iniciativas premiadas. Dois artigos identificados em congressos foram posteriormente publicados em formato de artigo ou Caderno Enap e, por isso, também foram desconsiderados na análise. Nesse sentido,

este texto trabalha com o universo de vinte trabalhos analisados.

Para a realização da “radiografia” do CIGPF, foi construída uma base de dados das experiências inscritas e premiadas no concurso. Foram coletados dados na Enap acerca das iniciativas participantes no período de 1996 a 2015, num total de 1.934 casos, com enfoque no perfil das candidaturas e premiações, utilizando-se os parâmetros de órgãos superiores participantes, áreas temáticas e localização territorial.

4 A INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA: CONHECIMENTO PRODUZIDO POR MEIO DO CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL

Inicialmente denominado Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal, o prêmio inovação foi criado como um instrumento para a reforma de Estado que tinha como objetivo implementar a administração gerencial no contexto brasileiro, conforme apontam os relatos de Petrucci (2002) e Pacheco (2002). Pautado pelos princípios do *new public management* (NPM), o então Ministério da Administração e Reforma do Estado, liderado pelo ministro Bresser-Pereira, idealizou o prêmio como forma de valorizar as experiências exitosas na implementação das diretrizes da reforma. Em 1998, o concurso passa a se chamar Prêmio Helio Beltrão, em homenagem ao ministro extraordinário para a desburocratização (1979-1983), e fortalece a proposta de estimular a “suposta” superação do modelo burocrático e a adoção das prerrogativas da doutrina NPM, modelo fortemente aceito à época.

De acordo com o texto de Ferrarezi e Amorim (2007), em 2003, com a mudança do governo brasileiro e a ampliação de estudos que demonstravam as dificuldades na implementação do chamado modelo gerencial na realidade brasileira, o prêmio tem uma mudança de foco e passa a ser denominado

Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. As autoras afirmam ainda que as mais significativas transformações metodológicas, contudo, ocorreram quando da sua XII edição, em 2007. Adotou-se, a partir de então, como conceito de inovação, “mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação de mecanismos existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade”. Além disso, o prêmio, até então, contava com dezesseis áreas temáticas delimitadas ao longo dos anos, e essas foram agrupadas em apenas sete (arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas; atendimento ao cidadão; avaliação e monitoramento de políticas públicas; gestão da informação; gestão e desenvolvimento de pessoas; melhoria dos processos de trabalho; e planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional e outros), os critérios de seleção das propostas foram alterados e o processo de julgamento aperfeiçoado, com inserção de visita técnica em lócus (Ferrarezi e Amorim, 2007).

Percebe-se que o conceito adotado pelo prêmio é convergente com a literatura recente de inovação no setor público, uma vez que considera a novidade em relação à situação anterior, a implementação da mudança e os resultados alcançados.

A análise dos estudos realizados a partir da base do prêmio permitiu uma classificação tendo em conta a origem dos autores, os objetivos e as metodologias empregadas nos estudos. Os artigos foram classificados em: *i*) estudos de balanço; *ii*) estudos descritivos; *iii*) estudos setoriais; *iv*) estudos qualitativos; e *v*) estudos inferenciais.

A maioria dos trabalhos publicados foram realizados pela equipe técnica e dirigentes vinculados à própria Enap à época de elaboração dos estudos – onze dos vinte trabalhos analisados se encontram nessa configuração. Os demais estudos

(nove) são oriundos de pesquisadores vinculados à UnB. Esse dado demonstra que, apesar de se configurar uma ampla base de iniciativas de gestão inovadora do governo federal, constituindo-se em uma importante fonte de informação para estudos de inovação no Brasil, o interesse pelo tema ainda está circunscrito à própria Enap e à UnB, que se localizam na mesma cidade. Isso provavelmente se relaciona ao fato de os textos, à exceção de três artigos, não se encontrarem disponíveis em periódicos de grande circulação no país e em bases indexadas. O recente interesse pelo tema por parte de alunos de mestrado e doutorado, uma vez que as três dissertações de mestrado identificadas foram defendidas há pouco tempo (uma em 2012 e duas em 2014), pode vir a ampliar esse acesso.

Outro aspecto relevante dos achados é que grande parte dos artigos (oito), todos publicados pela Enap até 2010, apresenta balanços das experiências ganhadoras e analisa a trajetória do prêmio, conforme pode ser observado no quadro 1. O primeiro texto, publicado por Rua (1999), apresenta análise dos dois primeiros anos do concurso. À época, o prêmio ainda estava muito atrelado ao movimento de reforma gerencial, que teve força no Brasil nos anos 1990. Sendo assim, a análise dos dois primeiros anos demonstra

forte ênfase em aspectos relacionados à modernização de procedimentos, atendimento ao chamado usuário-cidadão e gestão por resultados. O balanço de cinco anos, publicado em 2001 (Enap, 2001), e os dois ensaios e o artigo apresentado no congresso do Clad em 2002 (Pacheco, 2002; Petrucci, 2002; Nassuno, 2002) não apresentam resultados muito diferentes. As análises das trajetórias realizadas em 2002 demonstram, contudo, que as iniciativas passam a ter uma relação mais próxima com as novas bases conceituais e metodológicas de planejamento estratégico e da gestão empreendedora, se desvinculando fortemente do movimento reformista. O balanço de Ferrarezi e Amorim (2007), por sua vez, possibilitou uma análise mais ampla e subsidiou a reformulação do prêmio ocorrida em 2007. Nesse texto, ficam claros os períodos de focos na gestão pública brasileira e sua interferência no prêmio: de 1996 a 1999, com excesso da retórica gerencial; de 2000 a 2002, com ênfase no Plano Plurianual (PPA), destacando-se as questões de planejamento, orçamento, gestão estratégica e por programas; e, de 2003 a 2006, com ampliação do foco em políticas sociais e inclusão social. O balanço proposto por Oliveira (2010), agregado à apresentação de iniciativas emblemáticas, foi o último estudo identificado com esse caráter de trajetória do prêmio.

QUADRO 1

Estudos de balanço das iniciativas do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Estudo	Objetivo	Resultados
Rua (1999)	Balanço das iniciativas inscritas e premiadas nos dois primeiros anos do concurso	<ul style="list-style-type: none"> • Uma tendência articulada de mudança e acentuada afinidade com os princípios da administração pública gerencial. • Poucas iniciativas destinadas à redução de custos, ao planejamento e desenvolvimento organizacional e valorização de recursos humanos. • Maior parte das iniciativas voltadas à simplificação/modernização de procedimentos e gestão pela qualidade, ao atendimento ao usuário/cidadão e à gestão participativa e parcerias.

(Continua)

(Continuação)

Estudo	Objetivo	Resultados
Enap (2001)	Balanço das experiências vencedoras nos primeiros cinco anos do concurso	<ul style="list-style-type: none">• As dimensões mais destacadas foram <i>atendimento ao usuário, gestão de pessoas e capacitação, articulação de parcerias e simplificação e agilização de procedimentos.</i>• O usuário-cidadão foi identificado como um dos principais públicos-alvo das experiências premiadas e, no que se refere à natureza do problema a ser resolvido, destacaram-se problemas associados à prestação de serviços e ao acesso ao atendimento.• O Ministério da Fazenda se sobressai como o órgão superior que obteve o maior número de prêmios, com destaque para as iniciativas do Banco do Nordeste e da Receita Federal;• A maioria das iniciativas vencedoras continuou como havia sido idealizado originalmente ou teve o seu escopo ampliado, manteve ou ampliou ao longo do tempo o aporte de recursos, teve inspiração interna, é composta por servidores do quadro da própria instituição, as principais fontes de recursos financeiros são próprias ou do Tesouro e os recursos materiais, logísticos e tecnológicos são próprios.• O processo de implantação dos projetos foi planejado e não ocorreu pelo método de tentativa e erro.• O público-alvo da maioria das iniciativas estudadas é representado por populações carentes, de pequenas cidades e/ou com maior dificuldade de transporte.• Nos aspectos relacionados à gestão da experiência, verifica-se o uso de parcerias para a sua realização.
Petrucci (2002)	Balanço das iniciativas inscritas e premiadas no concurso no período de 1996 a 2001	<ul style="list-style-type: none">• As inovações premiadas concentram-se nas áreas de <i>atendimento ao usuário, gestão de pessoas e capacitação, articulação de parcerias e simplificação e modernização de procedimentos.</i>• O concurso mostra uma tendência a replicar as boas práticas.• As inovações têm beneficiado tanto o público interno como o externo, tendo como públicos-alvo das experiências premiadas o usuário-cidadão, os servidores públicos e as instituições do governo federal.• O concurso tem demonstrado que é possível promover inovações consistentes e permanentes.

(Continua)

(Continuação)

Estudo	Objetivo	Resultados
Pacheco (2002)	Balanço das iniciativas inscritas e premiadas no concurso no período de 1996 a 2002	<ul style="list-style-type: none">• O concurso tem premiado experiências bastante diversificadas, desde soluções muito singelas até reorganizações estratégicas de instituições inteiras.• Tendem a ser em maior número as experiências de instituições que prestam serviços aos cidadãos ou ao Estado.
Nassuno (2002)	Balanço das iniciativas premiadas no concurso no período de 1996 a 2001.	<ul style="list-style-type: none">• Quatro dimensões de gestão vêm se destacando no processo de mudança do setor público: atendimento ao usuário; gestão de pessoas e capacitação; articulação de parcerias; e simplificação e agilização de procedimentos.• Iniciativas voltadas para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária e financeira, controle de custos e planejamento constituem dimensões com uma baixa incidência de projetos.
Ferrezezi e Amorim (2007)	Balanço das iniciativas inscritas e premiadas no concurso no período de 1996 a 2006	<ul style="list-style-type: none">• Ênfases diferenciadas em três períodos: de 1996 a 1998, mais gerencialista; de 1999 a 2002, gestão empreendedora e revitalização e integração do planejamento e orçamento governamental; de 2003 a 2006, estímulo à coordenação, otimizadora de políticas públicas prioritárias.• Quando o desenho da política de gestão tem diretrizes e objetivos definidos em relação aos princípios de inovação, e razoavelmente disseminados, há ressonância nas instituições.• Foram criadas novas formas de articulação das políticas descentralizadas, originando diferentes redes que exigiram mais capacidade de coordenação transversal de programas no âmbito da Federação brasileira.• Com ambientes favoráveis à inovação, a geração de externalidades positivas propicia um ambiente reiterativo.
Oliveira (2010)	Balanço da trajetória do concurso no período de 1996 a 2010 e apresentação de experiências emblemáticas	<ul style="list-style-type: none">• A análise da trajetória do prêmio permite inferir que as diretrizes governamentais para a gestão são efetivamente incorporadas pelas práticas organizacionais.• O prêmio promove mudança na administração pública e permite a disseminação de práticas.

Elaboração dos autores.

Nos últimos anos, alguns estudos se propuseram a analisar amplamente toda a base do concurso, considerando grande parte das experiências ganhadoras. Diferentemente

dos estudos sobre o balanço e a trajetória, esses têm como foco produzir conhecimento sobre insumos, processos e resultados de inovação em governo, e são caracterizados pelo uso de

diferentes metodologias de análise dos dados. Dois estudos, de caráter descritivo, elencados no quadro 2, demonstram alta sustentabilidade das iniciativas premiadas pelo concurso (Ferrarezi, Amorim e Tomacheski, 2010; Oliveira, Santana e Gomes, 2014), ou seja, as iniciativas premiadas tendem a permanecer ativas ao longo dos anos. O trabalho de Oliveira, Santana e Gomes (2014), por sua vez, destaca que a maior parte das iniciativas é voltada para o interior das próprias organizações, o que leva a inferir que o gestor público passa primeiro pelo esforço de ajuste de seu próprio meio para atingir seus objetivos; o engajamento da equipe envolvida foi essencial para o sucesso das iniciativas; e a coparticipação de órgãos e atores externos à organização de origem aparece de forma importante para o sucesso. O texto também aponta que, no setor público, as chamadas

inovações clássicas, ou disruptivas, são muito difíceis de acontecer.

Outro estudo de caráter mais descritivo, desenvolvido por Souza *et al.* (2015), apresenta indícios de que as características, determinantes e consequências de inovação no setor público diferem não somente das de inovação na indústria, mas também daquelas da inovação em serviços no setor privado. Finalmente, o artigo de Cavalcante e Camões (2015a) analisa as iniciativas a partir das tendências de gestão identificadas na literatura especializada. Após a onda do NPM, diversos modelos foram propostos, e as iniciativas brasileiras encontram adesão nas tendências preconizadas pelos principais modelos, especialmente no que se refere às redes e parcerias para implementação das ações e no uso de tecnologia de informação como ferramental de inovação.

QUADRO 2

Estudos descritivos a partir das iniciativas do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Estudo	Objetivo	Metodologia empregada	Resultados
Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010)	Identificar o grau de sustentabilidade das iniciativas premiadas no concurso entre 1996 e 2006 e descrever as condições que favorecem essa sustentabilidade.	Seleção de amostra de 138 iniciativas. Pesquisa tipo <i>survey</i> . Análise descritiva de resultados.	<ul style="list-style-type: none"> Identificou-se elevado índice de sustentabilidade nas práticas: 71,7% das inovações continuavam ativas. A importância do ambiente institucional para assegurar a permanência da prática inovadora associada ao estilo de liderança; ao grau de envolvimento das equipes; à utilização de instrumentos gerenciais pela instituição para planejamento; ao acompanhamento e difusão dos resultados; e à constante adaptação da iniciativa às novas circunstâncias, metas e desafios da organização e do governo; Verificou-se baixa distribuição das informações sobre a inovação; avaliação dos resultados, a divulgação externa de informações e a capacitação da equipe. A maioria dos responsáveis pela iniciativa possuía vínculo permanente com a administração federal e acompanhava a iniciativa desde o início. Mais de um terço das iniciativas foram idealizadas pela equipe de servidores do órgão. As organizações que adotaram práticas de planejamento estratégico e de gestão de forma geral criaram condições para que a iniciativa sobrevivesse ao longo do tempo. Os impactos mais relevantes das iniciativas, que contribuíram para a sustentabilidade, foram melhorias do atendimento aos usuários, dos processos de trabalho, da imagem da instituição e da qualidade dos produtos e serviços ofertados.

(Continua)

(Continuação)

Estudo	Objetivo	Metodologia empregada	Resultados
Oliveira, Santana e Gomes (2014)	Delimitar uma tipologia para explicação da dinâmica da inovação do setor público.	Categorização e análise descritiva de 98 iniciativas premiadas entre 2004 e 2014.	<ul style="list-style-type: none">• Sustentabilidade: 83% das iniciativas encontram-se ativas, 16% sem informação disponível e apenas 1% inativa.• Ambiente: 46% das iniciativas voltaram-se para o ambiente interno da organização, 24% para o ambiente externo e 30% para ambos os ambientes.• Tipo: 11% das iniciativas representaram inovação nova para a sociedade, 46% de inovações voltadas para a própria organização e 43% significaram apenas mudança de rotina.• Capilaridade: 49% das iniciativas foram direcionadas para as necessidades internas da organização, 27% para uma população específica, 4% para o conjunto da população.
Souza <i>et al.</i> (2015)	Descrever como a inovação pode ser entendida no setor público brasileiro a partir da caracterização das experiências.	Categorização e análise quali-quantitativa de 323 experiências premiadas entre 1995 e 2012.	<ul style="list-style-type: none">• A inovação organizacional foi a que teve a maior quantidade de experiências premiadas, seguida respectivamente pelas inovações em processo, comunicação e produto, sendo que o atendimento ao cidadão e a melhoria dos processos de trabalho são os itens de maior destaque.• Embora a grande incidência das inovações ocorra em nível nacional, um número significativo de inovações também ocorre no nível local.• No que diz respeito à área inovadora, saúde e educação preponderam com quase 33% das iniciativas, o que pode ser explicado pela capilaridade das áreas e pelo fato de ambas manterem grande interação com o usuário.
Cavalcante e Camões (2015a)	Analisar em que medida as inovações do governo federal brasileiro nos últimos oito anos são convergentes ao debate de transformações nos paradigmas de gestão pública das últimas décadas	Categorização triangulada e análise descritiva de oitenta iniciativas premiadas entre 2007 e 2014.	<ul style="list-style-type: none">• O estudo demonstrou uma aderência das iniciativas premiadas às novas tendências de gestão da literatura internacional, quais sejam: aperfeiçoamento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização (<i>accountability</i>); promoção do governo eletrônico (<i>e-government</i>) como estratégia de ampliação e facilitação do acesso e da participação cidadã na administração pública; atuação em redes e parcerias; novos arranjos institucionais; e uso de recursos de TIC.

Elaboração dos autores.

Foi possível também identificar, entre os estudos de caráter descritivo, relatos de áreas específicas da gestão pública. Conforme pode ser observado no quadro 3, quatro estudos foram realizados, com a finalidade de descrever experiências nas seguintes áreas: gestão de suprimentos (Enap, 2002); perfil empreendedor do INSS (Coelho,

2010); saúde (Ferreira *et al.*, 2014); e ênfase em governo aberto (Nogueira e Odellius, 2015). Com resultados específicos para cada uma das áreas analisadas, esses estudos demonstram o potencial do prêmio para gerar conhecimento sobre trajetória de inovação em organizações, setores e áreas de atuação em governo.

QUADRO 3

Estudos setoriais com base em experiências específicas do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Estudo	Objetivo	Resultados
Enap (2002)	Análise de três experiências em gestão de suprimentos premiadas nos períodos de 1996 a 2001	<ul style="list-style-type: none">• Entre as causas para os problemas de gestão de suprimentos na APF, destacam-se a existência de controles deficientes, a inadequação do espaço físico e as deficiências no processo de compras e nos sistemas.• Essas causas tinham como efeitos a existência de dados não confiáveis, a realização de compras desnecessárias e não planejadas, a ineficiência no atendimento ao usuário e o desperdício de materiais.• Os três casos analisados mostram que havia à época instituições empenhadas em corrigir as falhas e adequar a atuação dos setores responsáveis por suprimentos.
Coelho (2010)	Análise de três ações empreendedoras do INSS, premiadas na 10ª, 12ª e 13ª edições do concurso	<ul style="list-style-type: none">• O intraempreendedorismo se faz presente nas organizações públicas e vem crescentemente sendo adotado pelas chefias ou mesmo por funcionários sem nenhum tipo de função comissionada.• Ações empreendedoras geradoras de inovação se fazem presentes nas organizações públicas, em todos os seus processos e meios.• A ação intraempreendedora pode ocorrer nos diversos escalões ou segmentos hierárquicos da organização. Fatores endógenos e exógenos são determinantes nesse processo.
Ferreira <i>et al.</i> (2014)	Análise de dezenove experiências da área de saúde premiadas no concurso entre 1995 e 2011	<ul style="list-style-type: none">• Inovações incrementais, com predominância do tipo de inovação de processo e serviços, com foco na busca de eficiência operacional, e com abrangência nacional.• No tipo inovação de processos, quatorze experiências foram encontradas no total de dezenove analisadas; no tipo inovação organizacional, foram encontrados somente dois casos; na análise do tipo inovação em serviços, foram encontrados cinco casos de promoção de saúde; na dimensão abrangência, de onze experiências premiadas que tiveram repercussão em nível nacional, seis se restringiram ao nível local e duas tiveram reflexos em âmbito regional.
Nogueira e Odellius (2015)	Análise de cinco experiências com ênfase em governo aberto entre 1995 a 2014	<ul style="list-style-type: none">• Inovações brasileiras de governo aberto nas últimas duas décadas se mostraram relevantes instrumentos de aprendizagem interorganizacional no setor público em nível nacional.• As iniciativas analisadas possibilitaram aprendizagem, implementação dos novos conceitos e ferramentas relacionadas a governo aberto, tais como: serviços eletrônicos, transparência ativa e passiva, dados abertos e aplicativos públicos.• Registram-se uma relevância primordial das relações interorganizacionais para a aprendizagem organizacional; uma importância das relações interpessoais no desenvolvimento e disseminação de iniciativas inovadoras; e o grande papel de divulgação do prêmio Enap de inovação na gestão pública.

Elaboração dos autores.

Entre os textos analisados, dois estudos utilizaram metodologia qualitativa de pesquisa para produção de conhecimento sobre inovação tendo como base experiências

ganhadoras do prêmio, relatados no quadro 4. Utilizando técnicas de entrevista e análise de conteúdo, as pesquisas permitem identificar achados importantes para o campo. O estudo

conduzido por Vargas (2010) demonstrou que, a despeito do alto potencial, a disseminação das iniciativas ganhadoras fica aquém das possibilidades, especialmente para outras esferas e níveis de governo. A articulação em rede e o envolvimento da sociedade são fatores que parecem impactar na disseminação. O estudo

de Brandão (2012), por sua vez, permitiu a identificação de barreiras e indutores à inovação no governo federal brasileiro a partir da experiência de ganhadores do prêmio. A autora, com base na análise realizada, desenvolveu uma escala de mensuração de barreiras e indutores de inovação para a administração pública.

QUADRO 4

Estudos qualitativos desenvolvidos com base no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Estudo	Objetivo	Metodologia empregada	Resultados
Vargas (2010)	Identificar o nível de disseminação das iniciativas premiadas entre 1996 e 2006, ou seja, se foram adotadas em outros órgãos ou em outros setores do órgão de origem.	A partir de critérios de distribuição temática, instituições e região do país, foram selecionadas 35 iniciativas. Realizada entrevistas e análise documental, bem como análise de conteúdo.	<ul style="list-style-type: none"> • Predomínio de iniciativas capitaneadas pelas gerências de nível intermediário, responsáveis diretas pelas iniciativas. • As iniciativas que apresentaram maiores evidências de disseminação foram aquelas que conseguiram estabelecer uma relativa independência da esfera governamental. • Quanto ao modo de disseminação, observa-se a predominância da forma horizontal. • Iniciativas que demonstram uma forte articulação entre políticas públicas e novas formas de gestão pública apresentaram, também, potencial de disseminação internacional.
Brandão (2012)	Identificar indutores e barreiras à inovação nas iniciativas premiadas no concurso no período de 2008 a 2010.	Entrevista com seis gestores de iniciativas. Análises documental e de conteúdo.	<ul style="list-style-type: none"> • São indutores à inovação: apoio político, intercâmbio de conhecimentos e experiências; perfil diversificado da equipe, disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, gestão estratégica de informações e crises como oportunidades. • São barreiras à inovação: dificuldade de articulação intersetorial, restrições legais, estrutura organizacional verticalizada e resistência à inovação e aversão ao risco.

Elaboração dos autores.

Análises inferenciais, com objetivo de identificar correlações e relações causais entre as diferentes dimensões da inovação, também têm sido realizadas utilizando a base de dados do Concurso Inovação. Os estudos destacados no quadro 5 relatam resultados mais robustos de pesquisa e permitem gerar hipóteses da dinâmica da inovação nas organizações brasileiras e testá-las a partir das análises desenvolvidas. O uso de análise de conteúdo dos relatos e a produção de informações binárias utilizando técnica

de categorização triangulada permitiram a formação de bases de dados e geração de correlação entre as diferentes variáveis propostas.

A maior parte dos vinte textos citados analisa a trajetória e busca descrever padrões nas iniciativas premiadas ao longo de um período específico. A “radiografia” dos últimos vinte anos do CIGPF, apresentada na sequência, possibilita entender o perfil das iniciativas inovadoras, complementando essas análises.

QUADRO 5

Estudos inferenciais com base nas iniciativas do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Estudo	Objetivo	Metodologia empregada	Resultados
Castro (2015)	Verificar as influências de barreiras e facilitadores em inovações de organizações do Poder Executivo federal.	Categorização triangulada a partir de análise de conteúdo e regressão logística para identificação de relação entre as variáveis.	<ul style="list-style-type: none">• Ocorrência dos seis tipos de inovação (radical, incremental, de melhoria, <i>ad hoc</i>, formalização e recombinativa), sendo que a parcela mais representativa corresponde aos tipos incremental, de melhoria e radical.• Relação entre desenvolvimento de pessoas e competências e a inovação incremental.• A barreira “dados e sistemas” caracterizou-se por influenciar positivamente a inovação incremental.• Quanto às inovações radicais, houve relação positiva com a barreira infraestrutura.• Para a ocorrência da inovação de melhoria, deve existir o melhoramento das características técnicas, materiais ou imateriais.
Reis (2015)	Verificar a relação entre coprodução e inovação face ao valor agregado a partir de benefícios alcançados pela organização com a implementação da inovação.	Categorização triangulada a partir de análise de conteúdo e regressão logística para identificação de relação entre as variáveis.	<ul style="list-style-type: none">• Relações significativas que demonstram a importância da coprodução na implementação de inovação, bem como a importância do papel que o coprodutor exerce no processo de inovação para a agregação de valor.• Houve uma significativa ocorrência de inovação incremental.
Cavalcante e Camões (2015b)	Investigar os aspectos cruciais da inovação na gestão pública, os fatores que a influenciam e direcionam.	Categorização triangulada, a partir de análise de conteúdo e análise de qui-quadrado, para identificação de relação entre as variáveis.	<ul style="list-style-type: none">• Os fatores que mais recorrentemente interferem na inovação são custo/benefício, recursos, relação em rede/cooperação e perfil da liderança.• A maioria das inovações foram gestadas dentro da própria organização.• Tamanho e complexidade organizacional interferem na inovação.

Elaboração dos autores.

5 “RADIOGRAFIA” DO CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL

Nesta seção, é feita uma “radiografia” do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, com enfoque no perfil das candidaturas e premiações, utilizando-se os parâmetros de órgãos superiores participantes, áreas temáticas e localização territorial.

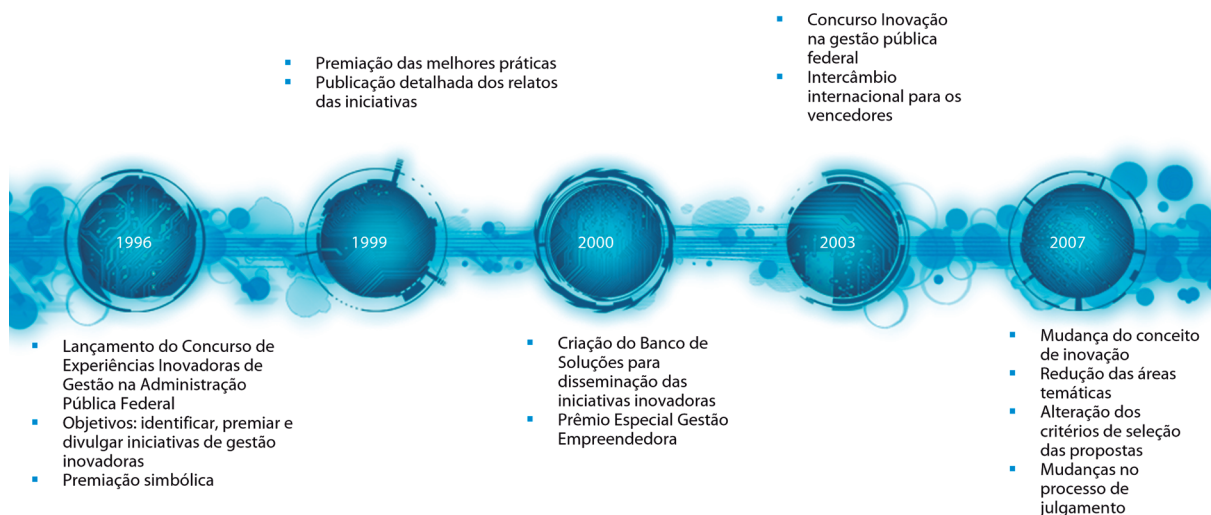
Inicialmente, porém, é importante alertar, mais uma vez, que, ao longo dos vinte anos do

concurso (1996-2015), ele sofreu algumas transformações em sua metodologia, objetivando seu contínuo aperfeiçoamento. As mais significativas ocorreram quando da sua XII edição, em 2007. Adotou-se, a partir de então, um novo conceito de inovação, as dezesseis áreas temáticas foram agrupadas em apenas sete, os critérios de seleção das propostas foram alterados e o processo de julgamento aperfeiçoado (Ferrarezi e Amorim, 2007). A linha de tempo a seguir apresenta os principais marcos metodológicos do concurso.⁵

5. Para a sua XXI edição, em 2016, o concurso será remodelado e passará a premiar, também, iniciativas desenvolvidas pelos estados e pelo Distrito Federal. Além disso, o concurso receberá inscrições em duas modalidades distintas: práticas inovadoras e ideias inovadoras. Serão três categorias: inovação em processos organizacionais, serviços ou políticas públicas do Poder Executivo estadual; inovação em serviços ou políticas públicas do Poder Executivo federal; e inovação em processos organizacionais no Poder Executivo federal.

FIGURA 1

Marcos metodológicos do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal



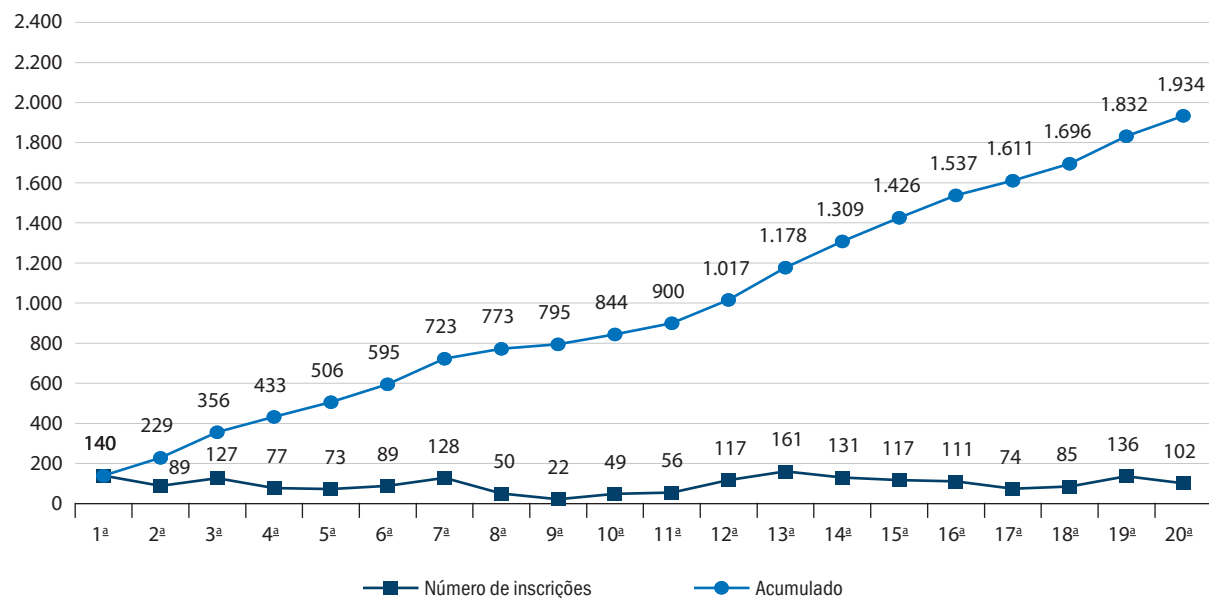
Elaboração dos autores.

Essas alterações na metodologia do concurso não impedem, todavia, a realização de uma análise acumulativa dos seus vinte anos de existência.

Nesse período, o CIGPF recebeu 1.934 inscrições de iniciativas inovadoras, média de quase 100 por edição, conforme pode ser visto no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Número de inscrições no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2015), por edição



Fonte: Enap.

O gráfico 2 mostra a distribuição percentual das inscrições efetuadas, agrupadas por órgãos

superiores (Presidência da República e ministérios). Os ministérios que mais apresentaram

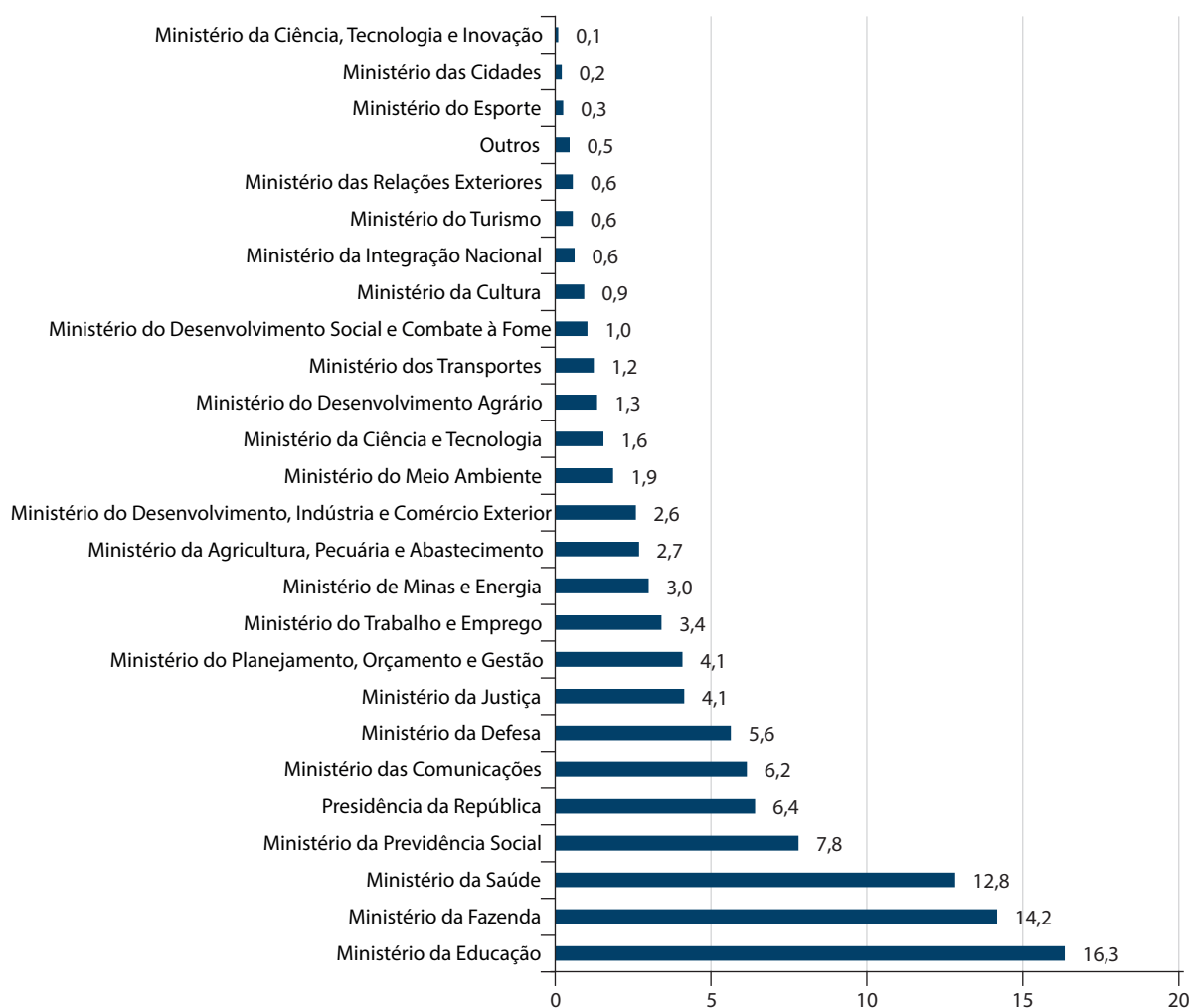
propostas inovadoras foram, nesta ordem, Educação (16,3%), Fazenda (14,2%) e Saúde (12,8%). Desde as primeiras edições do concurso, esses três órgãos superiores estão na dianteira nesse quesito. Essa elevada e constante participação pode ser explicada pela existência de um ambiente organizacional favorável à mudança nessas instituições, pelo tamanho de suas estruturas organizacionais, pelo grande número de servidores e pela amplitude de sua atuação funcional, dado que, em alguns

casos, contam com setores muito propensos à geração de inovação, como ensino e pesquisa. Contrariamente ao esperado, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação foi o que proporcionalmente menos apresentou propostas inovadoras em gestão pública (0,1%). Esta contradição pode ser explicada pelo fato de o foco deste ministério estar na dinamização do processo de inovação tecnológica nas empresas privadas, e não nas organizações do setor público.

GRÁFICO 2

Distribuição de inscrições acumuladas em relação ao total geral, por órgão superior participante, nas vinte edições do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2015)

(Em %)



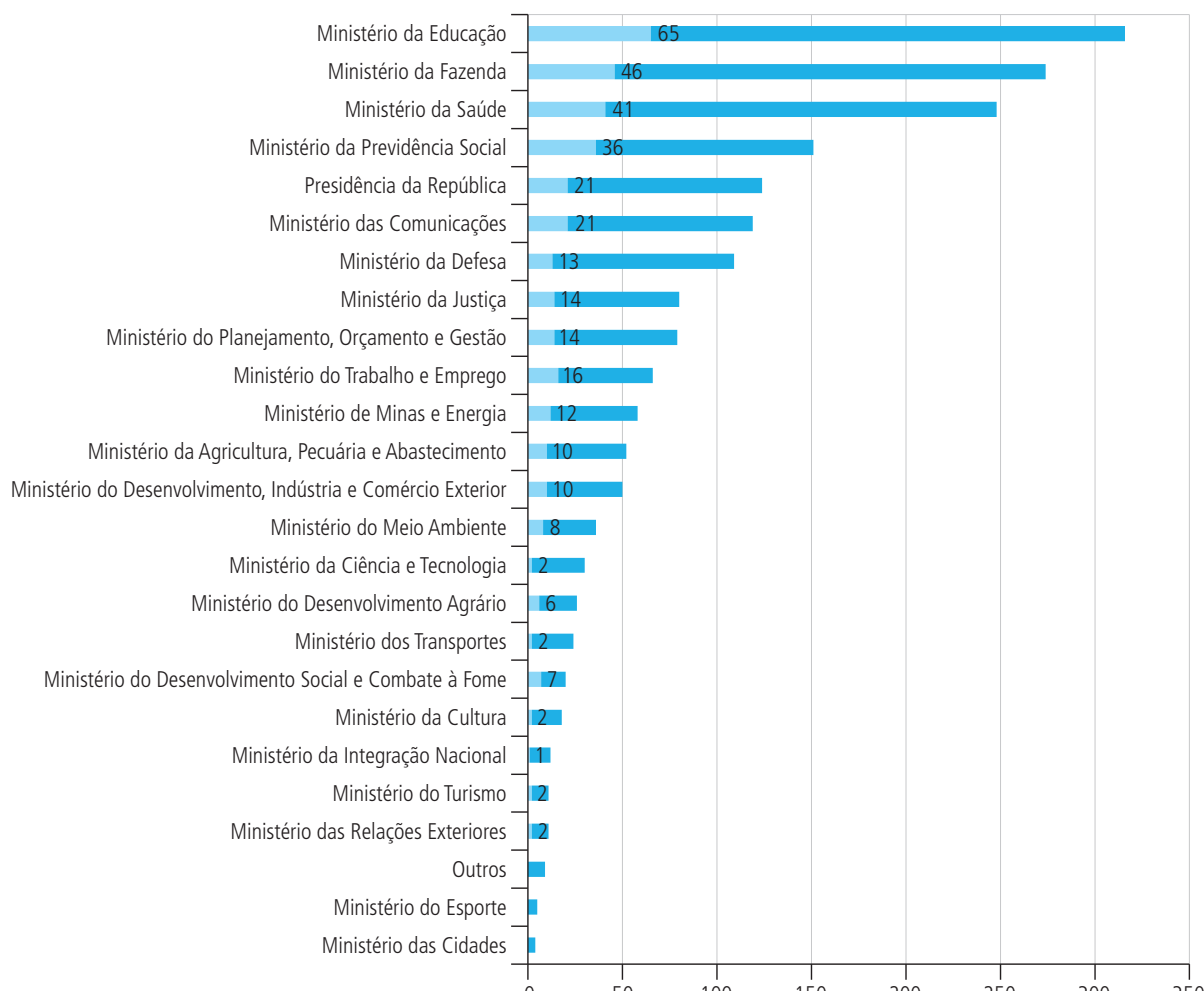
Fonte: Enap.

O concurso premiou 362 iniciativas em suas vinte edições. No gráfico 3, pode ser visto o número de iniciativas inovadoras premiadas e inscritas. Novamente, destacam-se os ministérios da Educação (65 iniciativas premiadas), da Fazenda (46) e da Saúde (41) com a maior quantidade de prêmios. Esse resultado sugere a existência de um ambiente organizacional

favorável à proposição, à implementação e ao registro de novas – e boas –, ideias, conforme mencionado.⁶ Contribui, também, o grande número de propostas inscritas por estes órgãos superiores, o que, em regra, aumenta a chance de se ter alguma iniciativa premiada (isto é, quanto mais propostas inscritas, mais propostas são avaliadas e podem ser premiadas).

GRÁFICO 3

Número de iniciativas inovadoras premiadas e número de inscrições, por órgão superior participante, nas vinte edições do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2015)



Fonte: Enap.

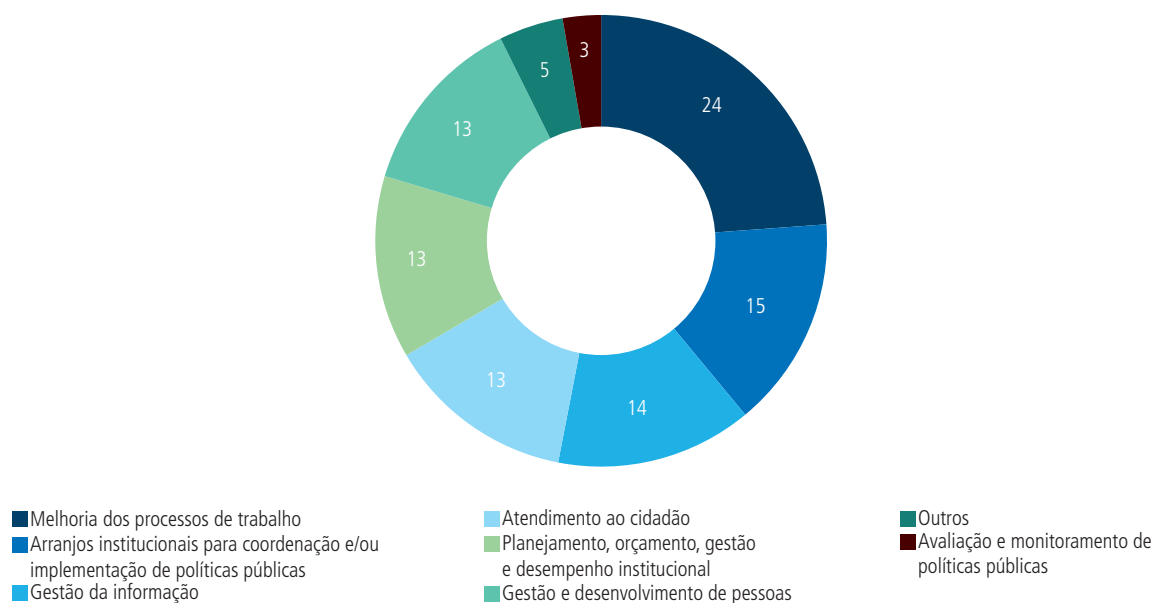
6. Alerta-se que pode haver a situação de um ministério produzir inovação, mas por desconhecimento do concurso, ou por não ter tempo ou incentivo para registrar sua experiência, dele não participar.

O gráfico 4 apresenta o percentual de inscrições, por área temática, nas vinte edições do concurso. A análise das iniciativas inscritas por área temática pode indicar tendências para inovação no setor público.⁷ Melhoria dos processos de trabalho, com 24% das inscrições, é a área com o maior número de iniciativas, provavelmente em razão da exigência constante por aprimoramento e racionalização dos processos de trabalho nos órgãos públicos, particularmente naqueles que prestam serviços diretamente à população, como é o caso dos três

ministérios com maior número de inscrições. A segunda área com maior percentual de inscrições é arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas (15%), mostrando uma tendência de conformação das políticas públicas em arranjos mais complexos que envolvem redes e parcerias com atores estatais e não estatais. Vale a pena mencionar que a terceira, a quarta, a quinta e a sexta áreas têm participações muito próximas (14% e 13%), o que indica uma distribuição uniforme das inscrições nesses temas.

GRÁFICO 4

Distribuição de inscrições, por área temática, nas vinte edições do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2015) (Em %)



Fonte: Enap.

A área temática que contou com a maior quantidade de iniciativas premiadas no CI-GPF foi melhoria dos processos de trabalho (19,7%), que, também, tinha sido a área com o maior número de inscrições. Contudo,

cabe destacar o excelente desempenho das iniciativas na área atendimento ao cidadão. Embora tenham 13,6% do total das inscrições, elas ganharam 18,8% dos prêmios, provando que o foco no atendimento do cidadão tem

7. As áreas temáticas variaram ao longo das vinte edições do concurso. Para os fins deste capítulo, elas foram agrupadas em oito: melhoria dos processos de trabalho; arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas; gestão da informação; atendimento ao cidadão; planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional; gestão e desenvolvimento de pessoas; avaliação e monitoramento de políticas públicas; e outros.

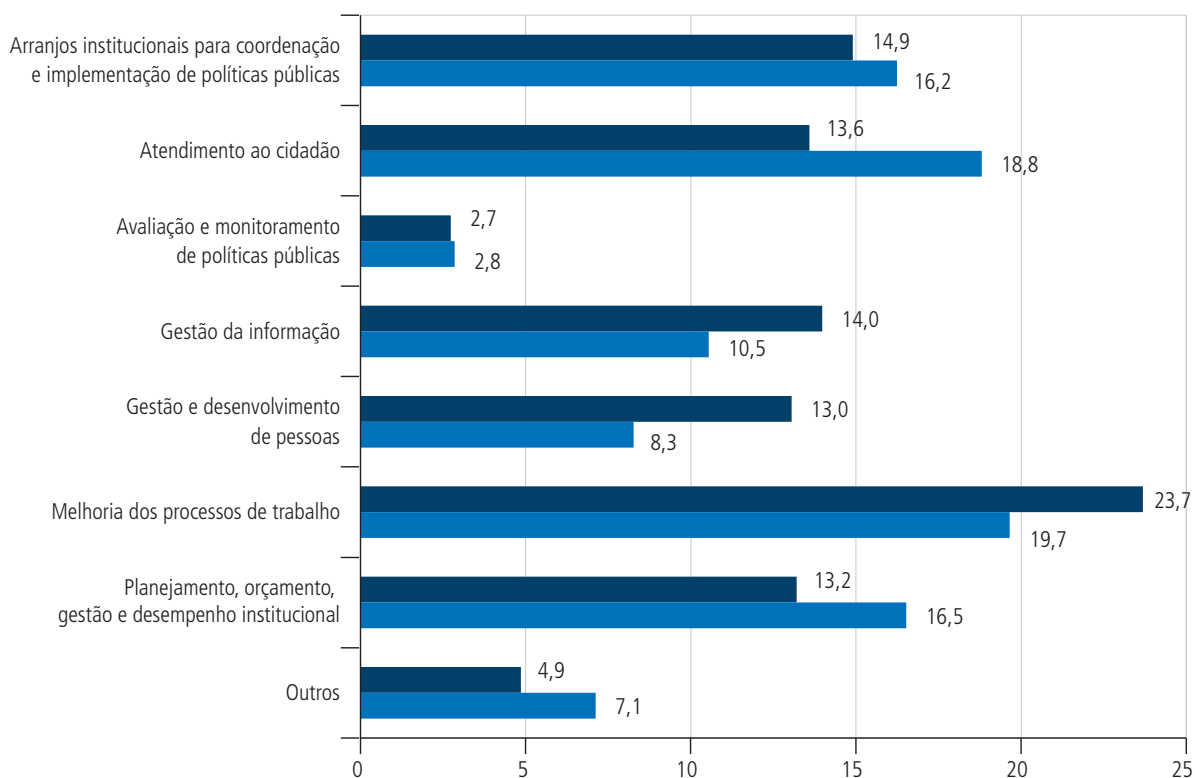
se mostrado uma estratégia vencedora no concurso. Também foram proporcionalmente bem premiadas as iniciativas ligadas a arranjos institucionais e a planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional. Porém, observa-se que algumas iniciativas voltadas para dentro da organização (gestão da informação e gestão e desenvolvimento de pessoas)

são, proporcionalmente, menos vencedoras, sugerindo que os critérios e mecanismos de premiação do CIGPF valorizam inovações que miram, preferencialmente, o público externo da organização. Os percentuais de inscrições e de iniciativas premiadas, por área temática, nas vinte edições do concurso, são apresentados no gráfico 5.

GRÁFICO 5

Distribuições de inscrições e iniciativas premiadas, por área temática, nas vinte edições do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2015)

(Em %)



Fonte: Enap.

Foram conduzidas iniciativas inovadoras federais em todas as Unidades da Federação (UFs), com exceção de Tocantins. Destaca-se o Distrito Federal, com quase metade das inscrições (49%) e das iniciativas premiadas (47%), desempenho explicado pela grande

quantidade de órgãos federais sediados na capital do país (gráfico 6). Após vinte anos do prêmio, é possível identificar não apenas dados gerais das iniciativas premiadas, como, também, ressaltar a trajetória de alguns campos e organizações públicas que tiveram destaque

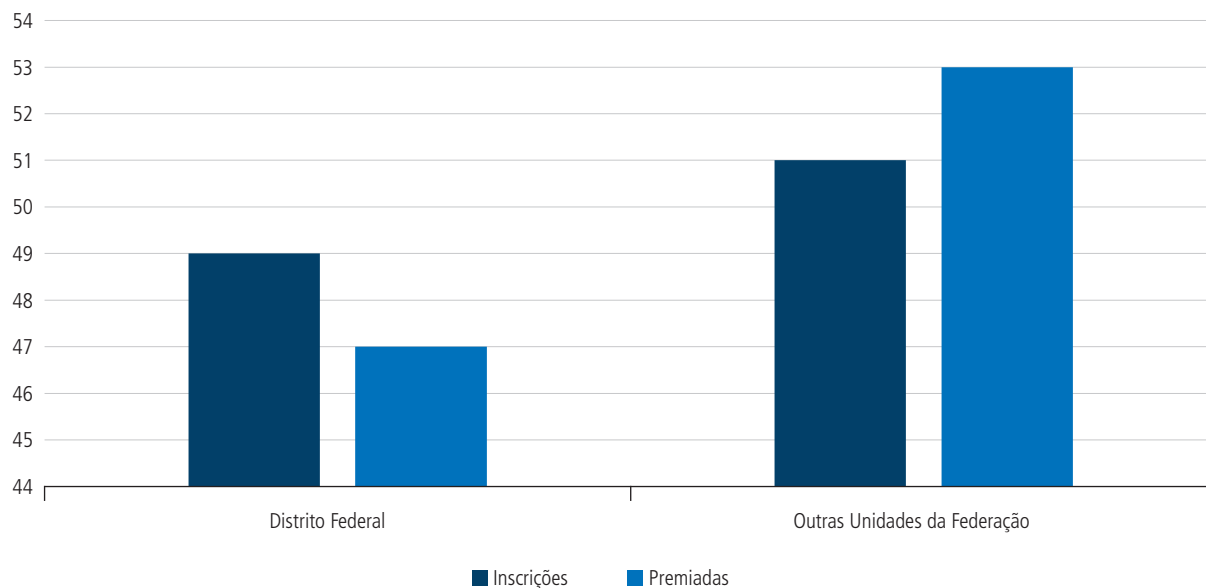
registrado pela história do concurso. Alguns exemplos emblemáticos são trazidos a seguir,

após consultas a ex-membros do Comitê Julgador do CIGPF.⁸

GRÁFICO 6

Distribuição das inscrições e iniciativas premiadas no Distrito Federal e nas outras Unidades da Federação (UFs) nas vinte edições do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2015)

(Em %)



Fonte: Enap.

No campo social, algumas iniciativas se destacaram, como: a criação do sistema de avaliação e monitoramento das políticas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a criação da Rede Suas (premiadas em 2006); o Cadastro Único (MDS, premiada em 2007); o acompanhamento da frequência escolar (MEC, premiada em 2009) e a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família (MDS, premiada em 2010); o Censo Suas (premiada em 2011); e duas iniciativas relacionadas ao monitoramento e à coordenação intergovernamental do Plano Brasil sem Miséria (premiadas em 2013).

Especificamente no campo da educação, destacaram-se: o Sistema de Avaliação da

Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional de Cursos – Provão (premiados em 2008); o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (premiado em 2009); o banco nacional de itens do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e a reformulação e o monitoramento de riscos do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) (premiados em 2013); e a bolsa-formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) (premiada em 2014).

A Receita Federal do Brasil (RFB) é um órgão com participação emblemática no concurso, com várias iniciativas inovadoras, como a criação da central de atendimento ao contribuinte em

8. Essas consultas foram realizadas em 2015, com cinco ex-membros do comitê julgador que detinham vasta experiência no setor público. A partir do rol de todas as iniciativas ganhadoras até então, foram considerados exemplos emblemáticos aqueles que foram votados como tal por, pelo menos, três dos cinco ex-membros.

1996, passando pela consolidação das entregas das declarações pela internet em 1997 e a plena modernização e atendimento com certificação digital, premiada em 2005.

Outra organização que teve sua evolução reconhecida ao longo desses vinte anos foi o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Ao todo, foram 25 iniciativas, com destaque para aquelas relacionadas à ampliação do alcance ao cidadão: Posto flutuante no Pará, e Por terra, pelo ar, pelos rios, a Previdência chega até você, premiadas em 1998. O INSS teve, também, iniciativas focadas na gestão e diminuição do tempo de atendimento e agilidade na prestação dos serviços, tais como: o Sistema de acompanhamento do estoque de benefícios e o Programa de gestão descentralizada nas gerências executivas do INSS, iniciativas premiadas em 2001; o Atendimento programado, premiada em 2008; e a Aposentadoria em até 30 minutos, premiada em 2010.

Diversas empresas públicas também têm se destacado pelas iniciativas de melhoria de gestão. Embrapa, Dataprev, Correios, Eletronorte, Caixa, entre outras, somam cerca de cinquenta iniciativas premiadas em diversas frentes de gestão de seus negócios específicos.

Podem ser elencadas, também, iniciativas que chamam a atenção pelo grau de institucionalização e consolidação junto à administração pública federal e pelo seu grande impacto em todo o setor público, como os casos do ComprasNet, o *site* da transparência das compras governamentais, iniciativa premiada em 2001; do Pregão: uma nova modalidade de licitação, premiada em 2002; do Portal da Transparência, premiada em 2007; e do E-SIC – Sistema eletrônico do serviço de informações ao cidadão, premiada em 2013.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo procurou discutir questões relativas à inovação no setor público brasileiro, a partir do seu principal instrumento de premiação e

prospecção de inovações, o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, organizado pela Enap desde 1996. Para tanto, foi apresentada uma análise dos estudos existentes e um panorama do concurso, com ênfase nas suas áreas temáticas e trajetórias de iniciativas candidatas e premiadas no decorrer de sua história.

Nota-se que a produção de conhecimento sobre inovação na gestão pública é ainda incipiente no Brasil. Nesse sentido, o CIGPF tem sido uma fonte pioneira de produção de conhecimento sobre o assunto, embora de forma não rotineira e pouco sistemática. O concurso tem como objetivos o estímulo e a disseminação de práticas inovadoras na gestão pública brasileira e a valorização dos servidores públicos. Um dos seus resultados não previstos foi a criação de uma ampla fonte de dados para a realização de estudos e pesquisas com vistas ao aumento do conhecimento sobre inovação na gestão pública, ação até então inédita no país.

Durante esses vinte anos de existência, o concurso recebeu 1.934 inscrições e premiou 362 iniciativas. Foram conduzidas iniciativas inovadoras federais em todas as UFs, excetuando-se o Tocantins, com o Distrito Federal liderando o processo. Nesse período, os ministérios que mais apresentaram propostas inovadoras e mais receberam premiações foram, nesta ordem, Educação, Fazenda e Saúde. Essa elevada e constante participação pode ser explicada pela existência de um ambiente organizacional favorável à mudança nessas instituições, pelo tamanho de suas estruturas organizacionais, pelo grande número de servidores e pela amplitude de sua atuação funcional, uma vez que, em alguns casos, contam com setores muito propensos à geração de inovação.

Melhoria dos processos de trabalho é a área temática com o maior número de iniciativas, provavelmente em razão da exigência constante por aprimoramento e racionalização dos processos de trabalho nos órgãos públicos, particularmente naqueles que prestam serviços diretamente à

população, como é o caso dos três ministérios líderes. Ela foi, também, a temática mais premiada ao longo da existência do concurso.

Contudo, cabe destacar o excelente desempenho das iniciativas na área de atendimento ao cidadão. Nos cinco primeiros anos, essa centralidade se justificava pelo atrelamento do concurso ao Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e à onda gerencialista. No entanto, após vinte anos, está provado que o foco no atendimento ao cidadão consolidou-se como uma estratégia vencedora no concurso. Adicionalmente, a atuação em redes e parcerias aparece em diversos estudos ao longo da história do prêmio e continua sendo uma das principais áreas temáticas no balanço dos seus vinte anos.

Os resultados do concurso possibilitaram a organização de um banco de soluções inovadoras e de um conjunto de insumos para diversos estudos sobre o tema da inovação na administração pública brasileira. A síntese dos resultados dos estudos que utilizaram este banco de dados mostra o alcance dos objetivos iniciais do concurso, quais sejam: o incentivo à implementação de iniciativas inovadoras de gestão que contribuem para a melhoria dos serviços públicos; a disseminação de soluções inovadoras enquanto inspiração e referência para o avanço da capacidade de governo;⁹ e a valorização dos servidores públicos que atuam de forma proativa e empreendedora.¹⁰

Embora o concurso tenha aumentado o conhecimento sobre o tema inovação no governo federal e se tornado fonte de solução de problemas para todo o setor público brasileiro, observam-se, ainda, várias questões importantes

que estão na agenda para investigações futuras e merecem ser aprofundadas. Entre elas, destacam-se as seguintes:

- Quais os fatores indutores da inovação no setor público brasileiro?
- Quais as principais barreiras institucionais para inovar no setor público brasileiro?
- É possível criar um índice de inovação para todo o setor público brasileiro? Que indicadores o comporiam?
- O sucesso de alguns órgãos públicos na implementação de iniciativas inovadoras pode ser replicado? Sob que contexto?
- Quais os reais impactos de práticas inovadoras no setor público brasileiro?

Avançar nessas questões pode ampliar consideravelmente o entendimento sobre inovação no setor público e ajudar na sua disseminação. Ademais, em relação ao fomento à prática inovadora no setor público, é importante ter em mente também a constante necessidade de inovar. Nesse sentido, a ação governamental não deve se restringir apenas ao prêmio, que, embora seja uma iniciativa fundamental, não engloba todo o potencial inovador da administração pública. É importante, também, atuar no incentivo de atividades com instituições públicas, privadas, universidades e cidadãos que promovam soluções cocriadas e abertas para problemas do setor público, tais como as experiências de *hackttons* e os desafios (*challenges*), entre outras. Da mesma forma, o foco em ações de treinamento e formação do quadro funcional em métodos

9. Para a disseminação de soluções inovadoras, foram adotadas as seguintes estratégias: publicação de livro com as narrativas das iniciativas vencedoras em cada edição; criação do Banco de Soluções; realização de evento de premiação das iniciativas vencedoras, com ampla divulgação; e realização de estudos sobre o concurso (como os referenciados neste capítulo).

10. Em todas as edições do concurso, as premiações eram concedidas às equipes formadas pelos servidores responsáveis pela implementação das iniciativas (as premiações não eram dadas aos dirigentes das instituições participantes). Além disso, algumas premiações envolviam cursos e viagens técnicas oferecidas exclusivamente para os membros das equipes, como forma de valorizar os servidores proativos e empreendedores.

inovadores de gestão deve ser outro pilar de uma política integrada e sistemática de construção de capacidade inovadora na burocracia federal.

REFERÊNCIAS

BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). **Innovation in the public sector: linking capacity and leadership.** Governance and Public Management Series. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

BRANDÃO, S. M. **Indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro:** análise da percepção de dirigentes. 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CASTRO, C. M. S. de. **Antecedentes de inovações em organizações públicas do Poder Executivo federal.** 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. **What does it take to be awarded?** Determinants of management innovation in Brazil. Seattle: ASPA, 2015a.

_____. **Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo?** In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 20., 2015, Lima, Perú. **Anais...** Lima, 10-13 nov. 2015b.

COELHO, M. L. G. M. M. **Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal.** **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 3, p. 233-247, 2010.

COMISSÃO EUROPEIA. **Powering European public sector innovation:** towards a new architecture. Brussels: Directorate General for Research and Innovation; Innovation Union; European

Commission, 2013. (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation).

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Balanco de cinco anos do concurso organizado pela Enap.** Brasília: Enap, 2001.

_____. **Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal:** UFSM, GHC e 4º RCC. Brasília: Enap, 2002. (Texto para Discussão, n. 47).

FERRAREZI, E.; AMORIM, S. N. **Concurso Inovação na Gestão Pública Federal:** análise de uma trajetória (1996-2006). Brasília: Enap, 2007. p. 1-53. (Cadernos Enap, n. 32).

FERRAREZI, E.; AMORIM, S. N.; TOMACHESKI, J. A. **Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação:** indícios de mudança da gestão no Governo Federal? Brasília: Enap, 2010. (Caderno Enap, n. 34).

FERREIRA, V. da R. S. *et al.* **Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal.** **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1207-1227, set./out. 2014.

HARTLEY, J. **Public and private features of innovation.** In: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Eds.). **Handbook of innovation in public services.** Londres: Elgar Reference, 2013.

KATTEL, R. *et al.* **Can we measure public sector innovation?** A literature review. [s. l.]: LIPSE, 2013. (LIPSE Project Paper).

MAZZUCATO, M. **The Entrepreneurial State:** debunking private vs. public sector myths. London: Anthem Press, 2013.

MORGAN, J. **Governance, policy innovation, and local economic development in North Carolina.** **The Policy Studies Journal**, v. 38, n. 4, p. 679-702, 2010.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. London: Strategy Unit, London, 2003. v. 1.9.

NASSUNO, M. O Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal: Prêmio Helio Beltrão. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 7., Lisboa, Portugal. **Anais...** Lisboa, 8-11 Oct. 2002.

NOGUEIRA, R. A.; ODELIUS, C. C. Inovação e aprendizagem a partir de relações interorganizacionais no setor público brasileiro. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 20., Lima, Perú. **Anais...** Lima, 10-13 nov. 2015.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Oslo Manual**: guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3. ed. The measurement of scientific and technological activities. Paris: OECD Publishing, 2005.

_____. **The innovation imperative in the public sector**: setting an agenda for action. Paris: OECD Publishing, 2015.

OLIVEIRA, C. The Brazilian Innovation Award: identifying government practices that contribute to the improvement of service delivery. *In: IBSA MDI SEMINAR*, 3., Brasília. **Anais...** Brasília, 2010.

OLIVEIRA, L. G. de; SANTANA, R. L. F. de; GOMES, V. C. **Inovação no setor público**: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília: Enap, 2014. p. 1-59. (Cadernos Enap, n. 38).

OSBORNE, S.; BROWN, K. **Managing change and innovation in public service organizations**. Oxon: Routledge, 2005.

PACHECO, R. **Inovações na gestão pública federal**: o Prêmio Helio Beltrão. Brasília: Enap, 2002. (Enap Ensaio).

PETRUCCI, V. L. **Inovação no Governo Federal brasileiro**: Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal – Prêmio Helio Beltrão. Brasília: Enap, 2002. (Enap Ensaio).

POLLITT, C. Innovation in the public sector: an introductory overview. *In: BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). Innovation in the public sector*: linking capacity and leadership. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

REIS, M. C. A. dos. **Coprodução e inovação no setor público**: análise de experiências inovadoras de gestão na administração pública federal. 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

RUA, M. das G. Administração pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na administração pública federal brasileira. *In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Orgs.). Administração pública gerencial*: a reforma de 1995. Brasília: Enap, 1999.

SCHUMPETER, J. **Theory of economic development**. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

SOUZA, M. de M. *et al.* Portraying innovation in the public service of Brazil: frameworks, systematization and characterization. **Rev. Adm.**, São Paulo, v. 50, n. 4, Oct./Dec. 2015.

VARGAS, E. R. de. **Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006)**. Brasília: Enap, 2010. (Caderno Enap, n. 34).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOURGON, J. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 1, p. 5-33, 2010.

COMISSÃO EUROPEIA. **Innobarometer 2010**: analytical report on innovation in public administration. Brussels: DG Enterprise, 2011.

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, 28 Sept. 2015.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform**: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2011.

CAPÍTULO 6

INOVAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores¹

Pedro Cavalcante² | Marizaura Camões³

1 INTRODUÇÃO

As melhorias no setor público têm sido o propósito crucial incorporado em movimentos de reforma desde o fim de 1970. Profissionais e acadêmicos da administração pública atualmente parecem ter superado as estratégias de reforma globais e estão concentrando a sua atenção nas pequenas alterações na administração pública que geram resultados em curto prazo com menores custos transacionais.

De acordo com Borins (2014), a inovação pública tem se tornado uma área de interesse em si própria, distinguindo-se do *new public management* (NPM) e outros modelos similares, populares nas últimas décadas. Essas amplas estratégias de reforma vêm sendo substituídas pelo que Pollitt e Bouckaert (2011) chamaram de melhorias em pequena escala.

O tema deixou de ser uma questão exclusiva de corporações e empresas privadas para ser relevante também em organizações públicas ao redor do mundo. Com isso, agências do setor público produzem ou adotam iniciativas em resposta às constantes mudanças

econômicas, políticas, sociais e tecnológicas em um mundo mais globalizado e conectado, limitadas por aumento nas expectativas dos cidadãos, problemas complexos e orçamentos apertados. Damanpour, Walker e Avellaneda (2009, p. 653) argumentam que “organizações são vistas como sistemas adaptáveis que introduzem mudanças para funcionar com eficiência”.

Nesse sentido, muitos têm afirmado que a inovação pode contribuir não só para o crescimento econômico, a transformação industrial e a vantagem competitiva, mas também para melhorar a qualidade e eficiência do serviço público ao aumentar a capacidade governamental em resolver problemas.

Todavia, apesar do crescente interesse na área de estudo da administração pública, Pollitt e Hupe (2011) argumentam que a análise da inovação sofre por ter o *status* de “conceito mágico”, assim como participação, responsabilidade e governança. Em outras palavras, a nobre e normativa natureza da inovação, até certo ponto, atrapalha a habilidade dos analistas de se aprofundar em suas limitações.

1. Esse artigo foi originalmente publicado em CAVALCANTE, P; CAMOES, M. R. S. **Public Innovation in Brazil: an overview of its types, results and drivers**. Brasília: Ipea, p. 1-36, 2017. (Discussion paper, n. 222).

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e atualmente coordenador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e atualmente coordenadora-geral de pesquisa na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Osborne e Brown (2013) sustentam que três falhas atrasam o entendimento da inovação nos serviços públicos: *i*) o entendimento da natureza da inovação é frequentemente considerado, erroneamente, como um processo puramente consciente; *ii*) posicionar a inovação como uma boa “normativa” em políticas públicas; e *iii*) a adoção de modelos de referência em inovação inapropriados, vindos da manufatura e não de serviços.

No Brasil, especificamente, um certo grau de consenso sobre inovações em gestão tem aumentado nas últimas duas décadas. No entanto, assim como em outros países, falta conhecimento baseado em evidências empíricas sobre diferentes dimensões da inovação (Bekkers, Edelenbos e Steijn, 2011; Brandão e Bruno-Faria, 2013).

Uma importante dimensão da inovação que deve ser investigada mais profundamente é a dos determinantes. Em outras palavras, quais fatores influenciam as práticas de inovação do setor público? Os determinantes ou indutores da inovação variam de acordo com o tipo ou a fase da inovação? Os diferentes indutores da inovação afetam seus objetivos e resultados de forma distinta? Este capítulo tem o objetivo de responder a essas importantes questões. Os dados originais são provenientes do Concurso Inovação no Setor Público (Cisp), o mais importante prêmio de inovação no Brasil. A premiação anual foi criada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) para reconhecer práticas inovadoras que tenham melhorado a capacidade e a prestação de serviços do governo. A cada ano, vinte iniciativas são indicadas para a final e dez são premiadas como as práticas de gestão mais inovadoras no governo federal.

O governo federal brasileiro lançou o Cisp em 1996, dentro do escopo do movimento *new public administration*. Durante a década de 1990, uma reforma global foi realizada para transformar os meios e as responsabilidades do setor público, especialmente, focada em privatização, enxugamento da máquina e transferência de políticas sociais ao terceiro setor. Como resultado, as

duas primeiras estratégias foram bem-sucedidas enquanto a última foi raramente adotada pelo Poder Executivo.

A reforma também propôs mudanças no modo como o governo deve desempenhar, incluindo aspectos relacionados à responsabilidade, à eficiência e ao foco nos resultados em vez de controles *ex ante*. Apesar de os resultados não terem sido avaliados com precisão, há um consenso de que esses componentes têm sido incorporados na gestão pública em uma variedade de modos e níveis. Nesse sentido, o movimento NPM brasileiro segue reformas similares implementadas ao redor do mundo, o que converge com a percepção de Pollitt e Bouckaert (2011) que em vez de “grandes reformas e grandes ideias”, os resultados prevalentes foram mais inclinados para a gestão de melhorias em pequena escala ou inovações no setor público.

Nesse debate, o capítulo discute a importante dimensão da inovação de processos no governo visando um propósito duplo: profissionais e acadêmicos. Os primeiros são, normalmente, preocupados em entender como a inovação acontece com o objetivo de melhorar a capacidade de desempenho das organizações. Acadêmicos, por sua vez, exploram mais a fundo, baseados em metodologias científicas, não somente os determinantes da inovação, mas também falhas de inovação e outros aspectos desse complexo fenômeno. A pesquisa sobre inovação tem contribuído para quebrar a percepção negativa da gestão e das políticas públicas, difundidas na opinião pública.

Por essa razão, este estudo pertence a uma subárea dos estudos de inovação no setor público que usa prêmios em inovação como objeto de análise. Em suma, programas de premiação produzem inscrições redigidas e, por processo de julgamento, classifica e reconhece aqueles que atenderam mais estritamente aos critérios do programa. Borins (2014) resume a literatura dessa subárea e a divide baseada em sua metodologia e foco de pesquisa, que varia consideravelmente de acordo com os níveis dos

governos e países. Apesar de estudos de caso continuarem a ser utilizados, recentemente a maioria das pesquisas tem se voltado para métodos quantitativos, principalmente, focados em dados coletados por pesquisas. Por sua vez, os questionamentos abrangem uma diversidade de assuntos, especialmente, a própria inovação, o empreendedorismo do setor público e das organizações inovadoras.

Para contribuir com a literatura, esse capítulo constrói um banco de dados de variáveis quantitativas empregando análise de conteúdo nos relatórios de iniciativas finalistas e vencedoras. Em seguida, examinamos os seus fatores de influência, incluindo ambientais, organizacionais, características de inovação e níveis dos indivíduos/funcionários. Além disso, uma análise exploratória é realizada para explicar a relação entre esses fatores e outros aspectos relevantes, como tipo de inovação, processo de decisão e fase de iniciação. Os resultados da pesquisa trazem importantes visões empíricas para o debate e ajudam no avanço do conhecimento teórico e empírico sobre processos de inovação e seus resultados em organizações públicas.

Além dessa introdução, o trabalho apresenta a revisão de literatura relacionada aos tipos de inovação, objetivos/produtos e fatores de influência. Baseado nisso, é realizada uma análise detalhada usando um protocolo específico, com o propósito de identificar a presença ou ausên-

cia desses fatores nos relatórios das iniciativas participantes do Cisp entre 2007 e 2015. As estatísticas descritivas são apresentadas na seção 4 deste capítulo. Adicionalmente, são discutidas considerações finais e uma agenda de pesquisas futuras.

2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Para oferecer uma base teórica que suporte a análise do capítulo, nós realizamos uma abrangente revisão de literatura na área de administração pública, não somente apoiada em publicações brasileiras como também internacionais. O foco está, principalmente, nos fatores determinantes ou influenciadores que afetam a geração de inovação ou a decisão de adotar uma prática inovadora no setor público.

A revisão de literatura inclui livros clássicos sobre o assunto e publicações de organizações multilaterais⁴ e agências governamentais especializadas. A revisão analisa também as publicações científicas internacionais mais importantes, com fator de impacto acima de 1.5 em 2014, de acordo com a classificação da Thomson Scientific ISI.⁵ Na literatura brasileira, procuramos artigos publicados nas seis mais importantes revistas da área de administração, classificadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).⁶ O estudo abrange um período de dez anos (2006-2016). Os descritores utilizados foram: *i*) inovação; *ii*) inovação e setor

4. A lista inclui o governo da Austrália; o British National Audit Office; o Centro para o Progresso Americano (Estados Unidos); o Danish Centre for Studies in Research and Research Policy; a Comissão Europeia; Innovation Unit (Reino Unido); a National Endowment for Science, Technology and the Arts (Nesta – Reino Unido); e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

4. As revistas selecionadas foram: *Administrative Science Quarterly*; *Journal of Public Administration Research and Theory*; *Journal of European Public Policy*; *Journal of Policy Analysis and Management*; *American Review of Public Administration*; *Public Administration Review*; e *Policy Studies Journal*.

5. A Fundação Capes é uma agência governamental brasileira responsável por financiar estudantes em universidades e centros de pesquisa no Brasil e no exterior. Os periódicos brasileiros consultados foram *Brazilian Administration Review*; *Cadernos Ebape.BR*; *Organizações & Sociedade*; *Revista de Administração Contemporânea*; *Revista de Administração*; e *Revista de Administração Pública*.

6. A informação detalhada sobre tomada de decisão, tipo, objetivos/resultados e fatores de influência consta no anexo A.

público; e *iii*) inovação na administração pública. Por último, buscamos por publicações frequentemente citadas, com o objetivo de garantir que referências importantes não fossem omitidas.

Com base nas estratégias de busca complementares adotadas, de centenas de estudos que discutem os fatores que influenciam na inovação do setor público, outros descritores específicos foram adicionados: *antecedentes*, *determinantes*, *indutores* e *facilitadores*. Como resultado, a maior parte das publicações consultadas são revistas internacionais (36), seguida por relatórios e estudos de organizações multilaterais e nacionais (25). Também foram revisados seis livros clássicos, três publicações do governo federal brasileiro e dezesseis artigos científicos nacionais.

A gestão da inovação é uma construção multidimensional que pode variar de acordo com aspectos importantes, como tipos, objetivos/resultados, fases e assim por diante. Historicamente, fatores organizacionais e ambientais desempenham um papel dominante nos debates sobre a capacidade de inovação das organizações. No entanto, sua relevância varia conforme casos particulares e, acima de tudo, com a combinação deles, e não somente como a consequência de um fator isolado. Segundo Walker (2007, p. 591), “a teoria da configuração é proposta como um quadro que se afasta da análise da miríade de variáveis individuais e vai de encontro à consideração da relação entre antecedentes e tipos de inovação.” O autor utilizou múltiplas regressões sobre dados levantados pelos informantes do governo local inglês para demonstrar que as relações entre antecedentes e tipos de inovação são relativamente complexas e precisam ser entendidas como tal.

Considerando essa hipótese, para investigar indutores ou determinantes da inovação, deve ser dada especial atenção a estes outros aspectos (por exemplo, tipos e fase inicial). Por conseguinte, inicialmente, destacamos o entendimento de alguns desses aspectos, uma vez que são

parte do protocolo de coleta de dados usados por essa pesquisa.

Em primeiro lugar, as tipologias da inovação parecem ter recebido um nível considerável de atenção por parte dos acadêmicos. OECD (2005, p. 57) divide a inovação em quatro tipos.

- 1) *Produto*: bem ou serviço novo ou melhorado significativamente respeitando suas características ou finalidade.
- 2) *Processo*: método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado.
- 3) *Marketing*: novo método de *marketing* com mudanças significativas em *design* de produto ou embalagem, posicionamento, promoção ou precificação.
- 4) *Organizacional*: novo método organizacional nas práticas de negócio da empresa, no ambiente de trabalho ou nas relações externas.

Apesar de a tipologia da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD) ter sido concebida para a inovação no setor privado, é considerada uma importante referência para o debate da administração pública. Por essa razão, pesquisadores introduziram muitas tipologias conceituais de inovação, uma vez que perceberam que as características da inovação e sua adoção são afetadas de forma distinta por fatores ambientais e organizacionais (Damanpour, Walker e Avellaneda, 2009).

De acordo com Walker, Damanpour e Devece (2010), as tipologias aplicadas com maior frequência são: *i*) produto/serviços *versus* inovação no processo; *ii*) inovações tecnológicas *versus* inovações administrativas/gerenciais; *iii*) radicais *versus* incrementais. Esta última, por exemplo, pode ser analisada em três formatos, em vez de dois. Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011) argumentam que o processo de inovação

pode ser incremental, com pequenas mudanças graduais; ou radical, com novos produtos ou serviços ou mudanças significativas em seu modo de oferta e produção e, por último, inovações sistemáticas, grandes mudanças resultantes de, por exemplo, introdução de novas tecnologias. Outras classificações similares dividem a inovação em evolutiva – mudanças incrementais dentro da organização – e revolucionárias, na qual a inovação não é parte de uma adaptação normal ou de mudanças no processo, mas sim uma grande transformação dentro do setor. Ambas as condições são percebidas como descontinuidade com o passado, seja por condições internas ou externas.

Uma tipologia abrangente e adequada para inovações organizacionais e que leva em consideração as complexidades do setor público foi formulada por Meeus e Edquist (2006). Nós usamos estes quatro tipos de inovações no protocolo de coleta de dados da nossa pesquisa.

- 1) *Inovação no serviço*: introdução de novos serviços para clientes novos ou existentes ou oferecimento de serviços existentes para novos clientes.
- 2) *Inovação no processo*: o objetivo é aumentar a eficiência e eficácia dos processos organizacionais internos para facilitar a produção e entrega de bens e serviços aos cidadãos (foco interno).
- 3) *Inovação no processo tecnológico*: novos elementos são introduzidos no sistema produtivo ou na operação de serviços de uma organização para produzir seus produtos ou restituir seus serviços aos cidadãos.
- 4) *Inovação no processo administrativo*: novas abordagens e práticas para motivar e recompensar membros da organização, desenhar estratégias e estrutura das unidades executoras e modificar o processo de gestão das organizações.

A outra dimensão com a qual os acadêmicos se ocupam é a de fases da inovação. Segundo Hartley (2013), as fases analíticas do processo de inovação são invenção (quando as ideias são concebidas), implementação (processo de traduzir as ideias em políticas) e difusão (disseminação da inovação na organização ou em seu exterior). Uma vez que o foco está nos determinantes da inovação já implementados nas organizações públicas, este capítulo trata de duas fases distintas: geração e adoção. A primeira, também chamada de desenvolvimento da inovação ou iniciação, consiste em um processo, de incubação endógena, que resulta em novas soluções para a população organizacional. A segunda, mais estudada na literatura de inovações gerenciais (Damanpour e Aravind, 2012), normalmente envolve três fases: iniciação, decisão da adoção e implementação. Em suma, somente depois de regularmente aceita por usuários e funcionários é que a inovação é considerada implementada, semelhante a um processo de assimilação (Damanpour e Schneider 2006; 2009; Rogers, 2003; Walker, Damanpour e Devece, 2010).

Geração de inovação é tipicamente mais lenta do que a adoção, ao mesmo tempo em que a mensuração da adoção tende a ser mais fácil. Estudos propõem que enquanto a geração pode ser facilitada pela maior complexidade e menor formalização e centralização, a adoção tende a ser facilitada por menor complexidade e maior formalização e centralização. Em outras palavras, geração de inovação é mais fácil de ocorrer em uma estrutura orgânica e adoção é mais fácil em uma estrutura mecânica.

No que se refere aos objetivos e resultados da inovação, a adoção é dominante no setor público. Nesse caso, estudos incluem três objetivos gerais: gerar eficiência em ações internas (políticas e iniciativas); aprimorar serviços e soluções para cidadãos e negócios; promover inovação em outros setores (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016). Assim como a análise de tipologias, esses estudos também se deparam

com diversas instâncias ou com a sobreposição entre resultados e objetivos do processo inovador. Colocando de outro modo, ações que visam produzir eficácia e eficiência podem também resultar em satisfação mais alta nos cidadãos; ou inovações criadas para atender o ambiente externo pode causar grande envolvimento de cidadãos e parceiros privados.

Com o objetivo de investigar os determinantes da inovação na administração pública brasileira, além dos objetivos e resultados mais comuns da inovação, como eficiência, qualidade e satisfação do usuário (Bugge, Mortensen e Bloch, 2011), nós também adicionamos eficácia, economia, resposta ao ambiente externo e envolvimento social, todos, em diferentes níveis, são encontrados na literatura (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016).

O processo de tomada de decisão envolvendo inovação, seja gerada ou adotada, tende a refletir e ser refletido pelos indutores e facilitadores da iniciativa (European Commission, 2011). Sucessivamente, há três abordagens que podem prevalecer ao desenvolver ou implementar uma inovação organizacional: *i) top-down*: como resultado do engajamento de políticos/servidores/alto comando; *ii) horizontal*: processo de cocriação entre funcionários de baixo e médio escalão com seus líderes; e *iii) bottom-up*: inovação empreendida por equipes menos graduadas e sem o envolvimento de seus líderes.

Finalmente, antes de discutir os fatores de influência da inovação no setor público, vale a pena mencionar que também incluímos as variáveis área temática e setor de política no banco de dados. Ambas variáveis são pré-definidas pelos candidatos.

Conforme mencionado anteriormente, a massa da literatura sobre os determinantes da inovação no setor público vem das principais revistas científicas, não somente em uma base quantitativa, mas também em termos de

abrangência e qualidade. Esses artigos analisam inovações em diferentes países, níveis de governo e áreas/políticas de inovação distintas. No que diz respeito à metodologia aplicada, as pesquisas abrangem uma gama de abordagens, desde um único estudo de caso até grandes inquéritos comparativos.

No lado substantivo, a inovação na administração pública é afetada por uma variedade de fatores que, na maioria dos casos, tem seus impactos difíceis de serem mensurados individualmente. Devido ao seu contexto complexo, acadêmicos têm separado e enquadrado os indutores/facilitadores da inovação em grupos ou níveis.

A estratégia usual é classificar os fatores influentes como internos e externos e então examinar seus impactos. Desta forma, Luke, Verreynne e Kearins (2010), investigando três empresas estatais da Nova Zelândia, descobre que as exigências de desempenho de aspectos externos e internos, como cultura mais flexível, investimento em pessoas e aplicação deliberada e transferência de conhecimento, afetam atividades empreendedoras.

Os efeitos combinados parecem ser importantes, como Bloch e Bugge (2013) mostraram, analisando a inovação nos governos escandinavos. Os autores classificam os indutores da inovação, percebidos pelas partes interessadas, como segue: gestão interna; pessoal interno; forças condutoras políticas; organizações públicas; empresas (fornecedores e usuários); e cidadãos.

Hansen (2011) concluiu que a liderança de políticos eleitos, bem como profissionais burocratas e tamanho organizacional foram antecedentes relevantes para a adoção do *new public management* (NPM) em governos locais dinamarqueses. Como esperado, os graus de influência tendem a variar de acordo com o tipo de inovação, neste caso em particular, entre o tipo de marketização do NPM e o tipo gerencial genérico.

Liderança e tamanho organizacional, juntamente com folga organizacional, também são determinantes da inovação identificados por Fernandez e Wise (2010) em sua pesquisa sobre a adoção da exigência de visto específico para matrícula em escolas públicas no Texas. Sobre a liderança, os autores concluíram que o comportamento gerencial e a vontade dos líderes tendem a ser relacionados positivamente à probabilidade de envolvimento do pessoal no processo de inovações. As conclusões dos autores também sugerem que grandes organizações, apesar de exibir níveis mais elevados de complexidade estrutural e diferenciação, têm mais recursos e legitimidade para enfrentar os custos de falhas na inovação. O mesmo se encaixa para folga organizacional que, logicamente, tende a aumentar a probabilidade de uma inovação ser bem-sucedida fixando as entradas necessárias.

No mesmo sentido, Damanpour e Schneider (2008), estudando a adoção de 25 inovações em 725 governos locais nos Estados Unidos, identificaram que os líderes são capazes de influenciar a motivação e satisfação dos funcionários ao criar uma atmosfera de inovação na organização. Ao fazê-lo, a atitude do gestor, combinada com as características da inovação, afetam a adoção da inovação. Embora este último seja um dos fatores de influência menos analisados, Damanpour e Schneider (2009) testaram a influência do custo de inovação, complexidade e impacto sobre adoção de inovações. Concluíram que o custo e o impacto da inovação tiveram um efeito positivo; por seu turno, a complexidade não mostrou efeito significativo. Além disso, o artigo argumenta que as características da inovação foram mais influentes do que fatores ambientais e organizacionais.

A pesquisa de Vigoda-Gadot *et al.* (2008) com os usuários finais do serviço público e cidadãos em oito países europeus revelou a percepção do público sobre a relevância do comportamento positivo do líder em favor de práticas inovadoras. A definição de liderança não engloba apenas políticos ou chefes de agências; também pode

incluir os gestores de nível médio da organização ou, como Borins (2014) denomina, “heróis locais”. O autor, por sua vez, reforça que a inovação pública é essencialmente uma consequência de relações colaborativas entre diferentes atores.

Da mesma forma, Choi e Chang (2009) investigaram os efeitos de fatores institucionais e processos coletivos, baseados nos funcionários, sobre a eficácia e implementação da inovação. Eles também concluíram que os processos coletivos mediam efeitos institucionais sobre a implementação de inovações e seus resultados.

Essa perspectiva global destaca também o papel dos fatores externos. Como já é de conhecimento no setor privado, organizações públicas podem tornar-se pioneiras na adoção de inovação usando informações estratégicas provenientes de redes e comunicação (Damanpour e Aravind, 2012). A gama de fatores de influência que decorre de ambiente externo é ampla, incluindo a concorrência, a desregulamentação e isomorfismo, passando pela escassez de recursos e demanda do cliente (Damanpour, Walker e Avellaneda, 2009).

Em nível individual, Hopkins (2015), fundamentando-se em um estudo de caso sobre o governo federal canadense, argumenta que os incentivos importam de fato. Agências que fornecem incentivos aos seus funcionários aumentam a probabilidade de implementar inovações. Mais recentemente, Walker (2014) desenvolveu uma meta-análise de dezessete estudos empíricos de inovação do governo local e deduziu efeitos positivos do tamanho da organização, mas nada relacionado com folga organizacional. Além disso, ambos os estudiosos sugeriram que a capacidade administrativa e aprendizagem organizacional são influenciadores positivos na inovação.

Outra dimensão fundamental da promoção da inovação é como o pessoal está estruturado. Nesse sentido, Puttick, Baeck e Colligan (2014, p. 7) afirmam que existem seis elementos decisivos, que podem ser combinados de forma diferente

de acordo com as características da inovação, para uma equipe de inovação bem-sucedida.

- 1) *Métodos*: as ferramentas, técnicas e abordagens que a equipe utiliza, bem como as saídas produzidas.
- 2) *Equipe*: o tamanho, o conjunto de habilidades, a dinâmica e cultura do pessoal, bem como as estratégias de desenvolvimento do recrutamento e de funcionários.
- 3) *Recursos*: como a equipe é financiada, incluindo alavancar fundos de fontes externas, bem como de que forma os recursos são alocados e gastos.
- 4) *Liderança*: como a equipe é conduzida e gerenciada, inclusive pelo diretor, e um patrocínio político mais amplo e *buy-in*.
- 5) *Parcerias*: relações-chave com o governo e as agências externas, grupos e cidadãos.
- 6) *Medição de impacto*: a utilização de dados para informar o desenvolvimento de estratégias, bem como sistemas de avaliação para medir o impacto.

Como mostramos, acadêmicos investigam determinantes de inovação a partir de uma variedade de abordagens e encontram respostas diferentes. Para resumir este conhecimento, eles vêm tentando classificar os fatores de influência em grupos. Damanpour e Schneider (2006), por exemplo, distinguem os grupos entre ambiental, organizacional, histórico gerencial e valor gerencial.

Da mesma forma, estudos e relatórios de instituições governamentais e internacionais concentraram-se na análise dos indutores e facilitadores que fazem a inovação acontecer. No entanto esses são, em geral, menos preocupados com a investigação científica e mais preocupados em recomendações normativas, frequentemente baseados nos campeões de inovações ou casos de sucesso.

Nessa direção, utilizando as experiências dos governos nacionais e subnacionais disponíveis no Observatório da Inovação no Setor Público (Ops), a OCDE (2015) elaborou um quadro integrado para a análise de inovação. Basicamente, este quadro estabelece que a inovação é um resultado da interação entre diferentes níveis (individual, organizacional, setor público como um todo e a sociedade) e fatores (pessoas, conhecimento, formas de trabalho e regras e processos), embora as fronteiras não sejam normalmente precisas.

Com relação a esses fatores, a dimensão de pessoas inclui não só líderes políticos e gerentes seniores apoiadores e engajados, mas também as práticas de gestão de recursos humanos que promovem e incentivam a inovação, tais como reconhecimento, progressão na carreira, atribuições especiais e competições. O conhecimento é considerado um aspecto essencial tanto do suporte quanto do atraso da inovação; portanto, o fluxo de informações para novas ideias e como ele é gerenciado desempenham um papel crucial no desenvolvimento da inovação. Sobre maneiras de trabalhar, os governos têm cada vez mais adotado redes e estratégias colaborativas com o objetivo de enfrentar problemas sérios que são difíceis de resolver por ações unilaterais. Essas incluem “novas maneiras de trabalhar com os cidadãos, o setor privado e sociedade civil para codesenhar serviços públicos” (OCDE, 2015, p. 9). Finalmente, os países estão tentando superar o conjunto de regras e processos geralmente vistos como barreiras à inovação, procurando novas abordagens para o gerenciamento de projetos focadas no resultado desejado e então adaptar os processos para alcançá-lo, em vez de formular políticas em torno de estruturas existentes.

A Comissão Europeia, outra instituição líder neste debate, também se engajou na criação de conhecimento sobre indutores da inovação. A edição de 2010 do Inobarômetro revelou que a probabilidade de inovação em serviços aumenta

linearmente com o tamanho das instituições, desde que os principais inovadores frequentemente vêm de grandes organizações nacionais ou centrais (European Commission, 2010). Além disso, o relatório destaca como o isomorfismo é um importante mecanismo para disseminar ideias inovadoras entre organizações públicas.

O relatório *Tendências e desafios na inovação do setor público na Europa*, uma análise feita com base em entrevistas com os funcionários públicos e acadêmicos de 25 Estados-membros da União Europeia, também examina os fatores e as condições prévias para a inovação no setor público. Suas conclusões são igualmente abrangentes, ou melhor, mostram que as práticas de inovação de sucesso resultam de um amplo conjunto de variáveis complexas, tais como cultura; estratégia; capital humano; incentivos e recompensas; liderança; capacidades organizacionais; e capacidade de inovação e boa governança (European Commission, 2013).

Outra publicação, *Inovação no setor público: relatório do estado da arte*, elaborado em uma pesquisa *on-line* e entrevistas completas realizadas com os *stakeholders* da inovação, também divide os fatores de influência da inovação em duas grandes categorias que podem favorecer ou dificultar a inovação do setor público (European Commission, 2013).

1) Indutores internos

- a) cultura organizacional;
- b) liderança organizacional e atitude gerencial frente à mudança;
- c) gestão de recursos humanos (incentivos em favor de inovação); e
- d) comunicação interna e externa (canais de comunicação entre os inovadores do setor público e os diferentes *stakeholders* do ambiente externo).

2) Indutores externos

- a) quadro legislativo adequado;
- b) necessidades públicas e expectativas;
- c) rápida emergência de novas tecnologias; e
- d) presença de impulso político (decisões, públicas ou não, que têm influência direta sobre a integração da inovação na agenda de tomada de decisão).

Vale ressaltar, no entanto, que esses indutores não afetam os processos de inovação de forma isolada. Pelo contrário, suas influências são muitas vezes interligadas e alguns deles podem mesmo ser enquadrados em duas categorias, tais como recursos financeiros e vontade política.

Promover a inovação por meio do setor público tem sido uma política de prioridade nos países desenvolvidos, principalmente, durante os últimos dez anos. Alguns desses países também têm desempenhado um papel importante na produção de conhecimento sobre os determinantes da inovação, como a Austrália, as nações escandinavas e o Reino Unido. Suas conclusões convergem, em grande medida, para as conclusões antes descritas. O relatório australiano, *Empoderando mudanças*, na dimensão interna, enfatiza o papel da equipe de funcionários, especialmente os da linha de frente, como uma rica fonte de inovação. No lado externo, parcerias com o público em geral, os especialistas, o setor empresarial e a comunidade acadêmica são vistas não só como uma fonte de novas ideias, mas também como um mecanismo para superar as limitações de recursos e gerenciamento de riscos. Os países escandinavos são líderes mundiais em inovação, tanto no setor privado quanto no público. Publicações desses países (Koch *et al.*, 2006) e do Reino Unido (Innovation unit, 2009) demonstram como parcerias, junto de liderança, envolvimento de funcionários, estratégia gerencial para a inovação transparente, comunicação e um ambiente aberto

à criatividade, são essenciais para gerar e/ou implementar inovações na administração pública.

Em nível de literatura brasileira, embora a inovação tenha se tornado recentemente uma tendência, poucos estudos relevantes têm tomado o desafio de mapear seus determinantes.

Jacobi e Pinho (2006) organizaram um livro focado em um prêmio de inovação de um governo local (Programa Gestão Pública e Cidadania) que ajudou a identificar e divulgar mais de 8.500 iniciativas entre 1996 e 2004. Nesta publicação, Spink (2006) descreve como gestores locais se veem como solucionadores de problemas. Eles também reconhecem aspectos de cocriação, tais como participação social e serviços de gestão conjunta com outras organizações públicas ou privadas como determinantes para inovações prósperas. Com uma perspectiva mais ampla, Farah (2006) analisa a inovação no governo local desde os anos 1980, enfatizando o processo e conteúdo das políticas. Ela ressalta os

efeitos positivos de novos atores na formulação de políticas, parcerias com organizações não governamentais (ONGs) e o envolvimento com a comunidade como centrais para o sucesso da cooperação intermunicipal.

Pesquisando a esfera federal, Ferrarezi e Amorim (2007) e Cavalcante e Camões (2015) exploraram como iniciativas inovadoras, premiadas pelo Cisp, foram convergentes para os movimentos de vanguarda em gestão. Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010) investigaram as condições favoráveis para a sustentabilidade de inovações e demonstraram uma característica duplamente endógena das iniciativas sustentáveis, em outras palavras, foram concebidas internamente, pelo pessoal da própria organização (burocratas de nível médio).

Sousa *et al.* (2014), também usando o banco de dados do Cisp, de 1995 a 2012, descobriram que a inovação organizacional foi o principal tipo recompensado, seguido, respectivamente, por processo, *marketing* e inovações no produto.

FIGURA 1
Níveis e fatores de influência



Fonte: Concurso Inovação da Gestão Pública Federal (CIGPF).
Elaboração dos autores.

Sobre o setor de políticas inovadoras, saúde e educação têm dominado, principalmente porque ambos exigem grande interação com o cidadão. Em um diferente período de análise (2004-2012), Oliveira, Santana e Gomes (2014) argumentam que o fator mais proeminente para uma iniciativa ser bem-sucedida no Concurso Inovação no Setor Público foi o engajamento de funcionários, seguido por parcerias com outras organizações.

Em geral, é evidente que a complexidade dos determinantes da inovação envolve um grau considerável de sobreposição entre esses fatores e níveis. Para facilitar nossa análise, com base na discussão desta seção e na classificação de De Vries, Bekkers e Tummers (2016), nós empregamos quatro diferentes níveis de fatores de influência, como segue: *i)* organizacional; *ii)* ambiental; *iii)* características da inovação; e *iv)* nível de indivíduo/trabalhador. A figura 1 detalha os níveis.

3 GESTÃO DA INOVAÇÃO NO BRASIL

3.1 Concurso Inovação no Setor Público

Criado em 1996 pela Escola Nacional de Administração Pública, o Concurso Inovação no Setor Público tem como objetivo promover e disseminar práticas inovadoras na gestão pública brasileira e recompensar servidores públicos a fim de promover abordagens práticas para melhorar a eficácia do governo. Além do objetivo do valor público, o Cisp tem proporcionado uma grande fonte de dados para estudos e pesquisas que visam aumentar o conhecimento sobre inovação em gestão pública.

O prêmio é resultado do movimento de reforma que o Brasil experimentou durante a década de 1990, altamente influenciada por pressupostos do *new public management*. Ao longo dos anos, o Cisp passou por algumas modificações e, desde 2007, reconhece a inovação como mudanças em práticas anteriores, incorporando novos elementos da administração pública ou uma

nova combinação dos mecanismos existentes que produz resultados significativos no serviço público (Ferrarezi, Amorim e Tomacheski, 2010). Os relatórios das iniciativas vencedoras estão disponíveis em um banco de dados *on-line* que, durante as últimas duas décadas, tem sido usado por pesquisadores como fonte secundária para uma variedade de estudos e publicações (Camões, Cavalcante e Severo, 2016).

O Cisp tem um foco primário: atividades de gestão pública, projetos e programas em nível federal que incluem toda a diversidade das organizações públicas. O prêmio tem três objetivos adicionais: *i)* incentivar a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em agências federais que contribuam para a melhoria dos serviços públicos; *ii)* disseminar soluções inovadoras que sirvam como inspiração ou referência para outras iniciativas e colaborar para fortalecer a capacidade do Estado; e *iii)* reconhecer e valorizar os funcionários públicos que trabalham de forma criativa e proativa em suas atividades em benefício do interesse público.

Em geral, o prêmio inclui um conjunto de etapas. Primeiro, o convite do concurso é enviado para todos os órgãos do governo federal e também divulgado por *e-mail* e mídias sociais. Em segundo lugar, as inscrições são submetidas, geralmente, entre junho e agosto, por meio do preenchimento de um formulário com questões descritivas e uma autoavaliação dos resultados e contribuição. Em média, mais de uma centena de inscrições é feita em todo o país. Em seguida, os processos de avaliação são iniciados. Os membros da comissão julgadora, composta por servidores seniores, acadêmicos e consultores especializados em inovação do setor público, avaliam cada iniciativa validada, com base nos seguintes critérios de classificação.

Uso eficiente de recursos

- grau de sustentabilidade da implementação da iniciativa e resultados;

- impacto dos resultados da iniciativa em termos de: resolução de problemas, atendimento à demanda do público-alvo ou dos direitos dos cidadãos;
- inovação sobre práticas anteriores (novos elementos e processos);
- integração com outras iniciativas internas, externas ou parcerias;
- participação e envolvimento dos servidores públicos; e
- promoção da transparência, participação ou controle social.

Esse processo é seguido pela seleção de vinte iniciativas finalistas do ano que são visitadas por membros da comissão técnica, neste caso, composta por funcionários selecionados com pós-graduação e considerável experiência prática em diferentes campos da administração pública. Durante a visita, os líderes da inovação devem responder a diversas perguntas formuladas previamente pelo comitê julgador e demonstrar os resultados das iniciativas. No fim do ano, ambos os comitês encontram-se e discutem todos os vinte finalistas e, finalmente, o comitê julgador seleciona as dez iniciativas mais inovadoras. Em março, uma cerimônia oficial é realizada com a apresentação dos vencedores e da classificação final. Além de seus troféus, os mais bem classificados normalmente são recompensados com as visitas técnicas internacionais oferecidas por embaixadas estrangeiras.

3.2 Visão geral dos tipos de inovação, resultados e determinantes

Para analisar os determinantes da inovação, formulamos um protocolo específico direcionado para a identificação da presença ou ausência de uma gama de aspectos nos relatórios dos finalistas e vencedores do Concurso Inovação no Setor Público. A metodologia do prêmio foi

submetida a uma série de mudanças (Ferrarezi e Amorim, 2007), mas desde 2007 passou a seguir os mesmos critérios, categorias e processos, assim o capítulo cobre um período de nove anos (2007-2015).

Os relatórios foram categorizados por análise de conteúdo, com base em três etapas: *i*) construção de categorias e variáveis; *ii*) análise e categorização de cada iniciativa por três assistentes de pesquisa separadamente e guiada pela descrição do protocolo; e *iii*) validação pelos autores em caso de divergências. O protocolo inclui as seguintes variáveis: área temática, setor de política, estágio, abordagem de tomada de decisão, tipo, localização da organização, objetivos, resultados e, acima de tudo, os fatores de influência (indutores ou facilitadores) listados na figura 1. O banco de dados é composto de variáveis *dummy* (binário dicotômica) com 0 se a característica não é relatada e 1 em caso de presença. Os quadros (A.1, A.2, A.3 e A.4) do anexo A apresentam os aspectos mais importantes e suas descrições. Então, o capítulo emprega análise descritiva para avaliar quão provável seja que qualquer diferença observada entre os conjuntos de dados tenha surgido por acaso.

A tabela 1 mostra a distribuição dos finalistas e premiados pelo Cisp por estágio de inovação, localização, abordagem de tomada de decisão e área temática. Começando com a fase de inovação, surpreendentemente, quase 60% das iniciativas foram geradas dentro da organização. Inovações implementadas por causa de processos de difusão, ou seja, ideias externas incorporadas pelos ministérios federais e agências, no total, representam cerca de 30%. Comparando os finalistas e vencedores, uma diferença substancial é evidente. Este último apresenta uma maior concentração das inovações geradas do que o anterior. Apesar de a constatação diferir da visão da literatura na predominância de adoção (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016), é razoável considerar que

TABELA 1

Distribuição por estágio, localização, abordagem e área temática

	Aspecto Número	Premiado		Classificado		Total	
		Número	%	Número	%	Número	%
Estágios de inovação	Geração	52	58	77	86	129	72
	Adoção	38	42	13	14	51	28
Localização	Distrito Federal	73	81	62	69	135	75
	Outros estados	17	19	28	31	45	25
Abordagem	<i>Top-down</i>	49	54	25	28	74	41
	Horizontal	38	42	56	62	94	52
	<i>Bottom-up</i>	3	3	9	10	12	7
Área temática	Acordos institucionais	28	31	19	21	47	26
	Melhoria de processos	18	20	19	21	37	21
	Gestão da informação	16	18	18	20	34	19
	Serviço ao cidadão	14	16	9	10	23	13
	Avaliação e monitoramento	8	9	7	8	15	8
	Planejamento e orçamento	3	3	12	13	15	8
	Gestão de RH	3	3	6	7	9	5

Fonte: Concurso Inovação da Gestão Pública Federal (CIGPF).

Elaboração dos autores.

alguns relatórios podem exagerar a singularidade das iniciativas para aumentar suas chances de ganhar.

A maioria das iniciativas está altamente concentrada no Distrito Federal (75%), enquanto 25% são efetuados por agências federais, espalhadas nos outros 26 estados. Mesmo que uma parte significativa do serviço civil brasileiro funcione fora do Distrito Federal, o resultado parece razoável devido ao fato de que os mais importantes departamentos e agências e, por conseguinte, os altos funcionários, estão localizados na capital Brasília. Essa explicação é reforçada pelo fato de que as inovações premiadas tendem a se concentrar ainda mais no Distrito Federal, mais de 80%. A diferença entre a porcentagem de candidatos

do Distrito Federal e outros estados, detalhada no anexo A, suporta esta explicação, uma vez que a proporção é de quase 50%. Ainda, isso também rompe um possível argumento de que as agências federais fora do Distrito Federal são mal informadas sobre o Cisp.

Tratando-se dos fundamentos dos processos de decisão, os resultados convergem com a principal abordagem sobre como desenvolver ou implementar essas inovações organizacionais, uma vez que 93% de todas as iniciativas analisadas surgiram a partir de decisões de políticos/gestores ou funcionários de alto escalão (*top-down*) ou de processos de cocriação entre funcionários de nível baixo/médio e seus líderes (horizontal). Por sua vez, apenas um número reduzido de inovações foram concebidas pelo

engajamento de funcionários/equipe de baixo escalão, sem o envolvimento dos líderes. Esta conclusão reforça a relevância da liderança destacada por muitos estudiosos, alguns deles: Damanpour e Schneider (2008), Vigoda-Gadot *et al.* (2008), Fernandez e Wise (2010), European Commission (2012), Hansen (2011), Borins (2014), Puttick, Baeck e Colligan (2014) e OCDE (2015). Da mesma forma, a presença considerável das abordagens horizontais entre premiados (42%) e candidatos (62%) mostra que os processos coletivos influenciam na inovação do setor público (Choi e Chang, 2009).

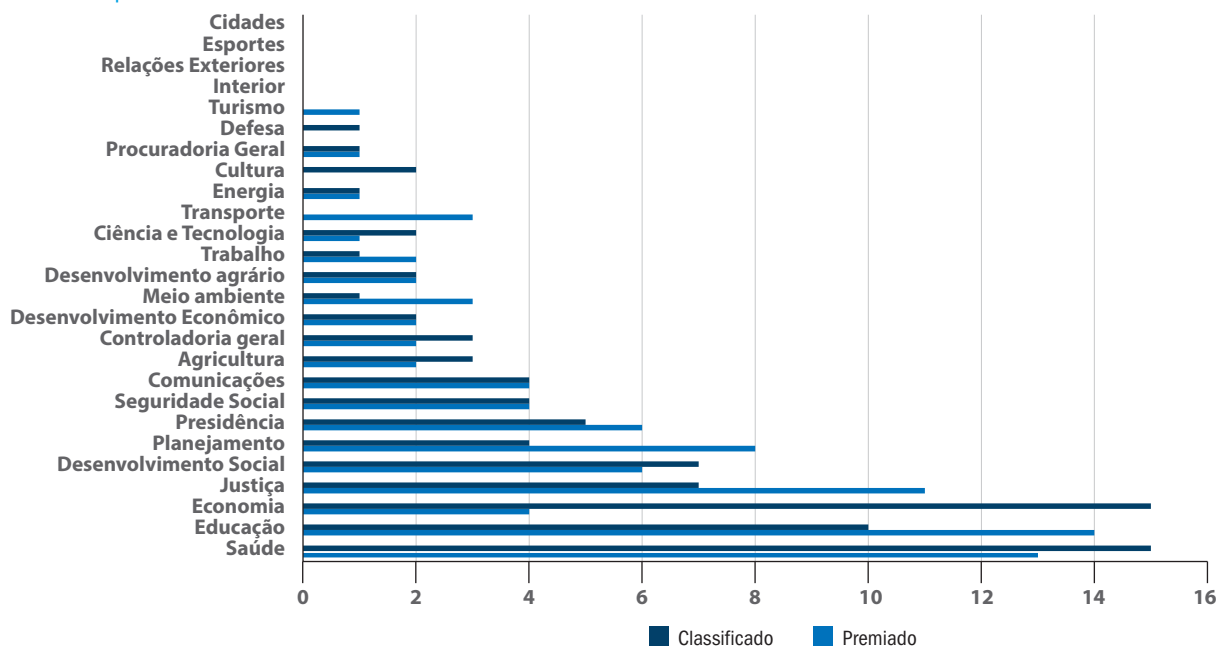
Finalmente, sobre a área temática, de um lado, podemos observar uma predominância de iniciativas relacionadas a acordos institucionais, melhoria de processo e gerenciamento de informações. Por outro lado, áreas tais como planejamento, orçamento e gestão de recursos humanos são menos comuns. Diferente dos aspectos anteriores, um padrão semelhante prevalece entre as inovações dos candidatos e premiados.

Quando examinamos as inovações pelo setor de política, conforme ilustrado no gráfico 1, os dados destacam uma diversidade significativa. Vinte e dois ministérios foram nomeados e ganharam o prêmio pelo menos uma vez ao longo do período analisado. No entanto, as distribuições estão longe de serem iguais.

Como a literatura defende, tamanho organizacional e complexidade importam (European Commission, 2010; Fernandez e Wise, 2010; Hansen, 2012). Neste caso específico, Educação, Saúde e Justiça, que não só têm as maiores estruturas do gabinete ministerial brasileiro, mas também são as pastas mais antigas, lideram o *ranking* com quatorze, treze e onze práticas vencedoras durante o período analisado.

Ao contrário, ministérios menores e mais recentes, como Cidades e Esportes, nunca foram premiados. Também notamos que normalmente o número de iniciativas candidatas e premiadas são relativamente próximos. No entanto, alguns

GRÁFICO 1
Setores da política



Fonte: Concurso Inovação da Gestão Pública Federal (CIGPF).

Elaboração dos autores.

ministérios têm uma maior taxa de sucesso (mais vencedores do que pré-selecionados), tais como Educação e Meio Ambiente, enquanto outros estão no lado oposto, como Fazenda e Cultura.

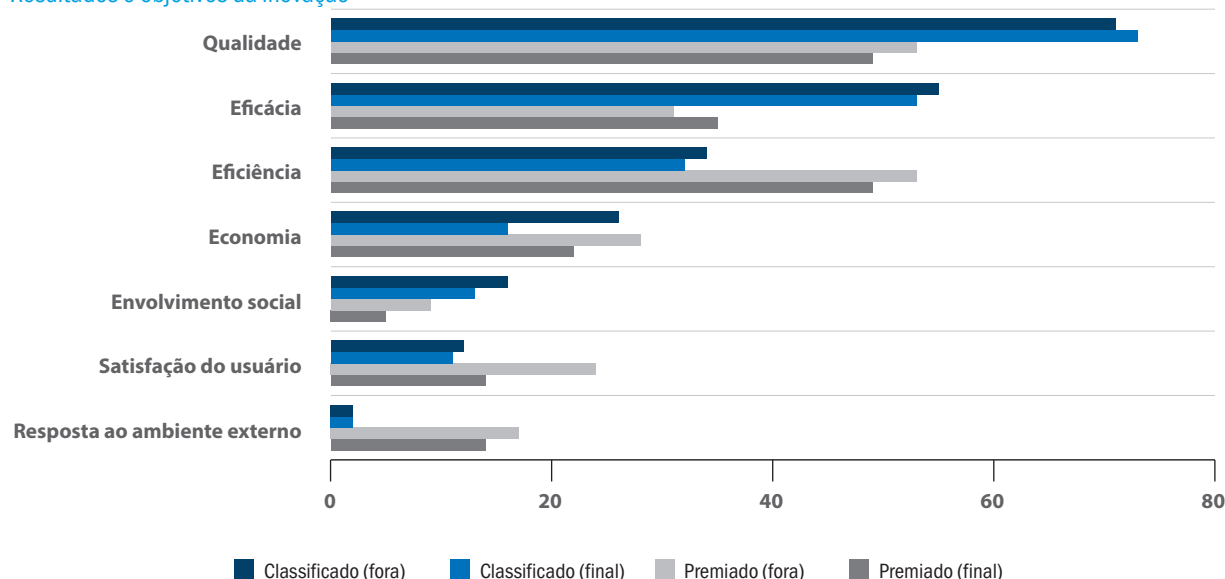
A análise geral das inscrições por setor, descrita no anexo A, suporta o argumento que tamanho e complexidade organizacional importam, considerando que a diferença de candidatos e semifinalistas é, na maioria dos casos, muito residual, com exceção de alguns ministérios. Por exemplo, em uma extremidade, o Ministério do Desenvolvimento Social inscreveu vinte iniciativas com treze delas alcançando a etapa final; no outro extremo, o Ministério da Defesa inscreveu 52 práticas e tem apenas uma finalista. Este último, juntamente com Relações Exteriores, é bem conhecido por sua burocracia profissionalizada, no entanto, não parece relevante em termos de capacidade de inovação. Por último, vale a pena mencionar como os ministérios que trabalham naturalmente promovendo a inovação no setor privado, tal como Ciência e Tecnologia, Minas e Energia e Defesa, tem *performances* ruins.

Descobertas interessantes e previstas se relacionam com os objetivos e resultados das inovações. O gráfico 2 demonstra como foi a conversão dessas duas dimensões em quase todos os casos. Exceções foram observadas em relação ao envolvimento social e à satisfação dos usuários (premiados) e economia (candidatos). Além da sugestão visual, também empregamos testes de qui-quadrado de Person, que confirmaram que as relações entre metas e resultados apresentaram resultados significativos.

Como esperados, os objetivos mais comuns, identificados na literatura (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016), também são os resultados para inovação mais mencionados pelos vencedores e vice-colocados do Cisp. Os objetivos de inovação ligados à melhoria do desempenho organizacional, tal como qualidade, são citados pela maioria das iniciativas. O mesmo acontece com eficácia para os candidatos e eficiência para as inovações premiadas. Neste último caso, a resposta ao ambiente externo está presente em quatorze casos ou 16%, seguido por satisfação do usuário com treze (14%). Por seu turno, o objetivo relacionado

GRÁFICO 2

Resultados e objetivos da inovação



Fonte: Concurso Inovação da Gestão Pública Federal (CIGPF).

Elaboração dos autores.

ao envolvimento social raramente é mencionado nos relatórios de inovação dos vencedores; apenas 4% se referiam a ele como um objetivo inicial. Este resultado chama a atenção porque a administração pública brasileira é bem conhecida por sua formulação de políticas participativas; por sua vez, isso pode ser explicado pelo fato de que o Cisp é um prêmio mais dedicado a iniciativas de gestão do que de política pública *stricto sensu* ou porque a participação social está há tanto tempo na agenda de governo, desde o processo de democratização na década de 1980, que isso não é mais visto como inovador. Em relação às iniciativas classificadas, qualidade (73 casos) e eficácia (53) são os mais mencionados, enquanto resposta ao ambiente externo foi citada apenas em duas experiências que também podem ser explicadas pelo argumento anterior.

O mesmo padrão é observado nos resultados, de forma semelhante a descobertas recentes de pesquisadores (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016), melhores serviços e políticas públicas – percebidas pela eficiência, qualidade, eficácia e economia – lideram o *ranking* dos resultados da inovação no governo federal brasileiro. Também vale a pena destacar que a satisfação do usuário é identificada como um resultado em 27% das iniciativas vencedoras, mesmo que não tenha sido mencionada como um objetivo em quase metade delas. Isso converge com a suposição de Osborne e Brown (2013) de que a natureza da inovação não é um processo virtuosamente consciente. O resultado para os vencedores difere dos finalistas, uma vez que a satisfação do usuário não parece ser tão relevante para o último grupo, como foi identificado em apenas 13% deles.

A comparação também demonstra que eficiência e economia são consideradas mais importantes pelos juízes do prêmio ao avaliar as iniciativas, uma vez que são mencionadas regularmente pelo relatório dos vencedores, enquanto a qualidade e a eficácia são destacadas pelos finalistas.

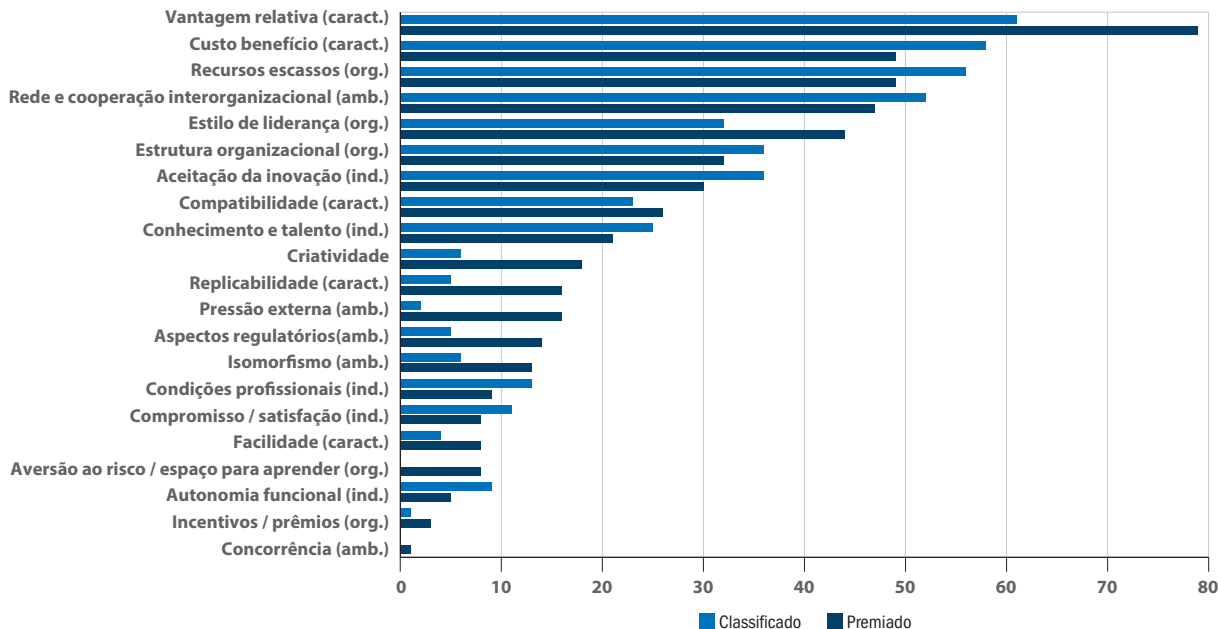
Sobre os determinantes da inovação, o objetivo principal deste trabalho, descrevemos os

dados de duas maneiras, agregando por vencedores/candidatos (gráfico 3) e por tipos de inovação (tabela 2). Para começar, cada fator de influência, usado para preencher o protocolo de dados, foi identificado em finalistas do Cisp. Obviamente, os resultados são altamente diversificados. Em geral, agregando por níveis, fatores ligados às características da inovação estão nos relatórios de quase todos os casos. Isso é inesperado, considerando que o conhecimento sobre as características da inovação como preditoras é escasso (Damanpour e Schneider, 2008). Em seguida, vêm os indutores dos níveis organizacionais, ambientais e individuais. Isto demonstra como é apropriada para o governo brasileiro a suposição de que a inovação é uma consequência da combinação de fatores, e não uma construção isolada, conforme discutido na seção anterior. Analisando os determinantes agrupados por vencedores/finalistas (gráfico 3), algumas semelhanças de fatores de influência entre eles tornam-se muito claras. No entanto, também observamos distinções em algumas abordagens. Primeiro, as iniciativas premiadas agregam um número maior de fatores de influência citados em seus relatórios (496) do que os finalistas (429), indicando que quanto maior a quantidade de indutores, maiores serão as chances de se tornar uma inovação reconhecida. Em segundo lugar, os cinco fatores mais citados mostram padrão diferente. Enquanto liderança e vantagem relativa são mais mencionadas em relatórios de inovação dos vencedores; custo benefício, folga organizacional e rede/cooperação são destacadas em relatórios dos candidatos. Além disso, a criatividade, replicabilidade, pressão externa, aspectos regulatórios e isomorfismo tendem a ser mais importante para as práticas serem premiadas. No outro extremo, concorrência, prêmios/incentivos, autonomia funcional e aversão ao risco parecem afetar residualmente as inovações do setor público.

Outra suposição relevante consiste na teoria da configuração que defende que a inovação é, normalmente, uma consequência das relações entre indutores e tipos de inovação (Walker, 2007).

GRÁFICO 3

Fatores de influência



Fonte: Concurso Inovação da Gestão Pública Federal (CIGPF).

Elaboração dos autores.

Portanto, a tabela 2 mostra como os fatores de influência variam entre os quatro tipos de inovação coletados pelo protocolo: serviço; processo; processo tecnológico e processo administrativo. O tipo mais mencionado, processo tecnológico (38 vencedores e 29 finalistas) também é muito influenciado pelos quatro fatores enfatizados anteriormente; no entanto, dois indutores individuais, aceitação da inovação e conhecimento/talento também são relevantes neste tipo particular. Também vale a pena mencionar que havia diferenças significativas entre os vencedores e indicados na maioria dos indutores de inovações de processos tecnológicos.

Inovações de serviço, com 21 casos em cada situação (vencedores e finalistas), também parecem ser afetadas por vários níveis de fatores. Vantagem relativa, rede/cooperação e liderança estão presentes na maioria destas iniciativas. No entanto, alguns indutores em nível individual e organizacional, como compromisso/satisfação, autonomia funcional e incentivos/prêmios

raramente foram citadas. Embora em inovação de serviço observássemos mais semelhanças entre fatores no tipo de processo tecnológico, a liderança e a estrutura organizacional, por exemplo, mostram o quão diferentes elas são percebidas nos relatórios.

Sobre inovação em processos dentro das organizações, observa-se um padrão semelhante de facilitadores como os fatores mais citados que são altamente influentes. Esses indutores parecem ser mais influentes para os premiados, enquanto o impacto do segundo grupo de fatores mais importante (conhecimento e talento; aceitação; estrutura organizacional e compatibilidade) é bastante homogênea entre os vencedores e candidatos.

Finalmente, inovações no processo administrativo correspondem a menos de 15% dos vencedores do Cisp e 30% dos candidatos. Nesse sentido, podemos supor que as inovações intra-organizacionais parecem ser menos valorizadas pelos comitês do prêmio entre os quatro tipos.

TABELA 2

Fatores de influência e tipos de inovação

	Inovação de processo tecnológico		Inovação de serviço		Inovação de processo		Inovação de processo administrativo	
	Premiada	Classificada	Premiada	Classificada	Premiada	Classificada	Premiada	Classificada
Vantagem relativa (características)	32	20	18	14	16	10	13	17
Recursos escassos (organizacionais)	19	23	8	10	12	6	10	20
Custo benefício (características)	23	15	6	8	10	4	10	11
Rede e cooperação interorganizacional (ambientais)	20	16	13	15	11	9	3	12
Estilo de liderança (organizacionais)	16	8	14	5	10	5	4	14
Conhecimento e talento (individuais)	11	14	4	5	4	4	2	3
Aceitação de inovação (individuais)	15	16	6	8	8	8	1	2
Estrutura organizacional (organizacionais)	17	15	4	9	7	7	4	12
Compatibilidade (características)	10	4	6	7	7	6	3	6
Criatividade (individuais)	9	2	4	2	3	0	2	2
Isomorfismo (ambientais)	6	2	2	2	3	0	2	2
Replicabilidade (características)	9	1	1	2	3	1	3	1
Aspectos regulatórios(ambientais)	3	1	4	1	1	2	6	1
Pressão externa (ambientais)	4	1	6	1	4	0	2	0
Facilidade (características)	2	2	2	1	2	0	2	1
Condições profissionais (individuais)	5	7	1	2	1	2	2	3
Compromisso/satisfação (individuais)	4	4	0	1	3	4	1	2
Aversão ao risco/ espaço para aprender (organizacionais)	5	0	0	0	0	0	3	0
Incentivos/prêmios (organizacionais)	0	1	1	0	1	0	1	0
Autonomia funcional (individuais)	1	2	0	0	2	2	2	3
Concorrência (ambientais)	1	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Concurso Inovação da Gestão Pública Federal (CIGPF).

Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste trabalho foi investigar aspectos cruciais relativos à inovação na gestão pública, principalmente, seus fatores de influência ou indutores. Essencialmente, este objetivo está

longe de ser simples, uma vez que a inovação é uma construção complexa.

O *status* do fenômeno tem escalado na administração pública nos últimos vinte anos, especialmente, porque os governos têm priorizado

estrategicamente soluções de “melhorias em pequena escala” para questões públicas em vez de ampla reforma. Em tal contexto, organizações públicas adaptaram-se a fim de lidar com mudanças frequentes em um mundo mais globalizado e conectado, restringidas por crescentes expectativas do cidadão, problemas complexos e orçamentos apertados. Seus focos estratégicos podem variar, mas geralmente os governos focam em executar melhor, melhorando suas entregas.

De um lado, parece ser um tema corrente na administração pública, por outro lado, prevalece a falta de conhecimento empírico sobre as diferentes dimensões de inovação, que dificulta a capacidade do Estado para inovar e, em consequência, fornecer serviços de melhor qualidade. Com a intenção de contribuir para este debate relevante, desenvolvemos uma investigação sistemática sobre quais são os tipos, processos decisórios subjacentes, objetivos/resultados e, principalmente, determinantes da inovação.

Para isso, criamos um protocolo de dados que quantificou os relatórios dos finalistas do Cisp e verificou a diversidade entre eles no período analisado de nove anos. Depois de empregar análise descritiva, as conclusões da pesquisa confirmam que a inovação é consequência de uma combinação de fatores e não uma construção isolada. Esses indutores da inovação têm diferentes níveis de impacto, dependendo do tipo de inovação; no entanto, todos os quatro níveis de fatores de influência são comuns no caso brasileiro. Em suma, os mais recorrentes são vantagem relativa; custo benefício; folga organizacional; rede/cooperação; e liderança. Observou-se também que, contrariamente ao senso comum, a maioria das práticas de gestão foram geradas dentro das organizações públicas. Elas estão altamente concentradas nas agências e nos ministérios localizados na capital, Brasília. Finalmente, como prevê a literatura, complexidade e tamanho organizacional importam de fato.

Obviamente a pesquisa, como qualquer investigação científica de um complexo fenômeno da ciência social, enfrenta restrições. Em primeiro lugar, a base empírica vem das equipes de iniciativas que naturalmente tendem a enfatizar aspectos positivos da inovação e subestimar os negativos. Em segundo lugar, os resultados da análise de conteúdo são produtivos, porém não têm suficiente variabilidade quantitativa para permitir uma análise estatística mais sofisticada. O último aspecto que merece consideração diz respeito ao objeto de análise. Em vez de considerar a inovação baseada em finalistas do prêmio ou em “campeões” como pesquisa tendenciosa, acreditamos fortemente que é uma questão de escolha da pesquisa. Temos de reconhecer que os finalistas do prêmio não são as únicas inovações no governo, uma vez que nem todas as agências, burocratas e funcionários públicos estão dispostos a candidatar-se, devido a uma variedade de razões. Entretanto, seguindo uma robusta subárea do estudo da inovação que foi neste sentido, Borins (2014) discute que o foco nos “campeões” não pode ser a única estratégia da análise, mas ele é definitivamente um assunto abundante de investigação para compreender melhor a inovação no setor público.

Nesse sentido, concluímos que este capítulo cumpriu seu objetivo e, subsequentemente, produziu algum conhecimento empíricos e *insights* importantes ao debate da gestão pública. No entanto, os resultados devem ser tratados como preliminares desta linha mais abrangente de pesquisa e, portanto, merecem pesquisas futuras. Eles, certamente, confirmaram nossa percepção de que a inovação no setor público é um assunto complexo e desafiador neste abrangente campo de pesquisa. Para progredir sobre os determinantes da inovação, as próximas etapas da pesquisa devem ser para analisar comparativamente todos os candidatos Concurso Inovação da Gestão Pública Federal, investigar tendências de gestão ao longo da última década e analisar a inovação em outros ramos e níveis de governo.

REFERÊNCIAS

- BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). **Innovation in the public sector**: linking capacity and leadership. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- BORINS, S. (Ed.). **Innovations in Government**: research, recognition, and replication. Washington: Brookings Institution Press, 2008.
- BORINS, S. **The persistence of innovation in government**. Washington: Brookings Institution Press, 2014.
- BLOCH, C.; BUGGE, M. M. Public sector innovation: from theory to measurement. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 133-145, 2013.
- BRANDÃO, S.; BRUNA-FARIA, M. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.
- BUGGE, M., MORTENSEN, P. S.; BLOCH, C. **Measuring public innovation in Nordic Countries**: report on the nordic pilot studies, analyses of methodology and results. Oslo: Nifu, 2011.
- CAMÕES, M.; CAVALCANTE, P.; SEVERO, W. Inovação na gestão pública federal: 20 anos do prêmio inovação. In: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO (CONSAD), 9., Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2016.
- CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo? In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 20., 2015, Lima. **Anais...** Caracas: CLAD, 2015.
- CHOI, J. N.; CHANG, J. Y. Innovation implementation in the public sector: an integration of institutional and collective dynamics. **Journal of Applied Psychology**, v. 94, p. 245-253, 2009.
- COLVILLE, I.; CARTER, M. Innovation as the practice of change in the public sector. In: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Eds.). **Handbook of Innovation in Public Services**. Londres: Edward Elgar Pub, 2013.
- DAMANPOUR, F.; ARAVIND, D. Managerial innovation: conceptions, processes, and antecedents. **Management and Organization Review**, v. 8, n. 2, p. 423-454, 2012.
- DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M. Phases of the adoption of innovation in organizations: effects of environment, organization and top managers. **British Journal of Management**, v. 17, p. 215-236, 2006.
- _____. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 495-522, 2009.
- DAMANPOUR, F.; WALKER, R. M.; AVELLANEDA, C. N. Combinative effects of innovation types and organizational performance: a longitudinal study of service organizations. **Journal of Management Studies**, v. 46, n. 4, p. 650-675, 2009.
- DE VRIES, H. A.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. G. Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.
- EC – EUROPEAN COMMISSION. **Innobarometer 2010**: Analytical Report – Innovation in Public Administration. Brussels: DG Enterprise, 2011.
- _____. **Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture**. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation, Directorate General for Research and Innovation, Innovation Union, European Commission, Brussels, 2013.
- FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. In: JACOBI, P. R.; PINHO, J. A. **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

FERNANDEZ, S.; WISE, L. An exploration of why public organizations 'ingest' innovations. **Public Administration**, v. 88, n. 4, p. 979-998, 2010.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S. Concurso inovação na gestão pública federal: análise de uma trajetória (1996-2006). **Cadernos Enap**, Brasília, n. 32, p. 1-53, 2007.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S.; TOMACHESKI, J. A sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal? **Cadernos Enap**, Brasília, n. 34, p. 11-51, 2010.

HANSEN, M. B. Antecedents of organizational innovation: the diffusion of new public management into Danish local government. **Public Administration**, v. 89, n. 2, p. 285-306, 2011.

HARTLEY, J. Public and private features of innovation. *In*: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Eds.). **Handbook of Innovation in Public Services**. Londres: Elgar Reference, 2013.

HARTLEY, J.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. Collaborative innovation: a viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. **Public Administration Review**, v. 73, n. 6, p. 821-830, 2013.

HOPKINS, V. Institutions, incentives, and policy entrepreneurship. **The Policy Studies Journal**, v. 44, n. 3, 2015.

HUGHES, A.; MOORE, K.; KATARIA, N. **Innovation in public sector organisation's**: a pilot survey for measuring innovation across the public sector. London: Nesta Index report, 2011.

INNOVATION UNIT. **An innovation index for the public sector**: final draft report. London: The Innovation Unit, 2009.

JACOBI, P. R.; PINHO, J. A. **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

KATTEL, R. *et al.* **Can we measure public sector innovation?** A literature review. Estonia: Lipse, 2013.

KOCH, P. *et al.* **Summary and policy recommendations**. Oslo: Publin, 2006. (Publin Report, n. D24). Paul Cunningham, Nitza Schwabsky and Johan Hauknes

LYNN JUNIOR, L. Innovation and reform in public administration: one subject or two? *In*: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Eds.). **Handbook of Innovation in Public Services**. Londres: Elgar Reference, 2013.

LUKE, B.; VERREYNNE, M. T.; KEARINS, K. Innovative and entrepreneurial activity in the public sector: the changing face of public sector institutions. **Innovation**, v. 12, n. 2, p. 138-153, 2010.

MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial state**: debunking private vs. public sector myths. London: Anthem Press, 2013.

MEEUS, M. T. H.; EDQUIST, C. Introduction to part i: product and process innovation. *In*: HAGE, J.; MEEUS, M. (Eds.). **Innovation, science, and institutional change**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 23-37.

MORGAN J. Governance, policy innovation, and local economic development in North Carolina. **The Policy Studies Journal**, v. 38, n. 4, p. 679-702, 2010.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. Londres, 2003.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Oslo manual**: guidelines for collecting and interpreting innovation data, 3rd edition. Paris: OECD, 2005.

_____. **The innovation imperative in the public sector**: setting an agenda for action. Paris: OECD, 2015.

OLIVEIRA, L. G.; SANTANA, R.; GOMES, V. **Inovação no setor público**: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília: Enap, 2014.

OSBORNE, S.; BROWN, K. **Managing change and innovation in public service organizations**. Oxon: Routledge, 2005.

_____. Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? **Public Administration**, v. 89, n. 4, p. 1335-1350, 2011.

OSBORNE, S.; BROWN, K. (Eds.). **Handbook of Innovation in Public Services**. Londres: Elgar Reference, 2013.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading: Addison-Wesley, 1992.

POLLITT, C. Innovation in the Public Sector: an introductory overview. *In*: BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds). **Innovation in the Public Sector**: linking capacity and leadership. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis-new public management, governance, and the neo-weberian state. Oxford University Press, 2011.

POLLITT, C.; HUPE, P. Talking about government: the role of magic concepts. **Public Management Review**, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2011.

PUTTICK, R., BAECK, P.; COLLIGAN, P. **The teams and funds making innovation happen in governments around the world**. Londres: Nesta & Bloomberg, 2014.

ROGERS, E. M. **Diffusion of Innovations**. New York: The Free Press, 2003.

SCHUMPETER, J. A. **Theory of Economic Development**. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

SOUSA, M. *et al.* **Portraying innovation in the public service of Brazil**: Frameworks, systematization and characterization. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 50, n. 4, p. 460-476, 2015.

SPINK, P. A inovação na perspectiva dos inovadores. *In*: JACOBI, P.; PINHO, J.-A. **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. São Paulo: FGV Editora, 2006. p. 23-39.

VARGAS, E. R. Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006). **Cadernos Enap**, Brasília, n. 34, p. 58-115, 2010.

VIGODA-GADOT, E. *et al.* Public Sector Innovation for Europe: A Multinational Eight-Country Exploration of Citizens' Perspective. **Public Administration**, v. 86, n. 2, p. 307-329, 2008.

WALKER, R. M. An empirical evaluation of innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. **Public Administration**, v. 84, n. 2, p. 311-335, 2006.

_____. An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: towards a configuration framework. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 591-615, 2007.

_____. Internal and external antecedents of process innovation: a review and extension. **Public Management Review**, v. 16, n. 1, p. 21-44, 2014.

WALKER, R. M.; DAMANPOUR, F.; DEVECE, C. A. Management innovation and organizational performance: the mediating effect of performance management. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, n. 2, 2010.

ANEXO A

TABELA A.1

Iniciativas do Concurso Inovação da Gestão Pública Federal por área temática e setor de políticas

Aspecto	Participantes		Premiados		Classificados		
	Número	%	Número	%	Número	%	
Localização	Distrito Federal	577	56	73	81	62	69
	Outros estados	457	44	17	19	28	31
Área temática	Acordos institucionais	210	20	28	31	19	21
	Melhoria de processos	260	25	18	20	19	21
	Gestão da informação	159	15	16	18	18	20
	Serviço ao cidadão	99	10	14	16	9	10
	Avaliação e monitoramento	50	5	8	9	7	8
	Planejamento e orçamento	114	11	3	3	12	13
	Gestão de RH	141	14	3	3	6	7
Políticas setoriais	Educação	154	15	14	16	10	11
	Economia	112	11	4	4	15	17
	Saúde	159	15	13	14	15	17
	Seguro social	54	5	4	4	4	4
	Presidência	56	5	6	7	5	6
	Comunicações	71	7	4	4	4	4
	Defesa	52	5	0	0	1	1
	Justiça	58	6	11	12	7	8
	Planejamento	47	5	8	9	4	4
	Trabalho	30	3	2	2	1	1
	Energia	29	3	1	1	1	1
	Agricultura	29	3	2	2	3	3
	Desenvolvimento econômico	35	3	2	2	2	2
	Meio ambiente	24	2	3	3	1	1
	Ciência e tecnologia	20	2	1	1	2	2
	Desenvolvimento agrário	12	1	2	2	2	2
	Transporte	14	1	3	3	0	0
	Desenvolvimento social	20	2	6	7	7	8
	Cultura	11	1	0	0	2	2
	Interior	4	0	0	0	0	0
	Turismo	9	1	1	1	0	0
	Relações exteriores	4	0	0	0	0	0
	Esporte	4	0	0	0	0	0
Cidades	4	0	0	0	0	0	
Controladoria-geral	6	1	2	2	3	3	
Advocacia geral	16	2	1	1	1	1	

QUADRO A.1

Descrição das abordagens da tomada de decisão

Tomada de decisão	Descrição
<i>Top down</i>	Inovação como resultado de políticas/ oficiais; decisões dos superiores ou compromisso.
Horizontal	Inovação como um processo de cocriação entre funcionários de baixo e médio escalão; equipe com líderes.
<i>Bottom up</i>	Inovação produzida por funcionários de baixo escalão; equipes sem o envolvimento de líderes.

QUADRO A.2

Descrição dos tipos

Tipo	Descrição
Inovação em serviço	A introdução de novos serviços aos clientes existentes ou aos novos clientes e a oferta de serviços existentes a novos clientes.
Inovação em processo	Foco interno e visa aumentar a eficiência e eficácia de processos organizacionais internos para facilitar a produção e entrega de bens ou serviços aos clientes.
Inovação em processo tecnológico	Novos elementos são introduzidos no sistema de produção de uma organização ou serviços de operação para produzir seus produtos ou prestar seus serviços aos cidadãos.
Inovação em processo administrativo	Novas abordagens e práticas para motivar e premiar membros organizacionais, planejar estratégia e estrutura de tarefas e unidades e modificar os processos de gerenciamento da organização.

QUADRO A.3

Descrição dos objetivos e resultados

Objetivo/resultado	Descrição
Eficácia	O grau em que algo é bem-sucedido na produção de um resultado desejado
Eficiência	Resultados máximos com recursos mínimos, energia ou tempo – produtividade
Qualidade	O grau de excelência de alguma ação (padrões elevados ou resultados melhorados)
Economia	Minimizando os custos de uma atividade sem comprometer os padrões de qualidade
Resposta ao ambiente externo	Atender demandas externas à organização
Satisfação do usuário	Melhorar a percepção do serviço
Envolvimento social	Participação de setores de fora da organização (cidadãos, empresas ou terceiro setor)

QUADRO A.4

Descrição dos níveis e fatores de influência

Nível	Fator	Descrição
Organizacionais	Escassez de recursos	Disponibilidade de recursos financeiros, de pessoal, de tempo, estrutura e/ou tecnologia
	Estilo de liderança	Apoio e visão dos líderes
	Aversão ao risco/ espaço para aprender	Cultura organizacional que valoriza “tentativa e erro”
	Incentivos/prêmios	Política de incentivos e/ou prêmios contínuos para funcionários
	Estrutura organizacional	Organização com metas estruturais claras e efetivas
Ambientais	Pressão externa	Atenção à mídia e/ou demandas políticas/sociais
	Rede e cooperação interorganizacional	Inovação como resultado da participação das redes e/ou outras relações entre organizações
	Isomorfismo	Organização semelhante que adota a mesma inovação
	Concorrência	Concorrência entre organizações
	Aspectos regulatórios	Necessidade de adaptação às mudanças no sistema legal
Características	Facilidade	Fácil implementação, baixa complexidade
	Vantagem relativa	Mais vantajoso que o anterior processo/serviço
	Compatibilidade	Compatível com o <i>modus operandi</i> da organização/política
	Replicabilidade	Possibilidade de replicação em outras instituições
	Custo benefício	Custo relativamente baixo em comparação com os benefícios da inovação
Individuais	Autonomia funcional	Empoderamento, voz e influência da equipe
	Condições profissionais	Estabilidade, mobilidade e flexibilidade no trabalho
	Conhecimento e talento	Experiência e qualificação profissional
	Criatividade	Capacidade de criar novas ideias/soluções para resolver problemas
	Compromisso/satisfação	Pessoal comprometido e/ou satisfeito no local de trabalho
	Aceitação da inovação	Satisfação com os resultados

CAPÍTULO 7

BARREIRAS À INOVAÇÃO EM GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO: análise da percepção de dirigentes

Soraya Monteiro Brandão¹ | Maria de Fátima Bruno-Faria²

1 INTRODUÇÃO

A inovação vem ganhando cada vez mais espaço como tema estratégico para a administração pública (Mulgan e Albury, 2003; Walker *et al.*, 2007; Vigoda-Gadot *et al.*, 2008) na busca por oferecer serviços de melhor qualidade à sociedade. No entanto, a pouca disponibilidade de evidências empíricas sobre o tema, dificulta a compreensão e a promoção da inovação no setor público. Resende Jr., Guimarães e Bilhim (2013) ressaltam que, em grande parte dos estudos disponíveis, a ênfase recai no setor privado, que prioriza o lucro, enquanto o setor público visa ao interesse coletivo. Walker *et al.* (2007) argumentam que, embora crescente, a produção científica ainda se mantém limitada neste campo e, portanto, se faz necessário que pesquisadores desenvolvam mais conhecimento sobre a natureza da inovação no serviço público, especialmente, no âmbito federal, foco deste estudo.

No Brasil, alguns autores têm se dedicado a estudar as inovações premiadas do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), órgão responsável pelo planejamento e melhoria da gestão pública no país. Estudos recentes buscaram

analisar a relação entre as iniciativas premiadas e as transformações no âmbito político-administrativo do Estado brasileiro e nas características da gestão pública (Ferrarezi e Amorim, 2007), verificar a sustentabilidade das iniciativas premiadas ao longo do tempo (Ferrarezi, Amorim e Tomacheski, 2010) e identificar a disseminação de inovações para outros órgãos públicos (Vargas, 2010). Outro foco de pesquisa refere-se à identificação dos fatores que contribuem para a disseminação de políticas públicas, programas e práticas de gestão inovadoras no poder local (Farah, 2008).

Nesse contexto, evidencia-se que os entendimentos existentes sobre a natureza das inovações e suas consequências sobre a melhoria dos serviços públicos no Brasil são ainda limitados. Há necessidade de se explorar os tipos de inovação mais frequentes no setor público brasileiro, qual o perfil de quem as desenvolve, se há políticas de incentivos, que fatores facilitam ou dificultam a sua implementação e quais os reais efeitos que têm sido alcançados.

Assim, considerou-se relevante identificar os fatores que exercem o papel de barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro, a fim de contribuir para o avanço de conhecimentos sobre o tema,

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e atualmente coordenadora de carreiras transversais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

2. Professora associada do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Departamento de Administração (FACC/UFRJ).

bem como para a proposição de ações de inovação no setor público. Na pesquisa empírica, buscou-se ouvir a opinião de dirigentes de organizações públicas federais e foram analisados documentos que fornecessem informações relevantes sobre o tema.

A opção por focar em inovações em gestão justifica-se por esta exercer um papel fundamental no processo de mudança das organizações, facilitando a adaptação ao ambiente externo e aumentando a eficiência e a efetividade de seus processos internos (Walker, Damanpour e Devece, 2010). A escolha por estudar inovações em gestão a partir da percepção de seus dirigentes justifica-se por estes possuírem um papel estratégico e multiplicador de novos conhecimentos e abordagens, em razão de sua posição de comando e que “são eles também que podem criar ambientes favoráveis à inovação na administração pública” (Kerr do Amaral e Licio, 2008, p. 5). Já o foco na administração pública federal deve-se a sua importância no processo de formulação e coordenação da implementação de políticas públicas, e pela facilidade de acesso a dados, organizações e dirigentes por parte das autoras deste estudo, que são servidoras públicas federais.

Este capítulo foi organizado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, é apresentado o referencial teórico sobre o tema. Na terceira, é descrita a abordagem metodológica adotada na pesquisa. A quarta seção analisa e discute os resultados da pesquisa empírica e, por último, são apresentadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Inovação em gestão

Um importante aspecto da conceituação da inovação no setor público diz respeito à distinção entre os diferentes tipos de inovação, levando-se em consideração que estes possuem características distintas e podem ser influenciados por diferentes fatores ambientais e organizacionais.

Na literatura sobre inovação, há estudos sobre uma grande variedade de tipos de inovação: produto, processo, serviço, em gestão, em comunicação, entre outros. Este estudo irá focar em inovação em gestão, que também pode ser identificada na literatura como inovação administrativa ou organizacional. É importante ressaltar que, embora possa haver sutis diferenças semânticas entre tais termos, nesta pesquisa, optou-se por tratá-los como sinônimos.

Inovação em gestão tem sido o tipo mais identificado em pesquisas nacionais sobre o tema. Sousa *et al.* (2015), por exemplo, ao pesquisarem o concurso de inovação promovido pela Enap, a partir da análise de 323 experiências de inovação no serviço público federal no Brasil, no período de 1995 a 2012, identificaram o predomínio de inovação organizacional seguida pela inovação de processos; sendo a maioria de âmbito nacional (51,7%) e na área de saúde (18,3%).

Birkinshaw, Hamel e Mol (2008, p. 829) revisaram a literatura em inovação em gestão e a definiram operacionalmente como “a geração e implementação de práticas gerenciais, processos, estruturas ou técnicas que são novas para o estado da arte e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais”. Segundo os autores, a inovação em gestão é concebida como um construto multidimensional que inclui processos estruturantes, operacionais e administrativos. Além disso, como o grau de novidade é definido como o “estado da arte”, estas inovações são radicais e sua adoção pode resultar em mudanças mais significativas nos sistemas e processos gerenciais da organização.

Walker, Damanpour e Devece (2010) fazem dois comentários em relação à definição proposta por Birkinshaw, Hamel e Mol (2008). A primeira é que enquanto algumas organizações podem gerar, adotar e implementar uma inovação, também é comum que a inovação seja gerada em uma organização e adotada por outra. A segunda é que a definição do grau de novidade não precisa necessariamente estar sempre relacionada ao

“estado da arte”, podendo também ser entendida como nova para a organização adotante. Para Carayannis, Gonzalez e Wetter (2003), a inovação administrativa é compreendida como mudanças nas características dos elementos organizacionais e institucionais, como políticas, estrutura ou alocação de recursos, entre outros.

No contexto de organizações públicas, inovações organizacionais ou administrativas são novas abordagens e práticas que modificam as relações entre membros da organização e afetam regras, papéis, procedimentos, estruturas, comunicações e relações de troca com o ambiente externo (Walker, 2006; Walker *et al.*, 2007; Damanpour, Walker e Avellaneda, 2009). Concentram-se basicamente em estruturas, processos, sistemas administrativos, conhecimento usado para o trabalho de gestão e habilidades gerenciais que permitem à organização funcionar e ser bem-sucedida no uso de recursos de maneira efetiva.

Para operacionalização do conceito no âmbito desta pesquisa, optou-se pela definição apresentada por Birkinshaw, Hamel e Mol (2008, p. 829) com algumas alterações, resultando na seguinte proposta: inovação em gestão é a implementação de práticas gerenciais, processos, estruturas ou técnicas que são novas para a unidade adotante e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais. A primeira alteração, em relação à definição original proposta pelos autores, foi a retirada do foco na “geração” da inovação, substituindo o termo por “implementação”, a fim de abarcar tanto inovações geradas quanto adotadas. A segunda alteração refere-se à necessidade de relacionar o grau de novidade da inovação à unidade adotante e não ao estado da arte, a fim de incluir tanto inovações radicais quanto incrementais.

2.2 Barreiras à inovação no setor público

A importância da inovação para a competitividade das empresas e para a melhoria dos serviços públicos é amplamente reconhecida.

No entanto, Storey (2000) argumenta que enquanto a necessidade por mais inovação é intensivamente proclamada, as respostas das organizações estão aquém do esperado. Uma das abordagens para examinar as razões desse baixo rendimento, refere-se ao estudo dos fatores que se constituem como barreiras às atividades de inovação.

Segundo Hadjimanolis (2003, p. 560), barreira à inovação é “qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação”. Para a OCDE (2005), por sua vez, incluem-se fatores econômicos, como custos elevados e deficiências de demanda; fatores específicos a uma empresa, como a carência de pessoal especializado ou de conhecimentos; e fatores legais, como regulações ou regras tributárias.

Barreiras à inovação podem ser classificadas de diferentes maneiras e existem atualmente diferentes tipologias em uso. Segundo Hadjimanolis (2003, p. 560), uma classificação útil é aquela que distingue entre barreiras internas e externas à firma. Segundo o autor, “barreiras externas têm sua origem no ambiente externo e não podem ser influenciadas pela organização, enquanto as internas podem ser objeto de ação direta da firma”. O autor identifica como barreiras externas as relacionadas ao mercado, ao governo ou a outros atores como fornecedores, consumidores, redes interorganizacionais, entre outros. Já as barreiras internas podem ser relacionadas às pessoas, à estrutura ou à estratégia.

O quadro 1 a seguir descreve alguns exemplos de barreiras internas e externas à inovação propostas por Hadjimanolis (2003).

Algumas das barreiras relacionadas ao mercado identificadas por Hadjimanolis (2003, p. 561-563) referem-se à pouca habilidade das organizações de se apropriar dos ganhos criados por inovações, o foco em retornos de curto prazo e dificuldade para conseguir financiamento. Já as barreiras relacionadas ao governo incluem políticas, leis, padrões e

QUADRO 1

Barreiras externas e internas à inovação

Externas	Internas
1. Relacionadas ao mercado (dificuldade em capturar rendas e lucros das inovações, risco de mercado, tamanho inadequado de pesquisa e desenvolvimento (P&D), foco no curto prazo, disponibilidade de financiamento).	1. Relacionadas às pessoas (percepções, falta de motivação, <i>deficit</i> de habilidades, existência de interesses e objetivos pessoais diferentes da organização, falta de comprometimento de dirigentes, falta de iniciativa, medo do desconhecido).
2. Relacionadas ao governo (políticas, leis, padrões, regulamentações).	2. Relacionadas à estrutura (fluxos de comunicação inadequados, sistemas de incentivo inadequados, obstruções por parte de outros departamentos, centralização do poder, falta de tempo, inércia cultural e jogos políticos internos, falha na busca por informação em fontes externas).
3. Outras (tecnologia; propriedade intelectual; relações societárias; relações com fornecedores, consumidores e redes interorganizacionais).	3. Relacionadas à estratégia (falta de conhecimento sobre estratégias e objetivos, aversão ao risco, falta de recursos e capacidades difíceis de serem imitadas pelos concorrentes, falta de recursos orçamentários).

Fonte: adaptado de Hadjimanolis (2003, p. 561).

Elaboração das autoras.

regulamentações que dificultam a atuação da empresa. Outras fontes de barreiras à inovação podem ser barreiras técnicas (padrões tecnológicos específicos, obsolescência de tecnologias, escala de capital insuficiente etc.), societárias (normas e valores de uma sociedade que determinam um clima favorável ou não a mudanças) e interorganizacionais (dificuldade de cooperação com fornecedores, consumidores e redes interorganizacionais). Por seu turno, as barreiras internas se relacionam com as características das pessoas, da organização e da gestão da inovação como um processo de mudança. As barreiras relacionadas a pessoas baseiam-se nas percepções quanto à falta de motivação, *deficit* de habilidades, existência de interesses e objetivos pessoais diferentes dos da organização, entre outros. Barreiras relacionadas a estruturas afetam o comportamento de membros da organização durante o processo de inovação e determinam a capacidade de resolução de problemas da firma. Obstáculos estruturais incluem processos de comunicação e sistemas de incentivo inadequados, excessiva centralização de poder ou falhas na busca de informações em fontes externas. Por fim, as barreiras relacionadas à estratégia referem-se à dificuldade das firmas em desenvolverem capacidades e recursos adequados aos seus objetivos de longo prazo.

VanGundy (2007), ao analisar as diversas modalidades de barreiras à inovação, classificou-as em cinco grandes grupos: estruturais; sociais e políticas; processuais; de recursos; e individuais. Barreiras estruturais são aquelas em que se destaca a formalização, ou seja, o grau em que a organização enfatiza o seguimento de regras e procedimentos no desempenho do papel de seus membros. Outra barreira de natureza estrutural seria a centralização, ou seja, a concentração de poder e autoridade.

VanGundy (2007) destaca que uma ênfase exagerada nas relações de poder e na diferenciação de *status* pode afetar negativamente a introdução de inovações. Barreiras processuais estão ligadas a procedimentos e regulamentações que frequentemente inibem a inovação, com a ênfase na manutenção do *status quo* e o desestímulo à realização das tarefas de forma diferente das usuais. Barreiras de recursos agrupam a carência de profissionais, tempo disponível, recursos financeiros e informações. Por fim, as barreiras individuais estão relacionadas a atitudes de membros individuais da organização ou ao seu clima. Alguns exemplos são aversão ao risco, falta de flexibilidade, entre outros.

Carayannis e Gonzalez (2003, p. 595-598), por sua vez, identificaram como fatores que

dificultam a inovação: resistência por perda de poder, resistência em contexto cultural, senso de acomodação, orientação para manter o *status quo*, priorização de resultados de curto prazo, rigidez de estruturas hierárquicas, ausência de gestão por resultados.

Estudos específicos sobre fatores que se constituem barreiras à inovação no setor público são encontrados ainda em pequeno número. Potts e Kastle (2010) argumentam, por exemplo, que a separação entre empreendedorismo político e a implementação de políticas públicas, a qual geralmente recebe mais atenção quando falha do que quando é bem-sucedida, pode configurar-se como barreira para a inovação. Segundo os autores, ideias no âmbito do empreendedorismo político são passadas para que o corpo técnico as desenvolva e implemente, que, por sua vez, busca minimizar riscos, já que falhas são muito onerosas devido ao constante monitoramento da mídia e da oposição. Assim, evitar falhas costuma ser uma prioridade organizacional e o sucesso por meio da inovação é menos valorizado, já que os políticos costumam levar os créditos e não os técnicos envolvidos.

Mulgan (2007) identifica como principais barreiras à inovação no setor público aversão ao risco, excesso de regras, incerteza quanto aos resultados, baixa integração entre os departamentos e estruturas inadequadas. Segundo o autor, o ambiente em que o governo opera coloca mais peso em desencorajar o risco do que premiá-lo. A mídia, por exemplo, desempenha um papel importante nesse processo, dando mais destaque às falhas que aos sucessos do serviço público. Bommert (2010, p. 21) corrobora essa afirmação ao concluir que “uma razão para a aversão ao risco é o medo de ser considerado culpado publicamente pelo fracasso ou a imagem de que o governo faz apostas arriscadas com o dinheiro público”.

A busca pela previsibilidade das ações por meio da imposição de regras (sistematização, formalização e especificação de como as coisas devem ser realizadas) também contribui para

baixos níveis de criatividade e aversão ao risco (Mulgan, 2007).

Corroborando os aspectos identificados por Mulgan (2007), a pesquisa sobre inovação em organizações públicas de países nórdicos (Bloch, 2011) identificou a aversão ao risco como uma barreira central à inovação, especialmente se a instituição teve uma má experiência (falha) em projetos anteriores. Outras barreiras identificadas foram recursos orçamentários escassos para o desenvolvimento de novos produtos e serviços, falta de coordenação entre unidades que deveriam interagir em diferentes níveis dentro do mesmo setor (por exemplo, entre serviços de saúde locais e regionais), falta de incentivos para que gerentes e equipes inovem, risco de falhar durante o processo de inovação e medo de que inovações que diminuam custos levem a reduções no orçamento da organização.

Bommert (2010) afirma que aspectos organizacionais, tais como hierarquia, estruturas em silos e processos fechados e *top-down* caracterizam governos burocráticos e impactam negativamente o ciclo de inovação e que, devido a estas características, o ciclo de inovação é restrito a um número limitado de participantes no interior do governo. O autor aponta ainda que além das barreiras organizacionais para a inovação no setor público, há as restrições culturais. Um obstáculo fundamental é a cultura de aversão ao risco que limita a liderança, o financiamento e a experimentação necessários para gerar, selecionar, implementar e difundir ideias (Bommert, 2010, p. 21).

Bommert salienta também que

inovações ocorrem principalmente em resposta a ameaças iminentes. Nesses casos, a conscientização pública, a mídia e o apoio político criam um ambiente no qual assumir riscos é legitimado, liderança e financiamento são disponibilizados e a experimentação é possível. Inversamente, se qualquer um dos três está faltando a janela de oportunidade

para inovações se reduz e o ciclo de inovação retarda ou se quebra (Bommert, 2010, p. 21).

Pedrosi Filho e Coelho (2013, p. 387) investigaram as barreiras à criação de *spin-offs* acadêmicas em universidades, compreendidas no estudo como “uma empresa criada para explorar uma propriedade intelectual gerada a partir de um trabalho de pesquisa desenvolvido em uma instituição acadêmica”.

Dentre as barreiras a esse tipo de inovação, evidenciadas por Pedrosi Filho e Coelho (2013, p. 392-394), destacam-se a cultura da universidade que considera como únicas possibilidades de explorar o conhecimento, as publicações e a educação, sem valorização da aplicação prática. Uma vez que se avaliam pesquisadores por sua produção e disseminação do conhecimento, pouca importância se atribui às patentes e transferência para a empresa. Outra barreira analisada pelos autores diz respeito às “políticas restritivas de licença para movimentação dos pesquisadores acadêmicos entre universidade e setor privado”. A implementação da ideia de uma universidade empreendedora pode ter como restrição os conflitos pela competição de recursos escassos, pelo conservadorismo na gestão de pesquisa e desenvolvimento ou falta de oportunidades de comercialização da tecnologia gerada. A “falta de experiência empresarial” dos pesquisadores pode também se constituir em obstáculo a *spin-off* acadêmicos. A não disponibilidade de serviços tais como os de propriedade intelectual podem ser obstáculos a serem enfrentados. Quando não se tem uma equipe de pesquisadores com competências diversas necessárias aos diferentes estágios do desenvolvimento da inovação, o êxito da inovação pode ser comprometido. Outras barreiras destacadas pelos autores são mentais: “padrões de percepções entre os investidores e potenciais empreendedores até o acesso aos diferentes recursos e serviços”, “conflitos entre os diferentes *stakeholders*”, “acesso a recursos financeiros para entrada em novos negócios”.

Na pesquisa do The Gallup Organization (2010), 78% das organizações públicas europeias apontaram a falta de pessoal ou recursos financeiros como principais barreiras à inovação. Os outros fatores citados foram requisitos rígidos de regulamentações, falta de apoio gerencial, falta de incentivos, resistência das equipes, incerteza quanto à aceitação dos usuários e cultura de aversão ao risco.

Hughes, Moore e Kataria (2011), por sua vez, identificaram que o impacto das regulações na inovação depende do setor. Em governos locais do Reino Unido, a regulação é vista tanto como barreira como indutora à inovação. Em serviços de saúde, a regulação é vista mais como um indutor.

Salge e Vera (2012) realizaram um estudo com foco em orientação para o cliente e para a aprendizagem em um hospital público na Inglaterra. Eles centraram a atenção nas atividades organizacionais voltadas para a geração de inovações a partir de uma visão de contingência que considera a importância de atributos da organização e do ambiente quando se trata do setor público. Entre esses atributos, destacam a relevância da cultura organizacional para traduzir tais atividades de inovação em melhoria de desempenho tangível.

Resende Junior, Guimarães e Bilhim (2013, p. 6) analisaram duas diferentes dimensões no processo de gestão da inovação no setor público: indução à inovação e comportamento reativo à inovação. Esse último tratava de “características organizacionais de resistência à inovação” e foram identificadas as seguintes:

- práticas culturais de resistência ao novo;
- liderança passiva;
- ausência de práticas de fomento à inovação;
- resistência à mudança de paradigmas;

- descontinuidade das equipes e dos projetos exitosos, devido à alternância do poder na gestão pública;
- ausência de planejamento para transferência de conhecimento, prejudicando a formação de novas equipes;
- falta de política corporativa que estimule o processo inovador e o desenvolvimento de lideranças com perfil inovador, corroborando a tendência à acomodação e manutenção das rotinas, comum no serviço público.

DeVries, Bekkers e Tummers (2016, p. 153) desenvolveram um amplo levantamento da literatura recente (60% dos artigos publicados entre 2009 e 2014) sobre inovação no setor público, incluindo especialmente artigos científicos que retratassem resultados de pesquisas empíricas. Esses autores adotaram na classificação de tipos de inovação a ideia de inovações de processos administrativos como subcategoria da inovação de processos e esta se refere “a ideias de reforma como a *New Public Management* (NPM)”. Dentre os antecedentes de inovação de processo, os autores destacam quatro categorias e quatro níveis categorizados em indutores e barreiras. Os níveis e seus significados encontram-se no quadro 2.

Torugsa e Arundel (2016) analisaram inovações mais significativas no nível de grupos de trabalho em um *survey* de larga escala envolvendo empregados da administração pública na Austrália. Um dos objetivos do estudo era evidenciar barreiras

à inovação mais significativas e o aspecto mais comum encontrado foi o papel do líder sênior. Observaram ainda uma correlação significativa das barreiras com dimensões de inovação mais relevantes, o que eles mencionam que pode não se tratar de impedimentos reais, mas denotar que os empregados percebem as barreiras e a partir de suas experiências e estratégias adotadas são capazes de enfrentá-las.

Por fim, pesquisa quantitativa realizada por Ferreira, Rocha e Carvalhais (2015) também incluiu gestores públicos brasileiros, como realizado nesta pesquisa, porém o foco recaiu naqueles envolvidos em projetos relacionados à estratégia e inovação em Minas Gerais. Esses autores analisaram um conjunto de fatores apontados na literatura científica que podem exercer influência no ambiente inovador no setor público. Embora os gestores tenham assinalado a importância desses fatores, nem sempre consideravam que estavam presentes no setor pesquisado. Dentre os fatores críticos apontados está a gestão do processo de inovação, sendo apresentada uma diferença significativa entre a percepção de gestores de nível estratégico, que apresentaram uma visão mais otimista, daqueles de nível tático, que se encarregavam de implementar as iniciativas de inovação concebidas pelos de nível estratégico.

Um ponto destacado por Ferreira, Rocha e Carvalhais (2015) como preocupante refere-se à pouca importância atribuída pelos gestores do nível estratégico ao fator “recursos para inovação”.

QUADRO 2

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

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

Fonte: baseado em DeVries, Bekkers e Tummers (2016, p. 155).

Elaboração das autoras.

Em síntese, analisando-se a literatura revisada neste capítulo, evidenciam-se como principais barreiras à inovação no setor público: rigidez de regulamentações, falta de pessoal, recursos financeiros insuficientes, falta de coordenação e interação entre departamentos, alocação inadequada de tempo para a inovação, falta de incentivos, aversão ao risco, incerteza quanto aos resultados e resistência de usuários.

3 METODOLOGIA E CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

Esta pesquisa teve como objetivo identificar barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro na percepção de dirigentes. É uma pesquisa exploratória e descritiva, por meio da abordagem qualitativa, tendo sido empregadas as técnicas de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa documental baseou-se na análise de dados do Concurso Inovação da Enap e nos livros que descrevem as iniciativas premiadas entre 2008 e 2010, a fim de identificar e caracterizar inovações em gestão e selecionar participantes para as entrevistas individuais. Os sítios das organizações públicas selecionadas para as entrevistas também foram analisados a fim de apoiar o processo de caracterização das inovações.

Foram objeto desta pesquisa: organizações públicas federais de diferentes setores (educação, previdência, saúde, dentre outros) e personalidades jurídicas (administração direta ou indireta) para permitir uma maior amplitude do campo de análise da percepção de barreiras à inovação em gestão.

Como respondentes da pesquisa, optou-se por focar nos dirigentes dessas organizações, entendendo que estes possuem papel estratégico e multiplicador de novos conhecimentos e abordagens, em razão de sua posição de comando. Carvalho e Marques (2009) destacam que na administração pública federal direta, autárquica

e fundacional, para efeitos de capacitação, são identificados como dirigentes os agentes públicos ocupantes de cargos em comissão que exercem funções de direção, chefia e assessoramento.

O Grupo de Direção e Assessoramento Superior (DAS) compreende os cargos de provimento em comissão inerentes a atividades de planejamento, orientação, coordenação e controle, no mais alto nível da hierarquia administrativa dos órgãos da administração federal direta e das autarquias federais, com vistas à formulação de programas, normas e critérios que deverão ser observados pelos demais escalões hierárquicos (Brasil, 1972).

Os cargos são compostos por seis níveis hierárquicos (DAS 1, 2, 3, 4, 5 e 6) e cada nível possui níveis de remuneração e responsabilidades diferenciadas a depender dos seguintes fatores: *i*) importância da atividade para o desenvolvimento nacional; *ii*) complexidade e responsabilidade das atribuições exercidas; e *iii*) qualificações requeridas para o desempenho das atribuições.

Os cargos de direção, chefia e assessoramento superior são compostos por diferentes categorias de funções, a saber: DAS 1 (chefe de serviço, auxiliar); DAS 2 (chefe de divisão, assistente); DAS 3 (coordenador, assessor); DAS 4 (assessor, gerente de projeto, coordenador geral, chefe de assessoria, chefe de gabinete); DAS 5 (assessor especial de ministro, chefe de gabinete do ministro, diretor) e DAS 6 (secretário executivo, secretário).

Para efeitos desta pesquisa, foram selecionados dirigentes ocupantes de DAS 4, 5 e 6, pois estes exerciam funções mais estratégicas na gestão de organizações públicas do governo federal em relação aos DAS 1, 2 e 3.

As entrevistas individuais foram realizadas no período de 5 a 16 de dezembro de 2011 com onze dirigentes de diversas instituições públicas do governo federal brasileiro. Entre os

entrevistados, sete participaram da implementação de inovações em gestão premiadas no Concurso Inovação da Enap (ou seja, relataram experiências bem-sucedidas de inovação) e quatro foram escolhidos por não terem participado de iniciativas inovadoras premiadas, permitindo assim obter também relatos de tentativas frustradas de inovação. O número de participantes foi definido pelo critério de saturação, tendo sido encerrado o agendamento de novas entrevistas à medida que foi sendo identificada a reincidência de informações e saturação dos dados, pois, como recomenda Zanelli (2002, p. 85), a decisão de quando concluir as entrevistas está vinculada ao momento em que “os dados começam a ressurgir e o pesquisador já articula argumentos descritivos da realidade com certo desembaraço ou, em outras palavras, as respostas que buscava se mostram com relativa evidência”.

Para a seleção dos participantes, primeiramente, foi realizada uma pesquisa documental na base de dados do Concurso Inovação da Enap para identificar os responsáveis por inovações em gestão premiadas nos últimos dois anos. Depois foi realizada a leitura dos relatos das iniciativas premiadas,³ tal qual apresentados na ocasião da inscrição no concurso. O objetivo foi conhecer um pouco mais sobre as inovações, a fim de subsidiar o contato com os gestores e verificar quais inovações poderiam ser classificadas como inovação em gestão, segundo o conceito adotado nesta pesquisa.

Entre as vinte iniciativas premiadas nos últimos dois anos pelo Concurso Inovação (2010 e 2009), apenas oito atenderam simultaneamente os três critérios de seleção previamente estabelecidos: *i*) responsáveis residentes em Brasília; *ii*) iniciativas classificadas como inovação em gestão de acordo com o conceito adotado nesta pesquisa; *iii*) iniciativas inovadoras implantadas em ministérios, fundações ou autarquias do governo federal. Optou-se, então, por analisar também as iniciativas premiadas em 2008, sendo

identificadas mais duas inovações em gestão que atendessem aos critérios estabelecidos, resultando em dez iniciativas no total selecionadas para entrevistas individuais.

O quadro 3 indica as iniciativas inovadoras que atenderam aos critérios de seleção para as entrevistas individuais.

Entre as dez iniciativas premiadas no Concurso Inovação, foram efetivamente realizadas entrevistas com sete gestores de seis iniciativas diferentes. Os fatores que impediram a realização das entrevistas com representantes das outras quatro iniciativas foram: gestores que participaram do surgimento e da implementação das inovações já não trabalhavam mais no órgão e indisponibilidade de agenda (alguns gestores encontravam-se afastados por motivos de saúde ou de férias no período estipulado para as entrevistas).

Aliada à dificuldade de agendamento das entrevistas em quatro órgãos, as informações começaram a se repetir no público-alvo selecionado após a quinta entrevista. Assim, optou-se por buscar entrevistar também dirigentes da administração pública federal que não haviam participado de iniciativas premiadas no Concurso Inovação, a fim de obter um olhar diferenciado sobre os fatores que atuam como barreiras à inovação em gestão. Nesta perspectiva, foram entrevistados mais quatro dirigentes da Escola Nacional de Administração Pública, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A tabela 1 a seguir apresenta o número final de entrevistados e suas respectivas instituições.

A amostra de participantes foi composta por 45% do sexo feminino e 55% do sexo masculino. Em relação à faixa etária, 46% encontravam-se na faixa de 36 a 50 anos. Pode-se perceber um alto grau de escolaridade dos entrevistados, sendo que 27% possuíam nível superior completo,

3. Disponíveis no site: <<http://inovacao.enap.gov.br>>.

QUADRO 3

Iniciativas inovadoras selecionadas para as entrevistas individuais

Iniciativa	Tema	Instituição
Projeto Pensando o Direito	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Ministério da Justiça
Agenda Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica: Comitês Gestores da Agenda Social.	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp)	Gestão e desenvolvimento de pessoas	Ministério da Justiça
Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Adolescentes em Vulnerabilidade	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	Ministério da Educação
A Estratégia de Saúde da Família	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Ministério da Saúde
Programa Caminho da Escola	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Programa de Documentação da Trabalhadora Rural	Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	Ministério do Desenvolvimento Agrário

Elaboração das autoras.

9% especialização completa, 37% mestrado completo e 27% doutorado completo.

Quanto ao vínculo com o serviço público, 55% eram concursados, 36% ocupantes de cargo comissionado (sem vínculo) e 9% possuíam vínculo temporário. Em relação aos cargos de chefia, apenas 9% não possuíam função de direção, chefia e assessoramento, 9% exerciam função de coordenador técnico, 46% de assessor, gerente de projeto ou coordenador geral, 18% assessor

especial de ministro, chefe de gabinete do ministro ou diretor e 18% secretário executivo ou secretário.

Em relação ao tempo na organização, 55% dos entrevistados estavam entre um e cinco anos na mesma organização, 27% de seis a dez anos e 18% acima de dez anos. Já em relação ao tempo acumulado em cargos de direção, chefia e assessoramento, 27% informaram ter entre um e cinco anos, 18%, de seis a dez anos e 55%, mais de dez anos.

TABELA 1

Número final de entrevistados e respectivas instituições

Instituição	Número de entrevistados
Ministério da Justiça	1
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	1
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	1
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)	1
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1
Ministério da Educação	2
Ministério do Meio Ambiente	1
Escola Nacional de Administração Pública	2
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	1
Total	11

Elaboração das autoras.

Para a condução das entrevistas, foi elaborado um roteiro com três perguntas, criadas com o intuito de identificar como surgiu a inovação, a participação do entrevistado no processo e quais as principais barreiras identificadas.

Após as entrevistas, os dados obtidos foram submetidos à análise de conteúdo em três etapas: *i*) pré-análise; *ii*) exploração do material; e *iii*) tratamento dos resultados e interpretação (Caregnato e Mutti, 2006). As respostas dos sujeitos foram categorizadas por temas principais e secundários e os aspectos considerados como barreiras à inovação foram identificados. No intuito de contribuir com a validade dos resultados da pesquisa e melhorar o nível de compreensão do fenômeno estudado, optou-se por utilizar a abordagem de triangulação de pesquisadores, a qual consiste no envolvimento de dois ou mais pesquisadores na análise dos dados das entrevistas (Farmer *et al.*, 2006). Assim, trechos previamente selecionados das entrevistas foram agrupados e enviados para quatro⁴ integrantes do grupo de pesquisa registrado na plataforma Lattes denominado *Criatividade e inovação*, liderado por uma das autoras deste capítulo, na época vinculado

à Universidade de Brasília. Tal grupo Lattes passou a ser vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro e o nome passou a ser *Criatividade, inovação e cultura de inovação*, ainda liderado pela mesma docente. Na ocasião da pesquisa, o grupo era formado por alunos do mestrado e doutorado do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UnB) e alguns docentes da UnB de diferentes áreas do conhecimento. O grupo de estudantes atuava da mesma forma com suas pesquisas, isto é, submetia material de entrevistas para a análise dos demais colegas, sob a orientação da professora líder do grupo.

Após análise individual, foi realizado um amplo debate a fim de que o processo se constituísse como um momento de aprendizagem para todos que necessitavam realizar análise de conteúdo para seus estudos. Foi solicitado que os pesquisadores dessem sugestões de nomes de categorias para os agrupamentos e que, havendo necessidade, poderiam juntar categorias ou desmembrar os agrupamentos existentes em mais de uma categoria.

As categorias propostas pelos pesquisadores da triangulação foram comparadas com as

4. Nossos agradecimentos a Paulo Zandonadi, Érica Danna, Cecília César e Ana Tereza Colnagno por suas contribuições à análise de conteúdo das entrevistas.

categorias preliminarmente identificadas pelas pesquisadoras, a fim de verificar convergências e divergências. Houve concordância total ou parcial em 68% das categorias e divergências significativas em 32% das categorias analisadas. Os itens com maior divergência foram submetidos a um processo de discussão e análise com os participantes da triangulação e à medida que os consensos foram sendo construídos, algumas categorias foram reformuladas e novas categorias foram criadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os temas mais frequentes identificados na análise de conteúdo das entrevistas, balizados pela literatura revisada neste estudo, foram o ponto de partida para a construção das categorias de fatores que refletem os propósitos desta pesquisa. Foram identificados nove fatores que atuam como barreiras à inovação em gestão.

QUADRO 4

Definições constitutivas dos fatores que exercem o papel de barreiras à inovação em gestão

Barreiras	Definições
Dificuldade de articulação intersetorial	Dificuldade de coordenação e articulação de políticas públicas de caráter transversal e intersetorial que envolvem órgãos de diferentes setores.
Restrições legais	Exigências legais e normativas que geram obstáculos ao desenvolvimento de novos procedimentos, produtos, serviços e políticas públicas.
Estrutura organizacional verticalizada	Modelo verticalizado de ordenamento e agrupamento de atividades e recursos que geram estruturas hierárquicas rígidas e podem tornar o processo de comunicação e de tomada de decisão lentos e ineficientes.
Resistência à inovação e aversão ao risco	Conjunto de hábitos, crenças, valores e atitudes compartilhados pelos membros da organização e que se expressam pela maneira como os indivíduos reagem negativamente à inovação.
Baixa capacidade técnica de estados e municípios	Baixo nível de qualificação técnica das equipes de estados e municípios e infraestrutura física e tecnológica inadequadas ou insuficientes.
Rotatividade de dirigentes	Flexibilidade no sistema de seleção de dirigentes que permite a rotatividade periódica de gestores e, por consequência, dificulta a proposição e a implementação de inovações.
Diversidade social, cultural e econômica do país	Pluralidade de condições culturais, sociais e de desenvolvimento político e econômico da população em um país de dimensões continentais como o Brasil.
Recursos orçamentários e financeiros limitados	Insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para financiamento de inovações.
Falta de incentivos à inovação	Falta de apoio e suporte da organização à inovação.

Elaboração das autoras.

4.1 Barreiras

No quadro 4, a seguir, são apresentadas as definições constitutivas dos construtos dos fatores identificados como barreiras à inovação em gestão.

Na tabela 2, encontra-se a distribuição da frequência dos fatores que exercem o papel de barreiras à inovação em gestão.

Entre os fatores apontados pelos respondentes como barreiras à inovação em gestão em organizações públicas federais, as que mais se destacaram foram: dificuldade de articulação intersetorial (20%), restrições legais (16%), estrutura organizacional verticalizada (16%) e resistência à inovação e aversão ao risco (12%).

Primeiramente, a relação entre intersectorialidade de políticas públicas e inovação em gestão

TABELA 2

Barreiras à inovação em gestão

Categoria	Barreiras	Frequência	Porcentagem (%)
1	Dificuldade de articulação intersetorial	5	20
2	Restrições legais	4	16
3	Estrutura organizacional verticalizada	4	16
4	Resistência à inovação e aversão ao risco	3	12
5	Baixa capacidade técnica dos estados e municípios	3	12
6	Rotatividade de dirigentes	2	8
7	Diversidade social, cultural e econômica do país	2	8
8	Recursos orçamentários e financeiros limitados	1	4
9	Falta de incentivos à inovação	1	4
Total		25	100

Elaboração das autoras.

caracteriza-se como uma questão importante no Brasil, uma vez que a administração pública federal tem a responsabilidade pela formulação e coordenação da implementação de políticas públicas que são, em alguns casos, executadas por estados e municípios. Neste contexto,

os desafios da coordenação governamental impõem-se fortemente quando o assunto é formulação e implementação de políticas de governo, uma vez que a compatibilização entre desenvolvimento e democracia contemplam relações intra e intergovernamentais bastante intrincadas, no contexto dos processos simultâneos de descentralização, de regionalização e de globalização (Enap, 2010, p. 10).

Também contribui para a importância da inter-setorialidade, o sistema federal de planejamento, operacionalizado por meio do Plano Plurianual de Investimentos (PPA), o qual se baseia na territorialidade e intersetorialidade dos programas para focalizar os investimentos públicos. Alguns relatos dos entrevistados revelam a complexidade da coordenação governamental e o quanto que isso tem impacto na capacidade de inovar na gestão de políticas públicas. Um dos principais argumentos apontados pelos entrevistados reside na falta de governabilidade sobre os resultados,

já que a inovação depende de outros órgãos que têm suas próprias prioridades.

“A gente define a política, mas eles executam muitas vezes no formato deles que pode até ser prejudicial. Então isso é uma barreira, na verdade, para os temas transversais. Como não se executa, não se tem controle, falta governabilidade sobre os resultados” (E1).

“Conduzir um trabalho intersetorial não é fácil, a gente tem que sair das nossas caixinhas e é difícil de sair do nosso quadradinho, de ceder para os outros e conversar com os outros e compartilhar” (E6).

Oliveira e Lotta (2015, p. 116), por seu turno, buscaram avaliar a atuação da burocracia denominada de médio escalão (cargos comissionados intermediários – de 1 a 5) em uma inovação decorrente da implementação de uma nova política pública, isto é, o Programa Bolsa Família, destacando a importância da “capacidade e liberdade para inovações de gestão”. No lugar de uma competição na burocracia da secretaria responsável pela administração do referido programa, destacaram “uma relação de complementariedade”. Tal relação pode ser advinda, de acordo com os autores, da capacidade de esses burocratas transitarem entre o

mundo da administração e o político. Oliveira e Lotta (2015, p. 125-126) acrescentam que “o trânsito facilitado que muitos deles relatam junto a políticos e/ou a membros do alto escalão é essencial para o bom desempenho da organização e para a viabilidade da intersetorialidade”.

No que diz respeito às restrições legais atuarem como barreiras à inovação em gestão, pesquisas anteriores confirmam que requisitos rígidos de regulamentações dificultam o desenvolvimento de novos procedimentos, produtos, serviços e políticas públicas (Mulgan, 2007; The Gallup Organization, 2010). Nos relatos a seguir, é possível perceber claramente essa questão:

“Como grande parte dos processos, das rotinas, das atividades da administração pública está fundamentada em um arcabouço de leis e de normas, em geral qualquer mudança que se queira fazer de processo ou de estrutura, fatalmente vai esbarrar na necessidade de mudar norma ou mudar lei. E se tem que mexer em algum dispositivo legal, complica consideravelmente, porque aí eu dependo do Congresso, eu dependo da Presidência da República” (E5).

“O ambiente da administração pública é um ambiente de inibição da inovação. Toda inovação na administração pública já nasce ilegal. Ela não tá especificada em lugar nenhum, não existe antes. Então ela enfrenta um ambiente hostil no nascedouro” (E4).

De maneira similar, estruturas organizacionais verticalizadas e rígidas também contribuem para dificultar o surgimento de inovações no setor público. Isto acontece porque estruturas hierárquicas rígidas podem tornar o processo de comunicação e de tomada de decisão lentos e ineficientes. A fala do entrevistado 5 é bastante ilustrativa dessa questão:

“Mas a estrutura que a gente tem aí é muito tradicional e é um modelo verticalizado. Cada ministério é como se fosse uma grande divisão com muita autonomia e esse modelo é difícil mexer nele. Ele

não evoluiu muito nos últimos anos. Ele dificulta você ter gerentes inseridos de uma forma que eles possam fazer mudanças, fazer acontecer” (E5).

Mulgan (2007) e Bloch (2011) afirmam que estruturas inadequadas e a baixa integração entre departamentos costumam gerar obstáculos à inovação no setor público. O relato do entrevistado 9 confirma esse ponto de vista:

“Outra questão eu acho que é também porque a inovação de uma área ela é interdependente com as áreas. Então uma equipe muito inovadora, ela vai encontrar barreiras ao transpor este processo. Se um macroprocesso envolve mais de uma área, ao transpor esse processo pra outra área, você pode também encontrar resistência em adotar coisas diferentes” (E9).

Outros fatores bastante apontados pelos estudiosos como dificultadores à inovação no setor público estão relacionados a atitudes de membros individuais da organização ou ao seu clima como resistência à inovação e aversão ao risco (Mulgan, 2007; VanGundy, 2007; Bloch, 2011). Nos relatos dos entrevistados, questões como custo de aprendizagem e aversão ao risco por parte de dirigentes apareceram fortemente nos depoimentos.

“Eu acho que um dos fatores inibidores é a resistência dos servidores em implementar alguma mudança, uma coisa nova, porque ela gera um período de aprendizagem e com isso você gera muito retorno e mais tempo pra fazer as tarefas no princípio... Eu acho também que barreira é a capacidade que a organização tem, seus dirigentes, de assumir riscos. Eu acho que toda vez que eu me deparei com um superior que não estava a fim de assumir riscos, apesar de a gente ter identificado quais eram os riscos, de saber e até contingenciar esses riscos, a gente, eu pelo menos, nunca consegui levar adiante” (E9).

É importante ressaltar que a análise de risco é uma importante etapa do processo de concepção de programas e políticas públicas, visto que a

sua implementação afeta a vida de milhões de pessoas e vivemos num ambiente de restrição orçamentária e de busca constante pela melhoria da qualidade dos gastos. Townsend (2013, p. 23) argumenta, por exemplo, que é fundamental para o processo de inovação “a compreensão de como atores e organizações públicas percebem o risco” e aponta como fator-chave para encorajar o comportamento inovador o cálculo do risco pelos servidores públicos. Para isso, os gestores públicos devem encorajar a experimentação e perceber que a inovação é algo benéfico para o setor público; constatar a necessidade de mudar a cultura organizacional, a fim de se tolerar o fracasso que se dá em prol do interesse público e empoderar os gestores de nível médio, além de outras ações.

Outro fator ressaltado pelos entrevistados, mas sem registros em pesquisas anteriores, consiste na baixa capacidade técnica de estados e municípios como fator dificultador da inovação na administração pública federal. No Brasil, estados e municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, mas grande parte das políticas públicas do governo federal é realizada com descentralização de recursos para esses governos subnacionais. É neste momento que o baixo nível de qualificação técnica das equipes de estados e municípios e as infraestruturas física e tecnológica inadequadas ou insuficientes geram barreiras à inovação na gestão de políticas públicas federais. Neste contexto, ao comentar sobre as dificuldades de desenvolver inovações no governo federal, os entrevistados deram os seguintes depoimentos:

“Baixa institucionalização das políticas em alguns estados. “Baixo envolvimento político local, equipes pequenas ou com baixa qualificação, falta de conhecimento sobre o tema” (E2).

“Falta de acesso dos pequenos municípios, principalmente do norte e nordeste a telefone, computador, internet” (E7).

Já a rotatividade de dirigentes foi citada, tanto como indutor, como barreira à inovação em gestão:

“Mudou o gestor, a gente tem que começar do zero. Essa ideia de que porque tem um acordo assinado, porque tem um projeto em andamento e isso vai se manter, não necessariamente. A gente tá sempre recomeçando” (E1).

Também foi apontada pelos entrevistados a questão da renovação do corpo político e gerencial a cada ciclo eleitoral que dificulta a continuidade das mudanças propostas. Por sua vez, alguns entrevistados relataram que a troca periódica de dirigentes traz novas perspectivas e pode gerar bons impulsos à inovação.

Em relação à rotatividade, Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) ao analisarem variáveis relacionadas a mudanças político-partidárias e rotatividade em cargos de confiança, no período compreendido entre 1999 e 2013, abrangendo os três últimos governos brasileiros, indicam que, apesar de ser um pouco menos de 30% é considerada uma alta taxa. Identificaram “uma lógica bastante previsível” em que o mais alto índice de rotatividade ocorre no primeiro ano de mandato presidencial e vai gradativamente diminuindo. Além disso, evidenciaram que a mudança de partido político “no comando político dos ministérios amplia consideravelmente a taxa média de rotatividade anual nos respectivos órgãos” (Lopes, Bugarin e Bugarin, 2015, p. 64). Dessa forma, pode-se hipotetizar que essas mudanças tanto podem se constituir em oportunidades de uma gestão mais flexível e receptiva à inovação quanto à descontinuidade nos processos de mudança.

Outro fator identificado pelos entrevistados, mas sem referências na literatura revisada, se relaciona com a diversidade cultural, social e de desenvolvimento político e econômico em um país de dimensões continentais como o Brasil (organizado em 27 Unidades Federativas, em uma área total de 8.514.876 km²). Os entrevistados

relataram em diversos momentos as dificuldades de propor inovações na gestão de políticas públicas federais devido à grande dificuldade de encontrar soluções únicas para um país com características regionais tão diversas:

“Agora evidentemente que a gente tem dificuldade operativa num país territorial como o nosso, com uma diversidade e com uma desigualdade como a nossa em que você tem que conduzir uma política que tenha um padrão unitário de ação. E aí você esbarra nas diferenças, nas diversidades regionais de concepções, geografias e culturas” (E6).

No entanto, alguns entrevistados ponderaram também que a administração pública federal brasileira tem o desafio de implantar políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades regionais e que isso passa necessariamente pela busca por inovações em gestão. Assim, pode-se concluir que a diversidade e a extensão geográfica do país, ademais de atuarem como ameaças, podem também ser consideradas como boas oportunidades para estimular a inovação no setor público brasileiro.

A insuficiência de recursos orçamentários para financiamento de inovações vem sendo apontado pela literatura como um importante obstáculo à inovação (The Gallup Organization, 2010; Bloch, 2011). Diferentemente das grandes empresas privadas, que possuem departamentos de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos e possuem orçamentos específicos para a inovação, no setor público as regras orçamentárias rígidas, a escassez de recursos financeiros e os constantes contingenciamentos de recursos tendem a dificultar a proposição de inovações.

“Este é um problema grande porque primeiro, a gente não tem dinheiro. Mas a gente é que tá oferecendo pros estados que tem menos ainda. A gente repassa recursos, mas o nosso recurso é muito limitado, a limitação é extrema e não dá conta de nada” (E1).

Um fator bastante discutido em pesquisas anteriores refere-se à falta de incentivos para que gerentes e equipes inovem no setor público (The Gallup Organization, 2010; Bloch, 2011). Potts e Kastle (2010) argumentam, por exemplo, que políticos ou partidos costumam levar os créditos de políticas públicas bem-sucedidas e que o corpo técnico só costuma ser lembrado quando há falhas ou fracassos. A falta de reconhecimento das chefias ou de remunerações variáveis vinculadas ao desempenho também são fatores que contribuem para um ambiente pouco inovador em organizações públicas. O entrevistado 9 aponta algumas reflexões sobre esse tema:

“Eu acho que as pessoas não estão muito incentivadas a inovar. Não sei como é que eu explico isso. Qual o ganho? Não tá muito claro qual é o ganho da minha proposta de inovação. Não tem um ambiente de inovação” (E9).

Duas questões também foram identificadas na literatura, mas não apareceram nos relatos dos entrevistados como barreiras à inovação no setor público. A primeira diz respeito à falta de apoio da liderança política ou de dirigentes do alto escalão a determinado tema ou iniciativa inovadora (Potts e Kastle, 2010). O outro fator é a oferta insuficiente de capacitação para que servidores públicos desempenhem adequadamente suas funções, tenham contato com novas ideias ou para facilitar o processo de implementação de uma inovação. VanGundy (2007) e The Gallup Organization (2010) destacam, por exemplo, a carência de profissionais qualificados como um fator que desestimula a inovação em organizações públicas. Assim, itens relativos à falta de apoio das lideranças à inovação e à falta de capacitação foram incluídos na elaboração da escala de barreiras à inovação.

Outro aspecto apontado por Pedrosi Filho e Coelho (2013) no estudo da inovação no setor público trata da necessidade de se considerar a relação entre pesquisa básica e aplicada e na

aproximação entre universidades, governos, empresas e sociedade civil para se favorecer inovações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo evidenciar a percepção de dirigentes sobre os fatores que atuam como barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro.

Em relação à revisão da literatura, cabe salientar o que foi apontado por DeVries, Bekkers e Tummers (2016) sobre o predomínio de pesquisas qualitativas a respeito da inovação no setor público e a necessidade de realizar estudos envolvendo múltiplos métodos e envolvendo diferentes países e setores. Reforçam a importância da inovação no setor público como um tópico importante tanto para os que elaboram políticas quanto para a academia em um tempo “de austeridade” em que se defrontam com problemas difíceis.

Salge e Vera (2012), por sua vez, ressaltam que a qualidade do serviço público está associada ao tempo e recursos para incrementar atividades de inovações. E que os gestores deveriam buscar desenvolver uma cultura que valorize o cliente e a aprendizagem.

Um desafio para a pesquisa sobre o tema apontado por Torugsa e Arundel (2016, p. 217) refere-se à dificuldade de distinguir os efeitos dos diferentes tipos de inovação, especialmente quando um tipo complementa o outro. Sugerem que “inovação bem-sucedida requer uma abordagem holística e sistemática”. Desse modo, cabe verificar as barreiras que podem ocorrer em diferentes tipos de inovação e em diferentes realidades do setor público.

Na pesquisa empírica realizada neste estudo, foram identificadas nove categorias de barreiras à inovação em gestão: dificuldade de articulação intersetorial; restrições legais; estrutura organizacional verticalizada; resistência à inovação e

aversão ao risco; baixa capacidade técnica dos estados e municípios; rotatividade de dirigentes; diversidade social, cultural e econômica do país; recursos orçamentários e financeiros limitados e falta de incentivos à inovação. Entretanto, a literatura revisada evidenciou um conjunto variado de aspectos que podem atuar como barreiras à inovação no setor público de diferentes tipos e revelou ainda a necessidade de se atentar para as especificidades das organizações e dos países.

Com base nos resultados dessa pesquisa, foi possível corroborar estudos anteriores e também identificar aspectos específicos do contexto governamental brasileiro no que diz respeito à inovação no setor público. As barreiras identificadas nas entrevistas, mas que não vêm sendo exploradas em pesquisas anteriores são: dificuldade de articulação intersetorial; baixa capacidade técnica dos estados e municípios; rotatividade de dirigentes (que apareceu tanto como indutor quanto como barreira) e diversidade social, cultural e econômica do país. Estes aspectos podem estar relacionados com os desafios de um Estado federativo e de grande extensão territorial como o Brasil e poderia ser objeto de pesquisas futuras em outros países com características similares.

Dentre as limitações deste estudo, é importante destacar que embora o número de entrevistados possa parecer relativamente pequeno, o uso da amostragem por saturação permite que os dados aqui apresentados contribuam para a representação da opinião dos dirigentes governamentais brasileiros sobre o tema estudado. A realização de levantamentos de dados (*survey*), incluindo uma ampla amostra de dirigentes públicos, poderia enriquecer o debate sobre o tema. Outro aspecto a ser considerado, diz respeito ao fato de esta pesquisa ter sido conduzida em organizações da administração pública federal (ministérios, fundações, autarquias), sugerindo que nem todos os resultados possam ser generalizados para outros tipos de organização e outros níveis de governo (estados e municípios), sendo necessários assim, novos estudos específicos sobre o tema com o

emprego de diferentes metodologias, identificando e comparando a opinião de não dirigentes e explorando as especificidades de governos subnacionais, a fim de trazer novas contribuições para os conhecimentos dos aspectos que influenciam a inovação em gestão no setor público.

REFERÊNCIAS

- BIRKINSHAW, J.; HAMEL, G.; MOL, M. J. Management innovation. **Academy of Management Review**, v. 33, n. 4, p. 825-845, 2008.
- BOMMERT, B. Collaborative innovation in the public service. **International Public Management Review**, v. 11, n. 1, p. 15-33, 2010.
- BLOCH, C. **Measuring public innovation in the Nordic countries**: Final Report. [s.l.]: Nordic Innovation, Feb. 2011.
- BRASIL. Decreto nº 71.235, de 10 de outubro de 1972. Dispõe sobre o Grupo – Direção e Assessoramento Superiores, a que se refere o artigo 2º da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/XFqPD4>>. Acesso em: 3 nov. 2011.
- CARAYANNIS, E. G.; GONZALEZ, E. Creativity and innovation = competitiveness: when, how and why. In: SHAVININA, L.V. (Org.). **The international handbook on innovation**. Oxford: Elsevier Science, p. 587-606, 2003.
- CARAYANNIS, E. G.; GONZALEZ, E.; WETTER, J. J. The nature and dynamics of discontinuous and disruptive innovations from a learning and knowledge management perspective. In: SHAVININA, L. V. (Org.). **The international handbook on innovation**. Oxford: Elsevier Science, p. 115-138, 2003.
- CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enfermagem**, v. 15, n. 4, p. 679-684, 2006.
- CARVALHO, P.; MARQUES, P. Formação de dirigentes da administração pública federal brasileira: a visão da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). In: II Encontro de Escolas de Governo do IBAS. **Anais...** Hyderabad, Índia, 2009.
- DAMANPOUR, F.; WALKER, R. M.; AVELLANEDA, C. N. Combinative effects of innovation types and organizational performance: a longitudinal study of service organizations. **Journal of Management Studies**. v. 46, n. 4, p. 650-675, 2009.
- DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: review and future research agenda. **Public Administration**, n. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.
- ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Referenciais orientadores da proposta educacional da Enap, 2010**. Disponível em: <<https://goo.gl/8V5VF7>>. Acesso em: 2 maio 2012.
- FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Revista Organizações & Sociedade**. Salvador: Escola de Administração/Universidade Federal da Bahia, v. 15, n. 45, p. 107-126, 2008.
- FARMER, T. *et al.* Developing and implementing a triangulation protocol for qualitative health research. **Qualitative Health Research**, v. 16, n. 33, p. 377-394, 2006.
- FERRAREZI, E.; AMORIM, S. **Concurso inovação na gestão pública federal**: análise de uma trajetória (1996-2006). Brasília: Enap, 2007. (Cadernos Enap, n. 32).
- FERRAREZI, E.; AMORIM, S.; TOMACHESKI, J. A. **Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação**: indícios de mudança da gestão no governo federal? Brasília: Enap, p. 11-51, 2010. (Cadernos Enap, n. 34).
- FERREIRA, R. A.; ROCHA, E. M. P.; CARVALHAIS, J. N. Inovações em organizações públicas: estudo

dos fatores que influenciam um ambiente inovador no estado de Minas Gerais. **RAI – Revista de Administração e Inovação**, v. 12, n. 3, p. 7-27, jul./set., 2015.

HADJIMANOLIS, A. The barriers approach to innovation. *In*: SHAVININA, L. V. (Org.). **The International Handbook on Innovation**. Oxford: Elsevier Science, p. 559-571, 2003.

HUGHES, A.; MOORE, K.; KATARIA, N. **Innovation in public sector organisations: a pilot survey for measuring innovation across the public sector**. Londres, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/RGUvu6>>. Acesso em: 28 jun. 2011.

KERR DO AMARAL, H.; LICIO, E. C. O desenvolvimento de dirigentes como estratégia para o fortalecimento da capacidade de governo no Brasil: a experiência da Enap. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 13., Buenos Aires, 2008.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). *In*: LOPES, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015, p. 33-69.

MULGAN, G. **Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously**. [s.l.]: NESTA, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/Udpztm>>. Acesso em: 28 jun. 2011.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. Londres, v. 1.9, 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/3n53rr>>. Acesso em: 25 maio 2010.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Oslo**. Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados Sobre Inovação. 3. ed. Publicação conjunta da OCDE e Eurostat. Versão Brasileira: Finep, 2005.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. S. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015, p. 115-141.

PEDROSI FILHO, G.; COELHO, A. F. M. Spin-off acadêmico como mecanismo de transferência de tecnologia da universidade para a empresa. **Revista GEINTEC**, v. 3, n. 5, p. 383-399, 2013.

POTTS, J.; KASTELLE, T. Public sector innovation research: what's next? **Innovation: Management, Policy & Practice**, v. 12, n. 2, 2010.

RESENDE JUNIOR, P.; GUIMARÃES, T. A.; BILHIM, J. Inovação no setor público: análise comparativa entre organizações do Brasil e Portugal. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, out./dez., 2013.

SALGE, T. O.; VERA, A. Benefiting from public sector innovation: the moderating role of customer and learning orientation. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 550-560, 2012.

SOUSA, M. M. *et al.* Portraying innovation in the public service of Brazil: frameworks, systematization and characterization. **Revista de Administração**, v. 50, n. 4, p. 460-476, 2015.

STOREY, J. The management of innovation problem. **International Journal of Innovation Management**, v. 4, n. 3, p. 347-369, 2000.

THE GALLUP ORGANIZATION. **Innobarometer, 2010**. Analytical report: innovation in public administration, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/1dFkpd>>. Acesso em: 4 set. 2011.

TORUGSA, N.; ARUNDEL, A. The nature and incidence of workgroup innovation in the Australian public sector: evidence from the Australian 2011 state of the service survey. **Australian Journal of Public Administration**, v. 75, n. 2, p. 202-221, 2016.

TOWNSEND, W. Innovation and the perception of risk in the public sector. **The International Journal of Organizational Innovation**, v. 5, n. 3, p. 21-34, jan., 2013.

VANGUNDY, A. B. **Getting to innovation**: how asking the right questions generates the great ideas your company needs. New York: American Management Association, 2007.

VARGAS, E. R. **Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006)**. Brasília: Enap, 2010. p. 58-115. (Cadernos Enap, n. 34).

VIGODA-GADOT, E. *et al.* Public sector innovation for Europe: a multinational eight-country exploration of citizen's perspectives. **Public Administration Journal**, v. 86, n. 2, p. 307-329, 2008.

WALKER, R. M. An empirical evaluation of innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. **Public Administration**, v. 84, n. 2, p. 311-335, 2006.

WALKER, R. M. *et al.* An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: towards a configuration framework. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 591-615, 2007.

WALKER, R. M.; DAMANPOUR, F.; DEVECE, C. A. Management innovation and organizational performance: the mediating effect of performance management. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/jgJmX8>>. Acesso em: 4 dez. 2010.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos de Psicologia**, v. 7, n. especial, p. 79-88, 2002.

CAPÍTULO 8

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014

Antonio Isidro-Filho¹

1 INTRODUÇÃO

O desafio da inovação no setor público tem sido observado em diversos países de diferentes níveis socioeconômicos, sobretudo aqueles que buscam atrair investimentos privados e competir em mercados altamente integrados e concorrentes. A busca pelo desenvolvimento econômico e bem-estar social faz com que *frameworks* de inovação surjam para organizar e direcionar os esforços organizacionais públicos e privados, no sentido de entregar novos produtos e serviços para a sociedade.

Os movimentos de reforma no setor público são marcados por diferentes modelos que preconizam princípios de organização e funcionamento do Estado; suas instituições e organizações públicas, de modo geral. Nova administração pública, governo empreendedor, novo serviço público, entre outros, são exemplos de esforços de gestores públicos, especialistas, pesquisadores, profissionais e políticos, com o intuito de transformar “para melhor” os elementos constituintes do Estado, dos governos e das administrações públicas. No cerne dos movimentos de reforma, percebe-se a inovação como fio condutor de transformações em estruturas e processos de organizações públicas. Nos últimos anos, apesar dos referenciais conhecidos de reforma, observa-se que a inovação no setor público passa a ser reconhecida como iniciativa mais leve,

aberta e flexível, contrapondo os movimentos mais “sisudos” das ondas de reforma do Estado (Lynn, 2013).

O projeto Mensurando a Inovação no Setor Público em Países Nórdicos (Mepin – em inglês, Measuring Public Innovation in the Nordic Countries), o Innovation Unit e o National Endowment for Science Technology and the Arts (Nesta), no Reino Unido, e o projeto Indicadores da Inovação no Setor Público Australiano (APSS – Australian Public Sector Innovation Indicators Project), na Austrália, são exemplos de como países têm emvidado esforços para institucionalizar a inovação em termos conceituais e metodológicos, a fim de criar condições para a melhoria contínua de serviços públicos e cidadania. Em tentativa de comparar as experiências de organizações públicas brasileiras à luz dos referenciais teóricos internacionais, identifica-se a oportunidade de estabelecer um *framework* que abarque os construtos constituintes da inovação no setor público (Bugge e Bloch, 2016; Arundel, Bloch e Ferguson, 2016), que representem adequadamente as características particulares da gestão pública federal, sem perder ressonância com os principais modelos institucionais identificados na literatura.

Este capítulo tem por objetivo caracterizar a inovação na gestão pública federal, a partir de experiências organizacionais premiadas no

1. Doutor em administração, coordenador do Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo (LineGov), do Programa de Pós-Graduação em Administração, do Departamento de Administração da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: <isidro@unb.br>, <antonio.isidro.filho@gmail.com>. Disponível em: <www.linegov.com.br>.

período 1999-2014. A pesquisa utilizou-se de dados recolhidos a partir de relatos de experiências inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Para alcançar o objetivo geral, procedeu-se à elaboração de *framework* de inovação no setor público, à luz dos referências institucionais e científicos pesquisados na literatura, sobretudo aqueles contidos nos trabalhos de Bloch (2011), Bloch *et al.* (2008; 2009), Bloch e Bugge (2013), Bugge *et al.* (2010), Bugge, Mortensen e Bloch (2011), Hughes, Moore e Kataria (2011), APSII (2011), The Innovation Unit (2009) e Djellal, Gallouj e Miles (2013).

De posse da estrutura analítica da inovação no setor público, procedeu-se à construção de base de dados acerca das experiências inovadoras da Enap, que operacionalizasse os construtos e as variáveis constituintes do *framework* de inovação proposto. Por fim, realizaram-se análises descritivas da inovação na gestão pública federal. O capítulo está organizado em cinco seções, sendo a primeira dedicada a esta introdução. A segunda seção trata do marco teórico da pesquisa em que se descreve a literatura do tema e o *framework* de inovação no setor público. A terceira refere-se ao método empregado para a construção da base de dados e o cotejamento dos resultados da pesquisa. A quarta seção trata especificamente dos resultados, e a quinta concerne às conclusões do capítulo e ao apontamento de direções para pesquisas futuras.

2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E *FRAMEWORK* DE ANÁLISE

A inovação no setor público tem sido abordada, de modo geral, como a criação e a implementação de novos processos, produtos e serviços – bem como de novos métodos e técnicas de prestação de serviços públicos –, que impliquem melhoria significativa na eficiência, na eficácia e na efetividade de resultados do setor público para a sociedade (Mulgan e Albury, 2003; Albury, 2005). Para Koch e Hauknes (2005), a inovação significa uma nova forma de ação social imple-

mentada ou desempenhada por uma entidade (organização, unidade, departamento etc.), no âmbito dos seus objetivos e suas atividades, representando a descontinuidade com padrões anteriores. A implementação de inovações no setor público induz oportunidades importantes para o crescimento econômico, o bem-estar social e a atração de investimentos (Avlonitis, Papastathopoulou e Gounaris, 2001).

Gallouj e Zanfei (2013) mostram lacunas teóricas, empíricas, metodológicas e políticas na literatura do tema, e sugerem a realização de mais estudos acerca dos serviços públicos. Djellal, Gallouj e Miles (2013) argumentam que a inovação no setor público é paradoxal e que as administrações públicas são ambivalentes no sentido de apoiarem as inovações, mas não aproveitarem seus benefícios diretos e indiretos. Esses autores mostram ainda que existem setores específicos nos serviços públicos em que as inovações são indiscutíveis e bem documentadas, tais como universidades públicas e serviços de saúde. Nota-se que a heterogeneidade atinente ao setor público faz com que seja necessário um entendimento mais apurado e transversal ao tema da inovação no contexto público.

Bloch e Bugge (2013), Bugge e Bloch (2016) e Arundel, Bloch e Ferguson (2016), entre outros autores, afirmam que vários esforços têm sido empreendidos para compreender a natureza da inovação no setor público, sobretudo na busca por indicadores e *frameworks* de análise que permitam a construção de medidas acerca da inovação. Outro desafio da inovação no setor público é a criação de valor, por meio da colaboração entre o Estado e o cidadão. Crosby, Hart e Torfing (2016) destacam que os problemas complexos (*wicked problems*) da sociedade moderna devem ser enfrentados por intermédio de estratégias de rede e colaboração com diferentes atores da sociedade e de governo, para que se possa catalizar soluções viáveis e que potencializem o valor público percebido.

Modelos ou *frameworks* ajudam a organizar conceitualmente e classificar ideias e visões

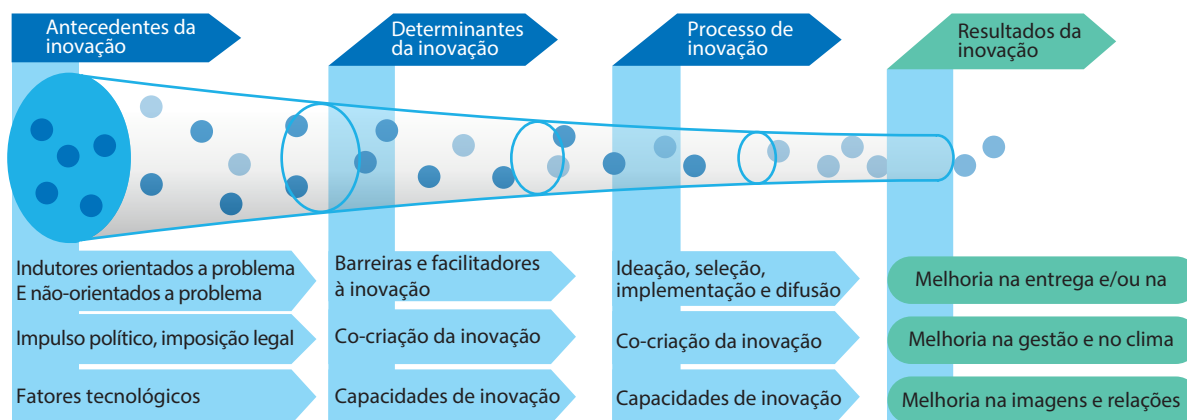
sobre inovação no setor público, conforme destaca a *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)* (OECD, 2015), em sua proposta de inovação. O Mepin nos países nórdicos, o Nesta, no Reino Unido, e o APSII, na Austrália, são exemplos de iniciativas de organização conceitual e metodológica de arcabouços que sustentam a compreensão da inovação no setor público.

Koch e Hauknes (2005), bem como Djellal, Gallouj e Miles (2013), mostram que arcabouços teóricos acerca de inovação, no sentido *lato*, podem contribuir para a consolidação do tema no setor público. Nesse sentido, observa-se que a abordagem integradora da inovação – proposta por Gallouj e Weinstein (1997) e aperfeiçoada por Gallouj (2002), Gallouj e Savona (2009) e Djellal, Gallouj e Miles (2013) – contribui enquanto quadro analítico ampliado para serviços públicos, favorecendo a compreensão da inovação quando as fronteiras entre serviços públicos e privados se tornam mais turvas. A interação de competências e características materiais e imateriais

dos agentes envolvidos na inovação reflete a dinâmica desses elementos, na produção de produtos/serviços percebidos como valiosos pelo consumidor ou usuário final.

O intuito de construir um *framework* aplicado ao contexto brasileiro foi apoiado na análise dos modelos apresentados anteriormente, a fim de identificar os elementos transversais aos modelos de inovação, embasando-se a construção do *framework* aplicado ao Poder Executivo federal. Nota-se que os modelos estudados abordam, em geral, inovação como processo (Bugge e Bloch, 2016) composto por: *i)* antecedentes da inovação; *ii)* atividades relativas ao ciclo de inovação; *iii)* capacidades ou recursos para inovação; e *iv)* resultados ou impactos da inovação. Entretanto, sabe-se que a literatura sugere que outras variáveis estão presentes na inovação e merecem destaque, tais como: indutores, barreiras e facilitadores, tipologias de inovação, coprodução e/ou cocriação da inovação. De posse de diferentes elementos constituintes da inovação, propõe-se o *framework* a seguir.

FIGURA 1
Framework da inovação no setor público



Elaboração do autor.

Os antecedentes da inovação são comumente chamados de indutores, razões ou *drivers* da inovação e podem ser caracterizados como influências que são mobilizadas para gerar inovação (Tidd, Bessant e Pavitt, 1997), ou

como fatores-chave que condicionam o processo de inovação (Bloch, 2011). Na literatura, podem-se destacar alguns tipos de indutores que fazem parte deste trabalho, conforme o quadro 1.

QUADRO 1

Antecedentes da inovação: indutores

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

Fonte: Halvorsen *et al.* (2005), Koch e Hauknes (2005) e Agolla e Lill (2013).
Elaboração do autor.

O processo de inovação é constituído de atividades que caracterizam o ciclo (da geração à difusão), bem como elementos que descrevem a natureza e o lócus da inovação, conforme sugerem Gallouj e Savona (2009) e Bloch (2011). Hughes, Moore e Kataria (2011) definem as atividades de inovação como ondas de ideias circulantes na organização e a efetividade destas em relação à inovação. Neste trabalho, as atividades de inovação são: ideação, bem como seleção, implementação e difusão de ideias. À luz da abordagem integradora destacada anteriormente, a inovação pode ser caracterizada em cinco modelos: radical, incremental, melhoria, recombinação e formalização. Neste estudo, empregam-se três modelos de inovação (radical, incremental e melhoria) para estudo dos casos estudados.

Segundo Gallouj e Savona (2009), a inovação radical representa novas competências ou novas características técnicas da organização. A inovação incremental representa a adição, a subtração ou a substituição de competências ou de características técnicas existentes na organização; a inovação de melhoria significa o aprimoramento de competências ou de características técnicas existentes na organização. De acordo com Bloch (2011), o lócus da inova-

ção representa quatro tipos: produto/serviço, processo, organização e comunicação. Os tipos sugeridos por esse autor são específicos para o setor público, mas guardam relação com o *Manual de Oslo* da OCDE.

Condicionantes ou determinantes do processo de inovação – conforme Read (2000) –, foram identificados na literatura e abordados neste estudo como barreiras à inovação e facilitadores de inovação, coprodução da inovação e capacidade e inovação. Barreiras à inovação e facilitadores da inovação são definidos por Isidro-Filho, Guimarães e Perin (2011), respectivamente, como variáveis individuais e organizacionais – que incidem negativamente sobre a inovação – e variáveis individuais e organizacionais – que se aplicam positivamente sobre a inovação.

A coprodução da inovação, na visão de Brudney e England (1983), pode ser definida como um grau de sobreposição entre dois conjuntos de participantes de uma relação, em que o resultado da sobreposição representa a produção conjunta por esses dois grupos. Em outras palavras, a inovação coproduzida tangibiliza características resultantes de interações entre *stakeholders*, aumentando a chance de percepção de valor. Neste trabalho, a coprodução é estudada sob

o enfoque das relações entre organizações e seus parceiros (O2P) e entre organizações e os usuários ou cidadãos (O2C), em se tratando de organizações públicas.

No que tange à capacidade de inovação, Valladares, Vasconcelos e Di Serio (2014)

analisaram diversos estudos acerca do tema e propuseram uma síntese de sete capacidades que apresentam aderência aos contextos público e privado. A revisão realizada por esses autores sistematizou capacidades de inovação, conforme o quadro 2.

QUADRO 2

Capacidades de inovação

Capacidade	Definição
Liderança transformadora	Aquela que torna seus seguidores mais conscientes da importância e do valor do trabalho, ativa suas necessidades de ordem superior e os induz a transcender seus interesses pessoais em prol da organização.
Intenção estratégica de inovar	Grau que a organização está disposta a assumir riscos para favorecer a mudança, o desenvolvimento tecnológico e a inovação, estabelecendo-os por meio de sua estratégia.
Gestão de pessoas para inovação	Orientação da gestão de pessoas para a inovação, provendo a concessão de liberdade ou autonomia de atuação aos empregados, estabelecendo metas desafiadoras, permitindo que decidam como alcançá-las e favorecendo a autorrealização e o comprometimento com os objetivos da organização.
Conhecimento do usuário e do ambiente	Habilidade para detectar os eventos, as necessidades, as expectativas, as mudanças significativas e as tendências dos usuários e do ambiente.
Gestão estratégica da tecnologia	Gestão do processo de criação e desenvolvimento de tecnologias, com vistas à criação de valor. O processo de gestão tecnológica compreende cinco etapas: identificação, seleção, aquisição, exploração e proteção.
Organicidade da estrutura organizacional	Grau em que a estrutura é caracterizada por concessão de autonomia, controles flexíveis, comunicação horizontal desimpedida, valorização do conhecimento e da experiência e informalidade nas relações pessoais. Estrutura ditas orgânicas permitem resposta mais rápida às mudanças no ambiente externo que as denominadas mecanicistas.
Gestão de projetos	Planejamento, provisão dos recursos, execução e controle do processo de inovação. Inclui cuidadosa avaliação dos projetos, análise e planejamento, com vistas a, principalmente, ganhar compreensão, compromisso e apoio tanto corporativo quanto do pessoal que estará envolvido no projeto.

Fonte: Valladares, Vasconcelos e Di Serio (2014).

Elaboração do autor.

Os resultados da inovação no setor público representam, sobretudo, a percepção de melhoria dos serviços públicos por parte da sociedade, conforme destacam Bloch (2011), Bugge,

Mortensen e Bloch (2011) e De Vries, Bekkers e Tummers (2016). Vieira (2015) sintetiza os resultados de inovação no setor público a partir de revisão teórica, conforme o quadro 3.

QUADRO 3

Resultados da inovação

Resultado	Definição
Melhoria na entrega e/ou qualidade dos serviços	Impactos positivos sobre os mecanismos de entrega de serviços e/ou nos próprios serviços, incluindo-se aumento da satisfação e do envolvimento dos usuários.

(Continua)

(Continuação)

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

Fonte: Vieira (2015).

Elaboração do autor.

O *framework* de análise das experiências de inovação no setor público federal brasileiro permite descrever e comparar os elementos constituintes da inovação, com base em referenciais consolidados e amplamente difundidos em diferentes países. Tem-se uma proposta processual que busca oferecer uma visão da cadeia de valor de inovação, e perpassa atores, práticas e evidências de como as organizações públicas e os serviços públicos podem ser transformados. Sabe-se que há limitações na proposta apresentada, sejam teóricas ou metodológicas, mas a iniciativa de oferecer uma lente de interpretação do tema no Brasil pode contribuir para o avanço da pesquisa em campo de protagonismo acadêmico recente no país.

3 MÉTODO

Este estudo se trata de pesquisa exploratória-descritiva, a partir dos dados disponíveis nos relatos das experiências inovadoras no âmbito da administração pública federal, relatadas e selecionadas pelo concurso de inovação da Escola Nacional de Administração Pública. Scott (1990) sugere quatro critérios para avaliar a qualidade dos documentos a serem utilizados em uma pesquisa: *i*) autenticidade; *ii*) credibilidade; *iii*) representatividade; e *iv*) significado. Considerou-se que os relatos das experiências do prêmio da Enap passam pelos critérios propostos por esse autor. Em termos de autenticidade, os relatos são dispostos pelos próprios idealizadores e executores dos projetos de inovação; logo, a origem dos documentos pode ser considerada autêntica. Em relação à credibilidade, deve-se

considerar que os relatos são avaliados por um comitê julgador composto por especialistas em gestão pública (critério de avaliação externa). Os relatos também possuem representatividade, pois apresentam todas as informações necessárias para descrever uma experiência de inovação. Há significado, em razão de as informações serem claras e permitirem uma boa compreensão para a realização da pesquisa atinente ao contexto da inovação.

Para o alcance do objetivo deste trabalho, foi construída uma base de dados acerca das experiências premiadas de inovação na gestão pública federal, conforme concurso organizado pela Enap. Foram coletados dados acerca das experiências finalistas e premiadas por essa escola entre 1999 e 2014, em um total de 286 casos. Duas fontes de informação foram utilizadas para a coleta dos dados: *i*) os relatos das experiências premiadas; e *ii*) os relatos das experiências finalistas. Ambos os documentos possuem os mesmos tipos de dados, que incluem as informações necessárias para identificar as variáveis de interesse deste estudo.

Os relatos das experiências selecionadas passaram por análise de conteúdo proposta por Bardin (2006). Inicialmente, realizou-se a pré-análise, consistente da leitura flutuante dos documentos. Em seguida, fez-se a exploração do material, a fim de identificar as informações de interesse do estudo. Para esse autor, a categorização das informações pode basear-se em dois processos: o sistema de categorias fornecidas, ou *ex ante*, ou o sistema de categorias não

fornecidas, ou *ex post*. Procederam-se às duas formas de categorização, para que se pudesse cotejar dados relativos aos construtos e às variáveis do *framework* de análise da inovação no setor público.

Com vista a um maior nível de confiabilidade ao processo de coleta de dados, utilizou-se a técnica de triangulação de pesquisadores. De acordo com Denzin (1989), diferentes pesquisadores são empregados para detectar ou minimizar vieses do pesquisador enquanto pessoa. Para este estudo, a codificação das variáveis foi realizada por um grupo de integrantes do Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo (LineGov) da Universidade de Brasília (UnB). Os pesquisadores realizaram a codificação de forma independente, e as informações foram comparadas para obtenção dos dados finais utilizados nas análises.

Por meio da análise de conteúdo, identificou-se a ocorrência das categorias específicas das variáveis do *framework* proposto nos relatos das experiências, a partir de leitura de cada caso e checagem com as variáveis integrantes do protocolo de codificação e do preenchimento da tabela de codificação, criados para organização e registro dos dados. As variáveis foram codificadas como variáveis dicotômicas binárias, sendo 1 a presença da categoria no relato da experiência e 0 a ausência dessa categoria. A escolha do formato binário foi baseada nas variáveis que não possuem categorias mutuamente exclusivas, tais como capacidades, indutores e resultados de inovação. Para essas variáveis, era possível identificar nenhuma, uma, ou mais de uma categoria no mesmo caso. Para a variável modelo de inovação, apenas uma categoria tinha de ser selecionada por experiência. Além das variáveis presentes no protocolo de codificação, foram também coletados dados referentes ao nível de atuação do governo, às estruturas administrativas e às áreas temáticas. Esses dados foram fornecidos nos relatos e não precisaram ser tratados pelo procedimento de codificação.

Por fim, a base de dados conta com 286 experiências de inovação analisadas e codificadas. Cada ano da base (1999-2014) conta com vinte casos, em média, e permite uma descrição longitudinal da inovação na gestão pública federal. Anualmente, o LineGov/UnB faz a atualização dos dados, considerando a edição mais nova das experiências finalistas e premiadas.

4 RESULTADOS

Os resultados desta pesquisa caracterizam-se por exploratórios e descritivos, tendo em vista a proposição de um *framework* de análise, bem como a descrição de diferentes construtos em termos de evidências empíricas no contexto do Concurso Inovação da Enap. Inicialmente, descreve-se que 64% das experiências de inovação se concentram em organizações do Poder Executivo federal – localizado em Brasília-DF, na sede do governo federal – e 36% se encontram em unidades descentralizadas de organizações públicas federais – situadas nos diferentes estados da Federação.

As inovações ocorrem em organizações que atuam, principalmente, em setores como saúde (16,1%), transporte e logística (9,1%), educação (8,4%) e regulação (7%). As demais experiências estão distribuídas nas demais áreas de serviços públicos e políticas públicas. As áreas temáticas principais da inovação – conforme a premiação da Enap – são melhoria de processos de trabalho (17,5%), gestão da tecnologia da informação (TI) (15,7%), atendimento ao cidadão (15,7%), planejamento e gestão estratégica (13,6%) e arranjos institucionais para políticas públicas (13,3%). 61,2% das experiências de inovação ocorreram em unidades-meio (*back-office*), enquanto 38,8% ocorreram em áreas finalísticas das organizações.

Os indutores da inovação no setor público analisado, conforme os dados da pesquisa, podem ser caracterizados como orientados a problema (37,4%) e não orientados a problema (47,2%). Percebe-se que os esforços de inovação são

induzidos ou motivados por problemas específicos ou por intenção em melhoria contínua de processos, rotinas e serviços. Em relação ao ciclo de inovação (atividades), conforme sugerem Bloch (2011) e Hughes, Moore e Kataria (2011), os dados mostram que 78% das experiências relatam a ocorrência das atividades de ideação, seleção, implementação e difusão de ideias como esforços de inovação. Destaca-se ainda que há recorrência nos dados da atividade de implementação de ideias como a principal fonte de evidências das inovações.

Quanto aos modelos de inovação – conforme preconizados por Gallouj e Savona (2009) e outros autores –, os dados mostram que a inovação de melhoria (44,4%) e a inovação incremental (43,7%) são as principais formas como as organizações públicas analisadas inovam, o que mostra o esforço de melhorar ou modificar elementos existentes nas estruturas organizacionais. Ressalta-se que apenas 11,9% das inovações são radicais. Seguindo a tipologia de Bloch (2011), chamada de *Manual de Copenhagen*, os dados revelam que as

inovações de processo (31,1%), de serviço (29,7%) e organizacional (27,3%) são recorrentes nas organizações estudadas. A inovação de comunicação (11,9%) mostra-se como a menos frequente nos casos analisados. Percebe-se que há ressonância entre os modelos de inovação e o lócus da inovação, pois as inovações de melhoria e incremental tendem a ocorrer mais em processos e em aspectos da gestão, conforme destacam Damanpour e Schneider (2009) e De Vries, Bekkers e Tummers (2016).

Entre os condicionantes ou determinantes da inovação – tais como barreiras, facilitadores, coprodução/cocriação e capacidade de inovação, propostos no *framework* de análise neste capítulo –, destaca-se uma etapa qualitativa, em que foram extratidos dos relatos das experiências as evidências das principais barreiras à inovação e facilitadores da inovação. Pesquisadores do LineGov/UnB analisaram, identificaram, codificaram e triangularam dados textuais. Os resultados encontrados acerca de facilitadores de inovação e barreiras à inovação são corroborados por De Vries, Bekkers e Tummers (2016).

QUADRO 4

Barreiras à inovação e facilitadores da inovação

Barreiras		
Categoria	Palavras-chave pesquisadas	%
Resistência à inovação	Desconfiança, insegurança, falta de comprometimento, mudança cultural, instabilidade profissional, medo, descrença etc.	41,3
Limitações de recursos humanos (RH)	Lacunas de competências e qualificações, rotatividade de pessoal, inexperiência, sobrecarga de trabalho etc.	26,6
Limitações materiais, tecnológicas e de infraestrutura	Falta de materiais, equipamentos, tecnologias e informações estruturadas; uso limitado de ferramentas de trabalho etc.	23,4
Conflitos de interesse	Interesses divergentes, visões de mundo contraditórias, modelos de gestão pública etc.	20,3
Fragmentação de dados e sistemas	Falta de padronização e integração de bases de dados e sistemas, falta de registro e codificação de dados e informações, inconsistência de dados e sistemas, limitação de coleta de dados, obsolescência de informações etc.	17,8
Barreiras		
Categoria	Palavras-chave pesquisadas	%
Fragmentação de rotinas e processos	Burocracia, falta de padronização de processos, limitações de métodos e técnicas relativos aos processos, descontinuidade etc.	19,6
Limitações orçamentária e financeira	Falta de recursos financeiros, falta de previsão orçamentária, contingenciamento de recursos etc.	11,9

(Continua)

(Continuação)

Limitação de prazo	Atrasos na resposta às demandas, falta de planejamento de prazo, falta de comprometimento com prazos, tempestividade de prazos etc.	5,2
Facilitadores		
Categoria	Palavras-chave	%
Disponibilidade de recursos	Internet, recursos orçamentários e financeiros, uso de tecnologias <i>open source</i> etc.	52,1
Trabalho em equipe	Diálogo constante, cooperação, trabalho interdepartamental, gestão compartilhada, descentralização, envolvimento de parceiros e stakeholders etc.	52,4
Legitimação e comprometimento	Motivação para o trabalho, compromisso, responsabilidade, suporte organizacional, comprometimento da alta administração, dedicação de líderes, interesse pessoal etc.	43,7
Desenvolvimento de pessoas e competências	Treinamento, capacitação, aprendizagem contínua, aprendizagem organizacional etc.	32,2
Comunicação institucional	Comunicação organizacional, transparência, disseminação de informações, abertura ao diálogo etc.	22,4
Padronização de dados e processos	Metodologias padronizadas, disseminação de melhores práticas, mapeamento de processos, registro e controle de processos, identificação e correção de problemas no trabalho etc.	16,8

Elaboração do autor.

A coprodução/cocriação da inovação mostra-se relevante para o sucesso de experiências organizacionais inovadoras, uma vez que permite a transação de recursos, conhecimentos e competências entre parceiros e atores envolvidos e interessados na inovação. Os dados mostram que 57,3% das inovações ocorreram em relações de coprodução entre parceiros organizacionais, sobretudo relações com outras organizações públicas (52,8%)

que atuaram como codesenvolvedores da inovação (48,6%). Percebe-se que há busca por experiências exitosas no setor público, com fonte de informações e modelos de referências para direcionamento dos esforços inovadores, conforme sugerem Brudney e England (1983). Os dados reforçam que a inovação no setor público se dá em contextos de colaboração e relações interorganizacionais, o que corrobora Crosby, Hart e Torfing (2016).

TABELA 1

Resultados da capacidade de inovação

Capacidade de inovação	%
Gestão de pessoas para inovação	75,5
Gestão de projetos	71,0
Gestão estratégica da tecnologia	59,8
Liderança transformadora	57,0
Organicidade da estrutura organizacional	53,8
Conhecimento do usuário e do ambiente	46,9
Intenção estratégica de inovar	18,9

Elaboração do autor.

Os dados relativos à capacidade de inovação mostram que as organizações públicas orientam seus recursos e suas competências para suporte às atividades e às práticas atinentes aos projetos inovadores. A tabela 1 descreve as diferentes

capacidades de inovação identificadas nos casos analisados.

Os resultados mostram que as inovações ocorrem em contextos organizacionais em

que há capacidades e competências relativas à gestão de pessoas e projetos, principalmente. Percebe-se, adicionalmente, que a liderança e as TIs exercem papel importante em habilitar as organizações públicas para a inovação. Destaca-se também a importância de estruturas organizacionais mais flexíveis e responsivas, para que os anseios da sociedade possam ser rapidamente percebidos e atendidos pelo setor público, conforme sugerem Bloch (2011), Bloch *et al.* (2008; 2009), Bloch e Bugge (2013), Bloch *et al.* (2009), Bugge *et al.* (2010), Bugge, Mortensen e Bloch (2011), Hughes, Moore e Kataria (2011), bem como Gallouj e Zanfei (2013) e Djellal, Gallouj e Miles (2013).

As organizações públicas inovadoras buscam gerar impactos diretos e indiretos em seu ambiente interno e externo, preconizando a percepção de valor por parte de seus *stakeholders*. Os dados mostram que os principais resultados das inovações analisadas se referem à melhoria da imagem e/ou relações institucionais, ao melhoramento da entrega/qualidade dos serviços públicos, à melhoria da gestão organizacional e ao melhoramento do clima organizacional. As evidências mais relatadas mostram que 69,2% das experiências inovadoras geraram melhoria nos serviços públicos e 69,6% das experiências analisadas também relataram melhoria da gestão organizacional.

Conforme Bloch (2011), Bloch e Bugge (2013), Bugge *et al.* (2010), Bugge, Mortensen e Bloch (2011), Hughes, Moore e Kataria (2011) e Djellal, Gallouj e Miles (2013), a inovação no setor público deve priorizar a melhoria da vida das pessoas por meio dos serviços públicos de qualidade e acessíveis. Reforça-se, com base nos dados, que a melhoria da gestão de organizações públicas é um meio importante para que os Poderes Executivos federal, estadual e municipal possam otimizar suas estruturas e processos, a fim de gerar impactos desejáveis e criar valor público percebido pela sociedade (Crosby, Hart e Torfing, 2016).

5 CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho foi caracterizar a inovação na gestão pública federal, a partir de experiências organizacionais premiadas no período 1999-2014. A consecução do referido objetivo foi possível ao propor-se um *framework* de análise da inovação, com base em referenciais teóricos e institucionais identificados na literatura do tema. Dessa forma, os elementos constituintes da estrutura analítica proposta foram descritos com base nos casos de inovação circunscritos ao prêmio realizado pela Enap.

Os resultados mostram, de forma geral, que as inovações ocorrem por iniciativa de melhoria contínua, além de que buscam realizar solução de problemas em processos, serviços e gestão. Os esforços de inovação implicam a realização de atividades que vão da geração à difusão de ideias orientadas à inovação, sobretudo com destaque para atividades relativas à implementação das inovações nas organizações analisadas. Inovações de melhoria e incrementais são mais frequentes do que inovação radical e ocorrem em processos, serviços públicos e modelos de gestão pública.

A coprodução/cocriação e as capacidades de inovação mostraram-se presentes nas experiências analisadas e sinalizam comportamento de aprendizagem interorganizacional entre as organizações públicas que transacionam conhecimentos, tecnologias e competências orientadas à inovação. As organizações coproduzem inovações e atuam como codesenvolvedoras de soluções e ideias. Entre as principais capacidades, destaca-se a gestão de pessoas e projetos como recorrente nas inovações objetos de estudo. Em adição, as principais barreiras foram a resistência à inovação e as limitações de recursos humanos (RH), enquanto os principais facilitadores, a disponibilidade de recursos e o trabalho em equipe. Dessa forma, confirma-se a importância de pessoas, competências e atuação compartilhada, para que a inovação se torne uma realidade nas organizações públicas.

Os resultados da inovação mostraram-se evidentes na pesquisa em relação à melhoria dos serviços públicos e da gestão organizacional, mantendo ressonância com os estudos de Bugge, Mortensen e Bloch (2011) e De Vries, Bekkers e Tummers (2016). As limitações deste trabalho incluem aspectos teóricos e metodológicos. As tipologias selecionadas para as variáveis não esgotam outras classificações presentes na literatura. A coleta de dados foi limitada aos relatos das experiências e relatórios de visita às organizações participantes. As variáveis do *framework* foram codificadas de modo binário, não descrevendo de modo ordinal e categórico a ocorrência das variáveis constituintes do estudo.

A agenda futura de estudos indica analisar iniciativas em organizações públicas diferentes (estaduais e municipais), utilizando-se de bases de dados ou coletas com fontes primárias de dados para obtenção de informações complementares às utilizadas neste trabalho. Recomenda-se a inclusão de outros construtos relacionados à inovação, como variáveis de estratégia e contexto. Em termos de recomendações práticas e gerenciais, sugere-se que gestores públicos motivados em inovar observem os dados da pesquisa e mobilizem esforços e recursos para oferecer condições para que inovações sejam implementadas e difundidas no setor público. Recomenda-se a observância das principais capacidades, barreiras e facilitadores, para que as organizações públicas realizem processos efetivos de inovação. A realização de pesquisas de opinião acerca de inovação e levantamento de ideias é importante para que resistências aos processos de mudança possam ser minimizadas e o apoio da alta administração seja conquistado por equipes de inovação e gestores públicos. Interações constantes entre organizações públicas permitem que pessoas e equipes troquem conhecimentos, ferramentas, ideias e competências, que potencializam os impactos positivos dos projetos de inovação no setor público.

REFERÊNCIAS

- AGOLLA, J. E.; VAN LILL, J. B. Public sector innovation drivers: a process model. **Journal of Social Sciences**, v. 34, n. 2, p. 165-176, 2013.
- ALBURY, D. Fostering innovation in public services. **Public Money & Management**, v. 25, n. 1, p. 51-56, 2005.
- APSII – AUSTRALIAN PUBLIC SECTOR INNOVATION INDICATORS. **Working towards a measurement framework for public sector innovation in Australia**. Sydney: DIISR; APSII, June, 2011. (APSII Draft Discussion Paper for SRG Meeting 156.doc).
- ARUNDEL, A.; BLOCH, C.; FERGUSON, B. **Measuring innovation in the public sector**. Paris: OECD Publishing, 2016.
- AVLONITIS, G. J.; PAPASTATHOPOULOU, P. G.; GOUNARIS, S. P. An empirically-based typology of product innovativeness for new financial services: success and failure scenarios. **Journal of Product Innovation Management**, v. 18, n. 5, p. 324-342, Sept. 2001.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BLOCH, C. **Measuring public innovation in the Nordic countries**: Copenhagen Manual. Copenhagen: Mepin, 2011.
- BLOCH, C.; BUGGE, M. M. Public sector innovation: from theory to measurement. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 133-145, Dec. 2013.
- BLOCH, C. *et al.* **Service innovation in the Nordic countries**: key factors for policy design. Final report. Denmark: University of Aarhus, 2008.

_____. **Public sector innovation index**: a diagnostic tool for measuring innovative performance and capability in public sector organisations. Australia: Nesta, Oct. 2009.

BRUDNEY, J.; ENGLAND, R. Toward a definition of the coproduction concept. **Public Administration Review**, v. 43, n. 1, p. 59-65, 1983.

BUGGE, M. M.; BLOCH, C. Between bricolage and breakthroughs: framing the many faces of public sector innovation. **Public Money and Management**, v. 36, n. 4, p. 281-288, 2016.

BUGGE, M. M.; MORTENSEN, P. S.; BLOCH, C. **Report of the Nordic pilot studies**: analyses of methodology and results. Copenhagen: Mepin, Feb. 2011.

BUGGE, M. M. *et al.* **The public sector in innovation systems**: module 1 – Conceptual framework. Copenhagen: Mepin, 2010.

CROSBY, B. C.; HART, P.; TORFING, J. Public value creation through collaborative innovation. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, special issue, p. 655-669, Aug. 2016.

DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 495-522, 2009.

DENZIN, N. K. **The research act**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1989.

DE VRIES, H. A.; BEKKERS, V. J. J. M.; TUMMERS, L. G. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F.; MILES, I. Two decades of research on innovation in services: which place for public services? **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 98-117, Dec. 2013.

GALLOUJ, F. Innovation in services and the attendant old and new myths. **Journal of Socio-Economics**, v. 31, n. 2, p. 137-154, 2002.

GALLOUJ, F.; SAVONA, M. Innovation in services: a review of the debate and a research agenda. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 19, n. 2, p. 149-172, 2009.

GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. Innovation in services. **Research Policy**, v. 26, n. 4, p. 537-556, 1997.

GALLOUJ, F.; ZANFEI, A. Innovation in public services: filling a gap in the literature. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 89-97, Dec. 2013.

HALVORSEN, T. **On the differences between public and private sector innovation**. Oslo: Nifu Step, 2005

HUGHES, A.; MOORE, K.; KATARIA, N. **Innovation in public sector organisations**: a pilot survey for measuring innovation across the public sector. London: Nesta, 2011.

ISIDRO-FILHO, A.; GUIMARÃES, T. A.; PERIN, M. G. Determinantes de inovações apoiadas em tecnologias de informação e comunicação adotadas por hospitais. **Revista de Administração e Inovação**, v. 8, n. 4, p. 142-159, out./dez. 2011.

KOCH, P.; HAUKNES, J. **Innovation in the public sector**. Oslo: Nifu Step, 2005. (Publin Report, n. D20).

LYNN JUNIOR, L. E. Innovation and reform in public administration: one subject or two? *In*: S. OSBORNE; BROWN, L. (Eds.). **Handbook of innovation in public services**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. London: Strategy Unit/ Cabinet Office, 2003.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The innovation imperative in the public sector: setting an agenda for action.** Paris: OECD Publishing, Aug. 2015.

READ, A. Determinants of successful organizational innovation: a review of current research. **Journal of Management Practice**, v. 3, n. 1, p. 95-119, 2000.

SCOTT, J. **A matter of record:** documentary sources in social research. Cambridge: Polity Press, 1990.

THE INNOVATION UNIT. **An innovation index for the public sector.** Final draft report. London: The Innovation Unit, 2009.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Managing innovation:** integrating technological, market and organizational change. West Sussex: John Wiley & Sons, 1997.

VALLADARES, P. S. D. A.; VASCONCELLOS, M. A. de; DI SERIO, L. C. Capacidade de inovação: revisão sistemática da literatura. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 18, n. 5, p. 598-626, 2014.

VIEIRA, L. V. **Inovação no setor público:** indutores, capacidades, tipos e resultados de inovação. 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CAPÍTULO 9

DESCOBRINDO LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO^{1,2}

Piret Tõnurist³ | Rainer Kattel⁴ | Veiko Lember⁵

1 INTRODUÇÃO¹

Os laboratórios de inovação (i-labs) têm se tornado cada vez mais populares no setor público. Em 2013, o Parsons Desis Lab – laboratório Parson de *Design* para Inovação Social e Sustentabilidade –, criado pela New School, publicou a Constelação 1.0 de Laboratórios de Inovação do Governo, cobrindo dezesseis conjuntos de inovações. Subsequentemente, a Fundação de Inovação Nesta, do Reino Unido, e a norte-americana Bloomberg Philanthropies publicaram um relatório sobre laboratórios do setor de inovação pública cobrindo vinte dessas unidades pelo mundo (Puttick, Baeck e Colligan, 2014). Esses relatórios foram de natureza informativa, uma vez que há pouca pesquisa sobre os laboratórios de inovação no setor público além de panoramas descritivos e, às vezes, normativos. Os i-labs, principalmente, estão descritos como versões de várias organizações existentes: como híbridas de grupo de pensadores (*think tanks*), laboratórios digitais de pesquisa e desenvolvimento (P&D), empreendimentos sociais e organizações beneficentes (Williamson, 2014). A natureza, a estrutura organizacional e as necessidades dessas

unidades no setor público não são amplamente examinadas. Com este capítulo, pretendemos dar um primeiro passo para preencher essa lacuna na literatura acadêmica.

Há processos tecnológicos e sociais obviamente mais amplos e relativamente bem conhecidos que levaram a uma onda de i-labs no setor público. Primeiro, as reformas recentes no setor público, e possivelmente, mais ainda, as discussões acadêmicas dessas reformas – a nova governança pública – focam cada vez mais os processos e resultados do serviço (Osborne, 2013). Isso abriu o setor público para a entrada de vários métodos orientados para o processo, tais como o design thinking, que se concentra na experiência do usuário, em experimentação frequente e em múltiplas perspectivas analíticas (Bason, 2010). Isso é bem típico em organizações como a Mindlab, na Dinamarca.

Em segundo lugar, muitos governos funcionam com restrição fiscal, o que reforça o foco nos processos de serviço público para aumento da

1. Esse artigo foi originalmente publicado em TONURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. **Discovering Innovation Labs in the Public Sector**. Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, n. 61, 2015.

2. Este capítulo é baseado parcialmente em Tõnurist, Kattel e Lember (2017).

3. A pesquisa que resultou neste trabalho recebeu financiamento da União Europeia, por meio do Projeto Learning from Innovation in Public Sector Environments (Lipse), do Ministério de Educação e Pesquisa da Estônia, da Fundação de Ciências da Estônia e do Institute for New Economic Thinking (Inet). Esta versão da pesquisa foi apresentada na Conferência de Pesquisa de Inovação Social (Sirc), realizada em Xangai, na China, nos dias 21 e 22 de maio de 2015.

4. Analista de políticas no Observatório da Inovação do Setor Público na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). E-mail: <piret.tonurist@ttu.ee>.

5. Professor pesquisador no Departamento de Inovação e Governança Ragnar Nurkse da Universidade de Tecnologia de Tallinn, na Estônia. E-mail: <rainer.kattel@ttu.ee>.

5. Pesquisador investigador sênior na Universidade de Tecnologia de Tallinn, na Estônia. E-mail: <veiko.lember@ttu.ee>.

produtividade e da confiança do cidadão, simultaneamente (por exemplo, por meio da experiência do usuário com métodos de coprodução da participação). No outro extremo dos argumentos das restrições fiscais, estão as discussões sobre o Estado empresarial, que se concentra no papel do setor público, engendrando novas gerações de revoluções tecnológicas (Mazzucato, 2013). Aqui, o foco muda para tipos diferentes de experimentações de política, por exemplo, as aquisições públicas inovadoras e outras, denominadas políticas de inovação, do lado da demanda, que buscam criar novos mercados (Lember, Kattel e Kalvet, 2014).

Em terceiro lugar, talvez o mais importante, os governos estão sitiados pela adoção e difusão das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e as possibilidades criadas por elas, desde mecanismos de retroalimentação participativos até a utilização de web analytics e megadados.

Além disso, o surgimento dos i-labs no setor público pode ser ligado a debates teóricos mais amplos sobre inovações organizacionais e tecnológicas (radicais). Primeiramente, Weber (2009, p. 154-155) argumentou que as novas formas organizacionais (ou a mudança de uma forma para outra) surgem por meio de conflitos entre os líderes antigos e novos e a equipe. Particularmente interessante para nosso contexto é a organização carismática de Weber, conforme sucintamente resumida por Samier (2005):

Uma organização carismática é consistente com seus próprios princípios, ou seja, uma nova organização com sua própria linguagem, costumes, mitos e papéis derivados da personalidade e do sistema de crenças do fundador carismático, afetando a equipe, os padrões de trabalho, o comportamento social e o ambiente material (*op. cit.*, p. 71).

Essas organizações carismáticas novas podem estar ligadas à inovação disruptiva ou revolucionária (Yu e Hang, 2010). A teoria de

inovação disruptiva popularizada por Christensen (1997) deve ser mencionada nesse contexto. Em suma, as tecnologias que produzem ruptura são significativamente diferentes das tecnologias tradicionais e, ao mesmo tempo em que são inicialmente inferiores às tecnologias tradicionais em critérios de desempenho – que, na maioria das vezes, são valorizados pelos principais clientes –, as tecnologias disruptivas são capazes de criar novos mercados e fornecer novas funcionalidades.

Essas tecnologias destroem a estrutura de mercado existente e, no nível organizacional, destroem competências (Christensen, 1997). Assim, reconheceu-se que as empresas estabelecidas tendem a se destacar na inovação incremental, mas não quando confrontadas com inovações disruptivas (Tushman e Anderson, 1986).

Presume-se que empresas menores estejam mais adequadas para os avanços tecnológicos (Baumol, 2004). Ainda que a morte organizacional possa ser parte legítima da perspectiva evolucionária da economia, ela levou os pesquisadores de gestão a perguntar como firmas responsáveis podem lidar com esses desafios organizacionais e quais soluções pode haver para o dilema do inovador. Schumpeter (1934) já havia argumentado que essas mudanças causadoras de rupturas trazem valores sociais totalmente novos incorporados por novas empresas e por outras novas organizações, tais como novos partidos políticos, movimentos artísticos etc.

A teoria dos paradigmas tecnoeconômicos de Perez (2002) mostra como ondas sucessivas de revoluções tecnológicas trazem um novo senso comum de organização do trabalho. Assim, de acordo com esse autor, organizações paradigmas de produção em massa tenderam a estar hierarquicamente integradas e focadas na economia de escala, conforme resumido por Henry Ford, citado por Perez (2002, p. 3): “qualquer cliente

pode mandar pintar o carro de qualquer cor que queira desde que seja preto”. Por sua vez, sob o paradigma das TICs, as organizações se tornaram mais uniformes, as redes de produção e inovação abrangem regiões mais amplas e há um forte foco na diversidade de produtos (customização etc.) (Perez, 2006).

Em resumo, podemos esperar que os processos organizacionais evolutivos orientados para a tecnologia também causem um impacto no setor público, em especial quando os governos funcionam com restrições fiscais e com novo foco nos processos de serviço.

Como tentativa de estruturar processos de mudança nas organizações públicas, os i-labs não são um fenômeno inteiramente novo, como afirma Thompson (1998) em relação aos laboratórios de reinvenção dos Estados Unidos nos anos 1990. As diferenças no caso da onda atual de i-labs dizem respeito ao contexto e à lógica pelas quais essas estruturas surgiram, ou seja, à combinação de lógica de produção de serviço orientado ao usuário e ao poder crescente da computação e da austeridade fiscal. Como a mudança do setor público é sempre contextual (Pollitt, 2009), existe, portanto, uma necessidade de se obter melhor entendimento sobre a natureza e o potencial dos i-labs.

A literatura voltada para o setor privado aponta que os efeitos de ruptura da tecnologia e das inovações trazem à tona a importância dos recursos humanos, da cultura e da estrutura organizacional, bem como da alocação de recursos (Yu e Hang, 2010). Isso levou a enfatizar novamente os usuários principais, o *design* dirigido pelo usuário (Von Hippel, 1986; 2005) e os trabalhadores da linha de frente (Christensen e Raynor, 2003), novas estratégias de colaboração interorganizacional (Gilson, Sabel e Scott, 2009), modelos de inovação abertos (Chesbrough e Crowther, 2006) e modelos organizacionais de inovações interna e externa, como novos modelos de gestão, a

exemplo da organização ambidestra (Tushman e O’Reilly, 2002), criando unidades autônomas de inovação a partir da empresa mãe, em termos de valor e estruturas de recurso (Christensen e Raynor, 2003) ou estabelecendo unidades de negócios autônomas, agentes de mudança ou grupos de trabalhos não convencionais (*skunk works*) (Christensen, 2006; Rogers, 1995). Assim, hoje, não é surpreendente encontrar uma infinidade de escritórios de inovação corporativa no setor privado.

A literatura existente sobre os i-labs mostra que a onda de laboratórios de inovação, também no setor público, pode estar ligada a abordagens abertas e centradas no usuário, por exemplo, cocriação, *co-design* e coprodução (Bason, 2013; Mulgan, 2014). Desse modo, a proliferação de inovações orientadas para usuários (Von Hippel, 1986; 2005) tem sido uma importante contribuição para a disseminação dos laboratórios de inovação. Além disso, esses modelos ganharam projeção graças à popularidade de algumas formas de inovação criadas durante a década anterior (Chesbrough, 2003; 2006). A chave foi usar a inovação colaborativa.

No contexto do setor público, a diferença reside em não existirem mecanismos de retroalimentação direta do mercado, o que força as empresas a mudarem e adquirirem novas habilidades para permanecerem ou perecerem. Assim, o setor público tem o luxo de se auto-absorver, o que significa dizer que a discussão que envolve inovação no setor oscilou entre desempenho interno e ganhos de eficiência e legitimidade externa (Borins, 2001), não se restringindo apenas a preocupações baseadas no valor público (conferir mais sobre a perspectiva evolutiva da inovação do setor público em Kattel *et al.*, 2014).

Isso torna o setor público um ambiente muito específico para inovação, com muitas barreiras ao comportamento inovador (Lynn Junior, 2013; Osborne e Brown, 2013; Meijer, 2014).

Para começar, o setor público atrai indivíduos adversos ao risco (Pfeifer, 2010; Noussair, Trautmann e Van De Kuilen, 2014) e apoia a cultura organizacional adversa ao risco, limitando a experimentação (Borins, 2001; Brown, 2010; Osborne e Brown, 2011; Kay e Goldspink, 2012; Torugsa e Arundel, 2015). Isso é ampliado por políticos e pelo escrutínio da mídia em políticas que falharam (Potts e Kastle, 2010). Assim, propõe-se que os servidores públicos avessos ao risco, de fato, favoreçam mudanças incrementais em relação às inovações transformadoras (Osborne e Brown, 2011) ou tentem minimizar o risco (Osborne e Brown, 2013). Mesmo assim, há evidência crescente de que o setor público inova constantemente (Albury, 2005; Borins, 2008; Fuglsang e Sorenson, 2011; Schultz Larsen, 2014). Embora não possamos desconsiderar o setor público como a fonte das tecnologias mais fundamentais do mundo de hoje, os tipos de inovações que o setor adota internamente podem ser menos radicais e mais incrementais no momento da sua difusão.

As organizações do setor público estão usando novas possibilidades tecnológicas, mas, até agora, suas habilidades de inovação estão primariamente concentradas em processos administrativos internos (Eggers e Singh, 2009), e, portanto, a diversidade em abordagens e projetos é baixa e concentrada em mudanças incrementais (Bessant, 2005; Brown, 2009). Não é de surpreender que Carstensen e Bason (2012) aleguem que os esforços de inovação no setor público sejam conduzidos atualmente por indivíduos específicos em instituições estabelecidas e mais dependentes de seus recursos do que na colaboração aberta com os cidadãos e outras partes interessadas.

No nível municipal, a cidade inteligente e outras abordagens inovadoras e novas soluções de serviços têm sido lideradas principalmente pela indústria (Hillgren, 2013). O setor público, no entanto, não é alheio ao uso de testes de pequena escala (Boyne *et al.*, 2005). Ao mesmo tempo, a inovação do setor público é

vista como necessária, diante dos problemas complexos da sociedade e da reforma do tradicional Estado de bem-estar (Osborne, 2010; Sorensen e Torfing, 2012; Torfing e Triantafillou, 2013). Como tal, a nova governança pública e as literaturas de inovação no setor público enfatizam a necessidade de incorporar princípios de tecnologia de serviço na gestão e na administração pública (Osborne e Brown, 2013). Aqui, a colaboração com *stakeholders* (partes interessadas) externos é vista como essencial (Pärna e Von Tunzelmann, 2007; Kim, 2010).

As explicações teóricas e conceituais sobre a mudança no setor público são muitas; mesmo assim, tendem a estar vagamente vinculadas (Fernandez e Rainey, 2006; Pollitt, 2009). A agencificação no setor público, por exemplo, pode ser vista como um processo por meio do qual o setor buscou inovação organizacional e de serviço. Dessa forma, o setor público não se mostra alheio a organizações híbridas: há uma difusão farta de trabalhos sobre órgãos públicos não departamentais, organizações não governamentais quase autônomas (*quasi autonomous non-governmental organizations – quangos*) e organizações públicas quase autônomas sob a teoria de agência (Christensen e Laegreid, 2006).

A agencificação no setor público descreve tanto a especialização quanto a autonomização (Verhoest *et al.*, 2010; Wynen *et al.*, 2014). Segundo a nova gestão pública (*new public management – NPM*), uma das razões para a agencificação foi a busca por menor gestão hierárquica e influência política em suas operações diárias, com aumento da orientação para o cliente, flexibilidade, inovação e comportamento de risco (Wynen *et al.*, 2014).

Há alguma evidência que sugere que, de fato, autonomia gerencial e menos burocracia levam a uma maior cultura inovadora (Boyne, 2002; Verhoest, Verschuere e Buuckaert, 2007; Van Thiel e Van der Wal, 2010; Laegreid, Roness e Verhoest, 2011; Bysted e Jespersen, 2014).

Igualmente, estudos organizacionais salientam o efeito positivo de menor centralização e formalização para a inovação (Slater e Narver, 1995; Koch e Hauknes, 2005; Vigoda-Gadot, 2009). As agências, no entanto, variam consideravelmente pelos países e culturas organizacionais (Verhoest *et al.*, 2010) e, dependendo de sua forma e suas tarefas, sua originalidade pode diferir consideravelmente também (Laegreid, Roness e Verhoest, 2011). Ao mesmo tempo, os anos recentes testemunharam um aumento de desagencificação no setor público, causado por crescentes problemas de coordenação e facilitado por TICs. Com a ajuda das especificações da tecnologia e mais acesso a dados, os serviços públicos se tornaram mais modulares e abertos à terceirização e ao decréscimo da necessidade da gestão média (Langlois, 2007) e, assim, conseguiram abertura a maiores mudanças internas, sem a obrigação de se ter de rearrumar o sistema de serviço. Organizações mais achatadas têm aparecido no setor público, onde anteriormente proliferavam agências públicas autônomas, que estão sendo fundidas e reincorporadas a agências com nível superior (Verhoest *et al.*, 2011).

No nível conceitual, ainda é questionável explicar a emergência das estruturas dedicadas do setor público (Pollitt, 2004). Há duas abordagens amplas para explicar a mudança de estrutura no setor. A primeira, de acordo com a perspectiva racional (sumarizada, por exemplo, por teorias de delegação, como agente principal, e teorias de modelagem) envolve o foco dos interessados na utilidade da agencificação (James e Van Thiel, 2011; Pollitt, 2004). Formar contratos explícitos com unidades estruturais do nível mais baixo deve facilitar a eficiência da entrega do serviço público (por meio de autonomia, especialização e pressão do mercado) e a maior credibilidade dos políticos e dos benefícios relativos ao trabalho para os criadores de políticas, através da delegação e despolitização de tarefas públicas específicas.

Em segundo lugar, conforme as explicações institucionalistas, a natureza da agencificação

depende de normas existentes, valores, estruturas e tradições de um determinado setor público (James e Van Thiel, 2011; Pollitt, 2004). Pode haver processos isomórficos em jogo, com as organizações se tornando similares com o tempo, para ganhar legitimidade e sobreviver (DiMaggio e Powell, 1991). Ao mesmo tempo, a agencificação pode refletir a dinâmica de tradições político-administrativas mais amplas, tradições legais, condições econômicas e o histórico do setor público, o que a torna sujeita a dependências da trajetória (Christensen e Laegreid, 2006).

É importante, principalmente tendo em vista a onda internacional atual de formação de i-labs, não ignorar o papel da tecnologia como uma variável independente no processo de agencificação. A tecnologia foi o fator central para o entendimento das mudanças nas organizações do setor privado (Langlois, 2007; Gilson, Sabel e Scott, 2009), mas não tanto na literatura sobre administração pública (Pollitt, 2010; Margetts e Dunleavy, 2013). Conforme descrito anteriormente, a criação de laboratórios de inovação no setor público também pode estar ligada à difusão e absorção de tecnologias disruptivas – atualmente TICs – que desafiam as formas e normas organizacionais atuais. Novas soluções tecnológicas adaptativas criam a possibilidade de personalizar serviços, usando novos mecanismos de retroalimentação para atualizá-los. A ideia desses laboratórios é facilitar inovações de baixo para cima. Assim sendo, os laboratórios de inovação são utilizados para iniciar o uso de novas ferramentas de computação, de modo a se criar um amplo leque de possibilidades para utilizar a análise de rede e megadados que ainda não são totalmente captados no setor público.

Ainda que a pesquisa acadêmica sobre outros formatos de laboratórios de inovação e espaços ainda seja esparsa, há uma variedade de guias práticos para estabelecer laboratórios em geral (Doorley e Witthoft, 2012; Ståhlbröst

e Holst, 2013; Unicef, 2012; Puttick, 2014) ou até mesmo fechá-los (Roberts, 2014). Uma das origens organizacionais dos laboratórios de inovação no setor público pode ser vista na cultura *think tank*, predominante na política anglo-americana (Williamson, 2014). Com isso, foram descritos como grupos de pensadores e realizadores orientados com tal propósito (Bellefontaine, 2012). Formam um híbrido frouxo do *think tank*, o empreendimento social e a organização beneficente, fundindo aspectos do laboratório digital de P&D – os quais são, eles próprios, formas organizacionais emergentes, contestadas e elásticas.

Características amplas de base dos i-labs são discutidas em vários relatórios e trabalhos (Westley *et al.*, 2011; Torjman, 2012; John, 2014; Puttick, Baeck e Colligan, 2014). Esforços para analisar os laboratórios de inovação incluem categorizá-los por seu segmento de especialidade, por exemplo, com foco no *design* ou baseados em tecnologia; por setor, por exemplo, assistência médica ou educação; se são dirigidos ou capacitados pelo governo; ou se seu nível potencial de mudança é incremental ou sistemático (Armstrong *et al.*, 2014; Parsons Desis lab, 2013).

Conforme Puttick, Baeck e Colligan (2014), em uma das visões gerais, a Nesta e a Bloomberg Philantropies dividiram os i-labs em quatro categorias:

- desenvolvedores e criadores de inovação – os que atendem a desafios específicos;
- capacitadores – os que trazem percepções de fora para o setor público;
- educadores – transformadores dos processos, habilidades e cultura; e
- arquitetos – concentrados na mudança de sistema e de nível de política.

Os laboratórios estão na cidade, nos níveis regional e nacional (principalmente na

cidade e no nível nacional), e foram criados predominantemente na virada do milênio. Os i-labs geralmente são menos hierárquicos do que outras unidades do setor público, encontram-se normalmente em um espaço físico separado, e possuem um número pequeno de empregados com baixos níveis de rotatividade. Ordinariamente, desfrutam de um alto nível de apoio da gerência sênior e, sendo assim, não são considerados segundo objetivos de gestão de curto prazo, com financiamento tradicional e com estruturas de controle de custo (John, 2014).

Essas unidades de inovação são descritas como intermediárias de inovação (Horne, 2008, p. 20) – organizações híbridas que combinam ativismo comunitário, acesso à mídia, lobby político e P&D de alta tecnologia. A metáfora “unindo as abelhas às árvores” tem sido usada para ilustrar o movimento de empresários de pequena escala ou inovadores em direção às instituições estabelecidas (Murray, Caulier-Grice e Mulgan, 2010, p. 125). Elas também podem ser vistas como ambientes de teste seguro, onde novas propostas e serviços podem ser testados juntamente com cidadãos, especialistas e representantes do governo (Bason, 2010; Mulgan, 2014).

Os laboratórios de inovação são vistos como formas experimentais de governo, agindo como catalisadores de inovação (Carstensen e Bason, 2012). Seu fundamento é baseado no engajamento do usuário, na colaboração entre setores, na inovação aberta e em novas formas de coletar dados e percepções (Puttick, Baeck e Colligan, 2014). Assim, devem abordar problemas de formas não hierárquicas e operar de uma maneira mais horizontal, por meio de *stakeholders* e pela inclusão de profissionais com variedade de conhecimentos.

Com o rótulo de espaços de inovação, segundo Bloom e Faulkner (2015), há agora milhares de laboratórios liderados por comunidades (*hackerspaces*) e pirateando amigavelmente, por exemplo, *La 27e Région approach* (Hillgren, 2013).

Com a moda dos i-labs no setor público se acelerando, as organizações internacionais também fazem o mesmo. Por exemplo, agências da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceram uma variedade de laboratórios de inovação ao redor do mundo (Bloom e Faulkner, 2015). Os efeitos atuais e o uso desses laboratórios, no entanto, se encontram em sua tenra idade (Gathege e Moraa, 2013; Tiesinga e Berkhout, 2014). Isso é ainda mais importante hoje, já que muitos dos i-labs recém-criados tendem a ser conduzidos pelo mercado do setor público em vez de mudar os motivos (Townsend, 2013) e, portanto, tendem a ser organizações bastante fluidas, que são abandonadas e fechadas com mais facilidade do que organizações tradicionais de serviços públicos.

Dessa forma, a partir de pesquisas anteriores, tiramos algumas expectativas teóricas para explicar a ascensão dos i-labs, conforme a seguir descrito.

- 1) A emergência mundial e a difusão dos i-labs representam a última moda ou mania na gestão pública. Como um processo isomórfico, a proliferação de i-labs pode ser entendida como difusão e imitação de práticas organizacionais da moda, que são percebidas como o novo senso comum. Resumindo, os i-labs do setor público são criados para ganhar legitimidade (isomorfismo como hipótese), e aumentam a credibilidade das elites políticas e de políticas (hipótese de credibilidade).
- 2) Para fazer frente à demanda crescente de serviços personalizados em tempos de austeridade e de mudanças tecnológicas rápidas, os i-labs representam uma tentativa de criar um espaço de experimentação no setor público. Sua lógica de utilidade, assim como sua eficiência, pode ser entendida como função do alto nível de autonomia e especialização, que, por sua vez, presume a presença de habilidades organizacionais

específicas e recursos de gestão. Dessa forma, ao pesquisar i-labs, precisamos entender como eles são criados (utilidade racional como hipótese competitiva ao isomorfismo) e coordenados (autonomia e especialização como hipótese).

- 3) A pesquisa no setor público mostra que as agências tendem a ter baixos índices de mortalidade, enquanto os i-labs, lidando com tecnologias de mudanças rápidas, tendem a ser mais fluidos e ter algum nível mais elevado de índices de mortalidade. Para entender os i-labs, é importante testar a hipótese de mortalidade, assim como compreender o que os mantém. Podemos esperar que seja essencial, na sua longevidade, a autonomia na seleção do projeto que reflete a evolução de suas capacidades de inovação (habilidades de inovação como hipótese).
- 4) A literatura sobre agencificação, até agora, prestou apenas um simulacro de apoio à tecnologia como uma variável independente da alteração estrutural do setor público. Assim, os i-labs podem ser usados para se entender a influência do desenvolvimento tecnológico na administração pública (tecnologia como hipótese).

2 METODOLOGIA

No total, os laboratórios de inovação, tanto no setor público quanto no privado, são muito heterogêneos – em termos de suas atividades, sua escala e suas estruturas organizacionais –, o que dificulta mapeá-los e analisá-los. Assim, decidimos basear a pesquisa em uma abordagem de dois passos. Primeiro, foi realizada uma enquete abrangente, direcionada para a gestão, seguida de uma entrevista detalhada e extensa com os gestores do i-lab. A enquete se baseia em uma pesquisa de longo prazo e de larga escala em organizações do setor público na Europa, o projeto de pesquisa Comparative

Public Organization Data Base for Research and Analysis (Cobra).⁶

Baseado em estrutura e lógica comprovadas, o questionário Cobra trata da autonomia das agências com relação a seus principais elementos políticos e administrativos, em dimensões diferentes. O questionário também ajuda a esclarecer sobre como as agências são controladas por seus diretores e que tipo de ferramentas de gestão interna a agência usa. Isso nos ajuda a comparar os i-labs a outras organizações semiautônomas e autônomas do setor público. Devido à natureza específica dos i-labs, no entanto, o questionário teve que ser atualizado de forma significativa para se adequar a nossos propósitos de pesquisa.⁷

A pesquisa foi seguida por uma entrevista detalhada, na qual cobrimos de forma mais específica as razões da criação do laboratório, as características da equipe e das ferramentas principais, os parceiros de rede, as atividades e os objetivos, os resultados, e o direcionamento e o controle. O desenho da pesquisa foi testado anteriormente a seu uso, com o representante da unidade de projetos de inovação do governo da Dinamarca, a Mindlab.

Com base em relatórios anteriores produzidos pela Nesta, pela IBM Center for The Business of Government (Puttick, Baeck e Colligan, 2014; Burstein e Black, 2014), pela Parsons Gov Innovation Labs Constellation 1.0 e em pesquisas baseadas na internet, identificamos 35 i-labs dentro ou diretamente financiados pelo setor público. A maioria deles pode ser encontrada na Europa e na América do Norte, embora a Ásia também apresente um número crescente desses laboratórios. Em países em desenvolvimento, esses laboratórios (principalmente os de inovação social) geralmente são encontrados no terceiro setor e, portanto, fora

do âmbito desta pesquisa. Além disso, os i-labs estabelecidos pelas Nações Unidas – inclusive o laboratório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) – não foram considerados na pesquisa.

Antes da enquete e das entrevistas, fizemos um perfil de todos os i-labs em nossa amostra, com base em análise de documentos. Dos 35 i-labs previamente mencionados, fomos capazes de entrar em contato direto com 25 laboratórios, dos quais dezesseis responderam ao nosso pedido inicial de entrevista. No final, onze i-labs se juntaram ao estudo, dos quais três fecharam até o momento de nosso estudo detalhado (a lista de entrevistas está no apêndice A). Nosso estudo inclui seis i-labs da Europa, quatro da América do Norte e um da Austrália.

3 LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

3.1 Características gerais

Os onze laboratórios de inovação de nossa amostra se estabeleceram entre 1999 e 2013, sendo sete dos i-labs criados depois de 2010. Dos 35 i-labs da amostra total, cerca de um terço foi estabelecido no nível municipal, enquanto outros foram criados no nível estadual ou federal. Se tivéssemos considerado representantes de inovação nas cidades dos Estados Unidos da América como parte dos i-labs, então essa proporção teria sido muito mais elevada. Aproximadamente metade dos i-labs de nossa amostra tiveram sua própria personalidade legal separada de sua organização superior, ambas com garantia legal na lei pública e privada. Outros foram identificados como partes independentes de um ministério ou departamento municipal (por exemplo, o DesignGov e o Laboratorio para la Ciudad) ou não existiram de nenhuma

6. Mais detalhes podem ser encontrados em: <<http://soc.kuleuven.be/io/cost/survey/>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

7. Somos muito gratos ao professor Koen Verhoest, da Universidade de Antuérpia, por sua ajuda na atualização do questionário.

maneira na organização formal, como o caso de um dos mais conhecidos i-labs, o Helsinki Design Lab (HDL) – no fundo finlandês de inovação, Sitra.

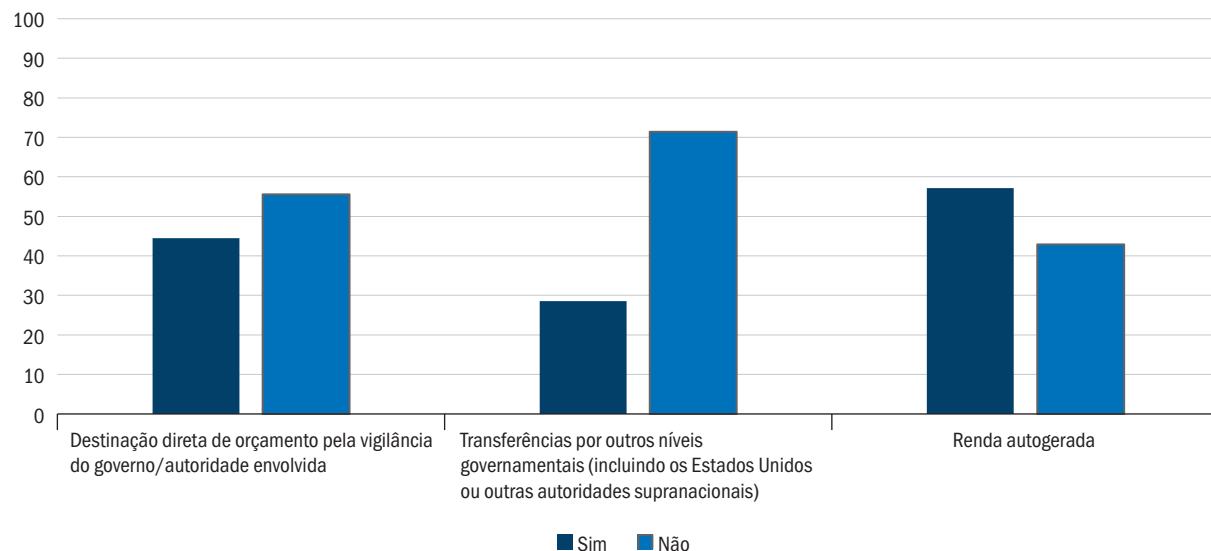
Os i-labs de nossa amostra empregaram de duas a dezessete pessoas, com um tamanho médio de equipe entre seis e sete pessoas. Como foi difícil para alguns i-labs diferenciar seu orçamento do orçamento geral da organização, o limite máximo de nossa amostra é de € 1,5 milhão no ano financeiro anterior. Para mais de 60% das equipes, a primeira fonte de renda era autogerada, ou seja, o financiamento era

baseado no próprio projeto, sendo que, para mais da metade dos laboratórios em análise, isso constituiu mais da metade de seu orçamento (gráfico 1), embora seguidos de perto por transferências orçamentárias diretas do governo. Em muitos casos, o financiamento interno, além dos custos operacionais, vem de um projeto específico ou de parceiros do programa no setor público. Essa estrutura de finanças foi considerada importante por executivos dos i-labs: enquanto o financiamento interno estimula a propriedade de projetos dentro do setor público, o financiamento externo dá flexibilidade para que os i-labs tentem coisas novas.

GRÁFICO 1

Fonte de renda que fornece mais do que a metade do orçamento total

(% de i-labs)



Elaboração dos autores.

Isso também dá uma indicação do poder e das relações de controle que separam essas equipes do restante do setor público. Renda autogerada e orçamentos operacionais baixos significam que a maioria dos i-labs não proíbem avaliações de desempenho vigoroso nem a necessidade de coletar métricas quantitativas para

tornar o resultado dos laboratórios mensurável (figuras 6 e 7 e gráficos do apêndice B). Isso torna a maioria dos i-labs pequenos e ágeis e é visto como necessário pela maioria dos gerentes entrevistados. A estrutura enxuta, tipo *startup*, permite uma comunicação bem mais rápida, força o laboratório a fazer coisas rápidas e talvez

imprecisas – por exemplo, algum trabalho com um cronograma de tempo de investigação de seis semanas, desenho de uma nova solução de serviço em doze –, porque não há pessoas suficientes nem orçamento para prolongar o processo. Quando os projetos se tornam grandes demais internamente, então, invariavelmente os i-labs vão de encontro a estruturas existentes – por exemplo os departamentos de tecnologia da informação (TI) e a arquitetura de TICs e regras de aquisição. Isso foi visto como causa para perda do pique propício, já que os padrões existentes se sobrepõem a tudo.

Geralmente, os i-labs são construídos em torno de um método orientado para o *design* do usuário, como um desenho centrado no humano (MindLab), o método Friendly Hacker (La 27e Région) ou o modelo Entrega de Inovação de Quatro Passos (Equipe de Entrega de Inovação Nova Orleans) (Puttick, Baeck e Colligan, 2014). Quando se trata de técnicas de análise e habilidades específicas, no entanto, os i-labs usam uma variedade de abordagens: experimentos com controle randomizado, etnografia ou pesquisa de ação para trabalhar diretamente com as pessoas que são afetadas por problemas sociais, e uma variedade de técnicas (contação de histórias e quadrinhos, perfis de personagens, jornadas de serviço, mapas de experiência, mapa de atores, mesas interativas e pranchetas, cabeçalhos e cartões postais do futuro e previsão) para aumentar a empatia com o grupo-alvo e a questão social (Bellefontaine, 2012; Puttick, Baeck e Colligan, 2014). Isso também significa que os laboratórios têm que incorporar uma variedade de habilidades para acomodar essas abordagens.

Desse modo, os laboratórios de inovação geralmente reúnem equipes de pesquisadores heterogêneas, *designers* e pessoas interessadas em descobrir e analisar os problemas por ângulos

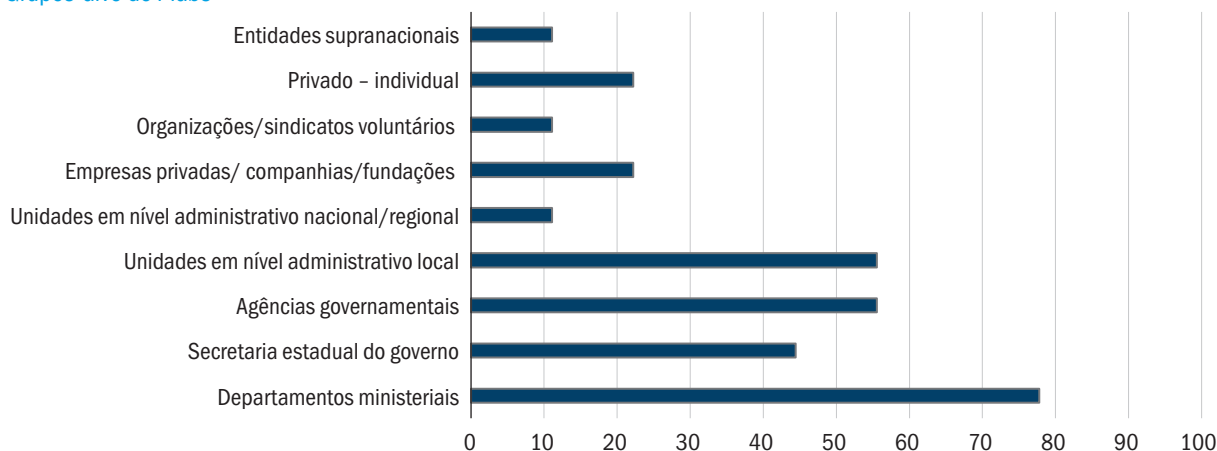
diferentes e desenvolver, testar e melhorar os protótipos para sua aplicação principal (Van Helden e Lemke, no prelo). Nossas entrevistas mostraram que os i-labs empregaram tanto pessoas com experiências geralmente novas no setor público – *design*, antropologia, etnografia, geografia social – quanto com habilidades mais tradicionais – ciência política, sociologia, comunicação etc. Surpreendente é que, enquanto esses laboratórios frequentemente estão associados a novas soluções de TICs e *hackathons*, não houve muitos engenheiros de TI presentes nos laboratórios em nossa amostra – essas habilidades foram adquiridas de parceiros externos. Em algum sentido, isso pode ser visto como uma tentativa para tornar a tecnologia subserviente à mudança social, em vez de deixar a tecnologia ser a catalisadora da última (ver Townsend, 2013 sobre essa questão). Ao mesmo tempo, a causa para isso foi também o fato de que, durante o período de austeridade fiscal, não era permitido contratar fora do setor público.

3.2 Natureza colaborativa dos i-labs

No geral, os i-labs foram criados para permitir abordagens interdisciplinares e orientadas ao cidadão, enquanto, ao mesmo tempo, produzem a maior parte de seu trabalho para (ou com) os departamentos ministeriais e outras entidades do governo (gráfico 2). Isso se dá pelo fato de o setor público financiar uma grande parcela de atividades de *i-lab*. Assim, os resultados da enquete mostraram que a organização principal (ministério ou departamento municipal) e o público em geral influenciaram mais a direção e a estratégia dos i-labs em nossa amostra, enquanto parceiros industriais, empresas e consultores privados influenciaram menos. Dependendo do nível em que o laboratório de inovação foi estabelecido – local ou nacional –, o parlamento e o departamento de serviço civil desempenharam o papel central na estratégia dos i-labs.

GRÁFICO 2

Grupos-alvo de i-labs



Elaboração dos autores.

Obs.: Usuários relevantes das atividades, serviços e/ou produtos dos i-labs.

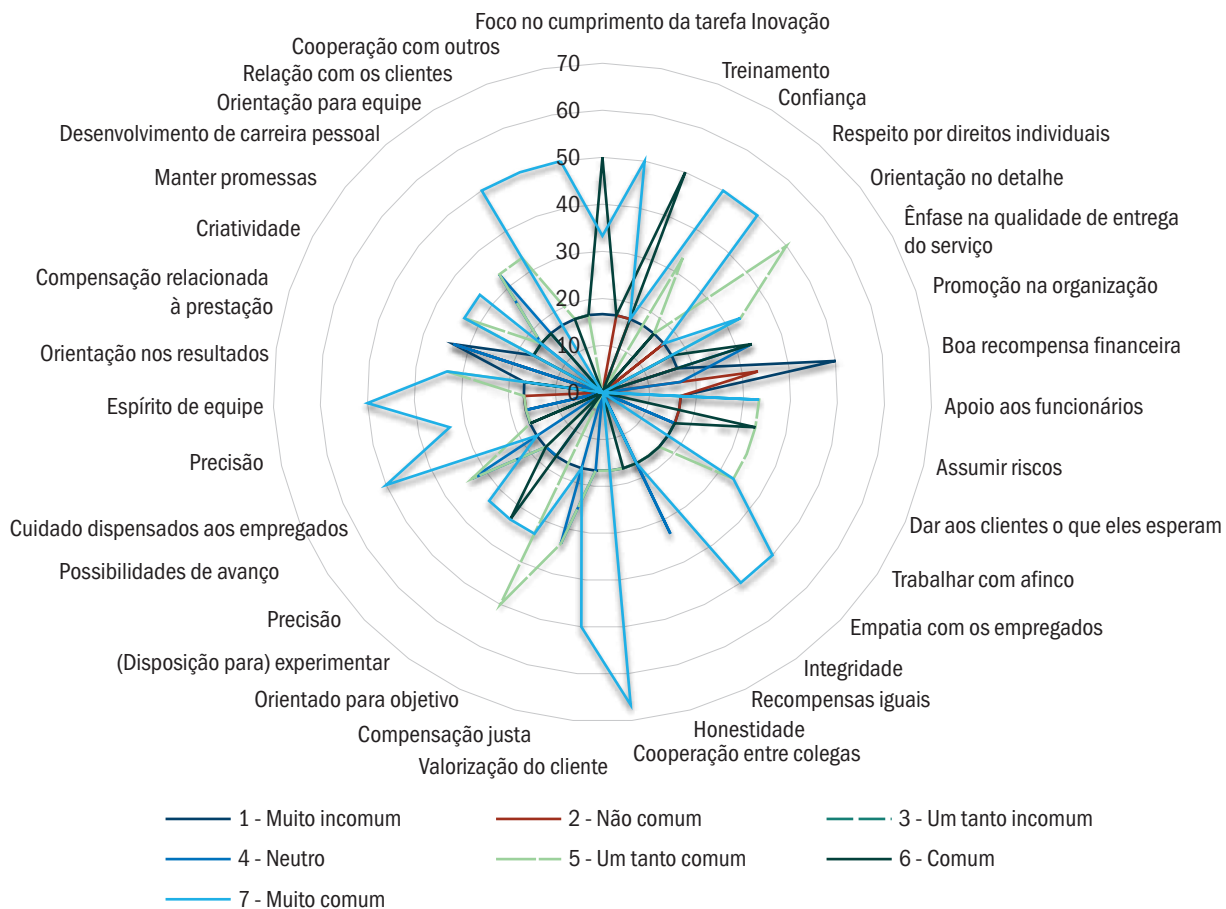
O nível de colaboração entre os grupos-alvo também se altera de acordo com a orientação do laboratório (por exemplo, processos internos do setor público). Burstein e Black (2014) distinguem entre centros de inovações com foco interno ou externo no contexto do governo de uma cidade nos Estados Unidos. Enquanto os centros de inovação com foco externo engajam principalmente o público em projetos de *crowdsourcing*, coleta de dados comunitários e experimentação, aqueles com foco interno são orientados a aumentar a eficiência administrativa (e.g., o trabalho da maioria das equipes de inovação – as i-equipes), produzir uma alteração de cultura organizacional em organizações maiores (competição de inovação e programas de talento de residentes – ver Aleinikoff, 2014), e para introduzir processos de inovação e protocolos dentro das organizações. Em um relatório

recente da IBM sobre os centros de inovação no setor público, uma divisão mais extensa de unidades foi criada nos Estados Unidos, incluindo laboratórios, facilitadores (internos), consultores, reconstruções, ligações e unidades patrocinadas (Burnstein e Black, 2014, p. 8). Mesmo assim, o nível de colaboração é elevado, devido às abordagens centradas no usuário que os i-labs empregam.

Assim, a colaboração – tanto dentro como fora do setor público – e a capacidade de coordenar as necessidades interdisciplinares dos usuários entre diferentes parceiros são essenciais para os i-labs. Dessa forma, não é de surpreender que as características autorrelatadas dos i-labs sejam a concentração de atividade na construção da confiança, os aspectos individuais e relacionais, a cooperação e a empatia (figura 1).

FIGURA 1

Características autorrelatadas de i-labs



Elaboração dos autores.

Mais de 60% dos gestores de i-labs de nossa amostra concordaram com a necessidade de o laboratório ter uma coordenação com outras entidades governamentais em nível nacional; e 70%, com a coordenação com o governo local/regional. Metade dos i-labs achou necessário coordenar suas atividades com entidades su-

pranacionais e organizações internacionais. Ao mesmo tempo, todos os i-labs concordaram que precisavam coordenar suas atividades com os *stakeholders* do setor privado, organizações de interesse, grupos de usuários e organizações da sociedade civil. O gráfico 3 ilustra os parceiros mais importantes para os i-labs em nossa amostra.

GRÁFICO 3

Os participantes mais relevantes em redes fora da organização de origem



Elaboração dos autores.

Os i-labs tentam incluir uma variedade de pessoas de experiências profissionais diferentes (*designers* de serviço, etnógrafos, antropólogos, arquitetos participativos, especialistas em vídeos, comediantes etc., além de servidores civis e representantes do topo do setor público) em seu trabalho ou nas redes mais amplas. Os laboratórios, em sua maioria, trabalhavam por meio de departamentos ou agências do governo, alguns (tais como o Mindlab) estavam estabelecidos sob diferentes ministérios. Contudo, devido à natureza de suas atividades e dos métodos usados, geralmente não são compreendidos em departamentos tradicionais (por exemplo, planejamento urbano ou TI).

Os laboratórios reconheceram que a cultura da organização era difícil de ser modificada por eles (ou até mesmo impossível, perante as condições de serviços públicos sólidos e atitudes negativas dos gerentes do setor público). A solução para avançar foi direcionar as equipes individuais e levá-las a liderar e tomar posse de ideias específicas, programas e soluções práticas. Isso foi chamado por um dos executivos de i-lab como a estratégia do cavalo de Troia. Consequentemente, o networking (a

rede) informal (conversas em cafezinho) e estar presente e visto em organizações parceiras foi considerado como muito importante (segundo um dos respondentes, “quando construímos uma relação, jamais pedimos que as pessoas venham até nós – sempre vamos até elas”). Nessa linha, o objetivo final pode ser criar uma infraestrutura (Hillgren, Seravalli e Emilson, 2011), o processo cunhado para denotar a construção de relações em longo prazo (qualidade relacional) com vários atores sem prazos e sem objetivos pre-determinados, e com projetos que vão além de objetivos específicos. Como foi bem mais fácil para os i-labs incluir os stakeholders externos, eles usaram relações pessoais (tanto dentro como fora do setor público) como ferramentas para alavancar apoio ao projeto e à organização.

3.3 O dilema da autonomia e sobrevivência

Voltando às características do poder para agir, um dos aspectos mais importantes dos i-labs é o nível de autonomia que deve permitir às unidades perseguir inovações descontínuas e que causam rupturas sem interferência direta de estruturas organizacionais tradicionais. A enquete delineou que os i-labs de nossa amostra foram, em sua maioria,

caracterizados por altos níveis de autonomia, com o maior número das unidades tomando a parte das decisões elas próprias, com o departamento de ministério ou empresa principal apenas levemente envolvido. Metade dos laboratórios pesquisados considerou sua autonomia suficiente até certo grau, e outros acharam totalmente suficiente ou difícil de avaliar. Quando olhamos especificamente para diferentes fatores de autonomia, podemos ver que dois terços dos laboratórios tinham controle no estabelecimento de salários e na designação e avaliação da maior parte de sua equipe. Além disso, a maioria das organizações estabeleceu seus próprios objetivos, com apenas um terço dos i-labs tendo que consultar a organização principal relativamente a isso. O mesmo se aplica a negociações com atores externos, inclusive de nível internacional.

Geralmente, indicadores formais são usados para comunicar resultados, mensalmente ou a cada três meses, entre a organização principal e os i-labs, enquanto métodos mais etnográficos (descrição de atividades, diários em vídeo, *blogging* etc.) são usados internamente e para comunicar resultados para uma rede mais ampla de parceiros do laboratório. Os métodos etnográficos são usados mais para legitimar as atividades do laboratório aos olhos do público em geral. O atingimento de objetivos é geralmente avaliado dentro da própria organização, e não há recompensas diretas por desempenho ou por resultados obtidos (além do possível aumento no orçamento em poucos dos casos analisados).

Em termos de finanças, no entanto, o controle externo dos i-labs é mais rigoroso, significando que o investimento e os orçamentos anuais têm que ser coordenados com o departamento principal ou o departamento de finanças. A maioria está sujeita a auditoria externa, que se concentra em questões financeiras, legalidade e conformidade a regras. Um terço dos i-labs revelou que o uso de recursos é avaliado em grande extensão, e outro terço, em alguma extensão. Alvos mensuráveis, contudo, geralmente não estão ligados a alocação de orçamento, e o último é estabelecido, na maioria dos casos, para uso interno apenas.

Os indicadores usados geralmente descrevem o desempenho de atividades e a tarefa, medindo a qualidade de serviços, e são de natureza tanto qualitativa quanto quantitativa. Por seu turno, quando os orçamentos são maiores e as atividades se tornam mais visíveis, é necessário um controle mais preciso, e surgem medidas de um desempenho significativo – conferir no caso do laboratório Office of Personnel Management (OPM) em Government Accountability Office (GAO) (2014). Essa também é a razão pela qual, conforme mencionado anteriormente, a maioria dos executivos considerou o pequeno tamanho de i-labs essencial para o sucesso de suas atividades, pois, do contrário, o centro de controle iria para outra parte, e o direcionamento dos i-labs seria mais padronizado, influenciando invariavelmente o cerne das atividades do próprio laboratório.

Aqui é importante esboçar as fontes desse alto nível de autonomia. Conforme exemplificado em décadas de discussão sobre os problemas de agente-principal no contexto de agencificação, o nível alto de autonomia é basicamente não aceito de imediato no âmbito do setor público. As entrevistas detalhadas deram uma ideia de como essa margem de manobra é garantida dentro do setor público: a fonte essencial de autonomia é o apoio do Executivo ou do político de alto escalão do serviço civil (ministro, prefeito etc.). Consequentemente, segundo o relatado, nossa enquete mostrou um nível de apoio alto à organização do ministro ou chefe da administração local. Surgiram, no entanto, resultados mais ambivalentes quando gestores do laboratório tiveram que avaliar todo o apoio da organização (ministério ou departamento) ao laboratório.

Embora os i-labs do setor público tentem legitimar suas atividades junto ao público em geral por sua presença ativa na mídia ou através de redes de base ampla – por exemplo, através da mídia social –, isso não se mostrou capaz de evitar o fechamento de i-labs em três casos de nossa amostra (HDL, DesignGov, The Studio). O fator mais significativo de sobrevivência nesses

casos – também identificado por laboratórios de trabalho – foi o apoio do executivo-chefe. Quando isso se perdeu – através de processo político ou mudança de liderança –, então o obstáculo ou benefício dessas unidades começou a surgir. As características principais do laboratório – pequeno tamanho, separação (física), autonomia – começam a agir contra os laboratórios sem a presença de um patrocinador organizacional: “não éramos grandes o bastante para dificultar nosso fechamento. O resto da organização não entendia o que fazíamos, não estávamos interligados ao sistema”, como afirma um dos respondentes do *survey*.

Há várias reações a isso. Alguns laboratórios de inovação viam sua existência claramente como temporária, percebendo que, em longo prazo, teriam que mudar muito para cumprir sua tarefa inicial, ou formas de colaboração mais institucionalizadas não teriam o interesse das pessoas envolvidas (*designers*, arquitetos, especialistas em vídeo), principalmente no caso de uma liderança de fora ser trazida para o setor público para construir o i-lab (por exemplo, o Laboratorio para la Ciudad). Alguns entrevistados citaram seus próprios resultados de trabalho de avaliação de i-labs similares, enfatizando que o ciclo de vida médio dessas unidades era de três a quatro anos, basicamente o ciclo de vida de um diretor executivo (*chief executive officer* – CEO) de alto nível.

Algumas unidades de inovação começaram a existir com uma cláusula de caducidade (a unidade Behavioural Insights Team BIT no Reino Unido, por exemplo), mas conseguiram ultrapassar a análise inicial devido à documentação rigorosa de seus resultados e ao desenvolvimento de métricas para fundamentá-los – o que, para a maioria dos i-labs atuais, significaria mudança (ver exemplo no caso de Nesta em Puttick, 2014) – e renovar seu mandato político, enquanto outras, em condições diferentes, não conseguiram, como o DesignGov, na Austrália, por exemplo. Assim, para uma sobrevivência maior dos i-labs, seria necessário, provavelmente, mudar suas organizações, e eles precisariam se engajar no setor

público, em atividades com base mais ampla – exemplos da Nesta, no Reino Unido, ou mesmo da Mindlab, na Dinamarca, que teve diferentes ondas de atividades.

Os que trabalham em laboratórios de menor escala veem os i-labs mais como um formato de “guerra de guerrilha” ou de um exército de profissionais amadores que lutam para expandir o espaço político (Leadbeater e Miller, 2004, p. 59; Mulgan, 2006), e, assim, temporalidade não é um problema. Nesse sentido, eles podem ser vistos como um antagonismo expandido, questionando o sistema atual, o que pode ser ligado aos espaços agonísticos de Mouffe (2000). Os laboratórios de inovação, tanto no ambiente público quanto no privado, devem manter o potencial de ruptura das organizações existentes, de modo que as rotinas, normas e cultura organizacional existentes não seriam capazes de trabalhar imediatamente contra a mudança. Bason (2013) descreve esses laboratórios como ambientes autorizadores, e algumas dessas equipes possuem amplo suporte da mídia (John, 2014).

O que surpreende no contexto mencionado – autonomia criada por apoio político de alto nível e a natureza antagônica de suas atividades em termos da cultura organizacional prevalente – é que os i-labs em geral não reconhecem (nem o fizeram em nossas entrevistas) a natureza política de sua existência; e, em vez disso, enfatizam a natureza objetiva ou neutra de suas atividades. Isso foi previamente chamado de *ponto cego político* dos i-labs (Kieboom, 2014).

A maioria das atividades de laboratório, todavia, estava em alguma extensão, ou em grande extensão, ligada ao desenvolvimento de política ou fazendo propostas a respeito disso. No entanto, quando se tratou de tarefas políticas – proporcionando conselho a ministro ou prefeito, ou ajudando a esboçar documentos de política –, estas estavam geralmente fora do escopo dos i-labs.

O ponto cego político pode, de fato, ser igualmente um formato de estratégia de

sobrevivência. Quando as coisas vão para escrutínio político de alto nível ou há conflito entre ministérios – “então o jogo é totalmente diferente”, afirmou um entrevistado –, os i-labs tendem a se desengajar dos projetos ou considerá-los como possíveis insucessos. Os executivos entrevistados reconheceram parcialmente que o patrocínio político é, às vezes, acompanhado de projetos politicamente definidos que não são bem pensados nem bem propostos, por causa da relação entre o ministério e os parceiros sociais. Quando isso não tem êxito, há mais escrutínio das atividades do i-lab, e quanto mais as atividades se tornam orientadas para a política, mais resistência encontram dentro e fora do setor público.

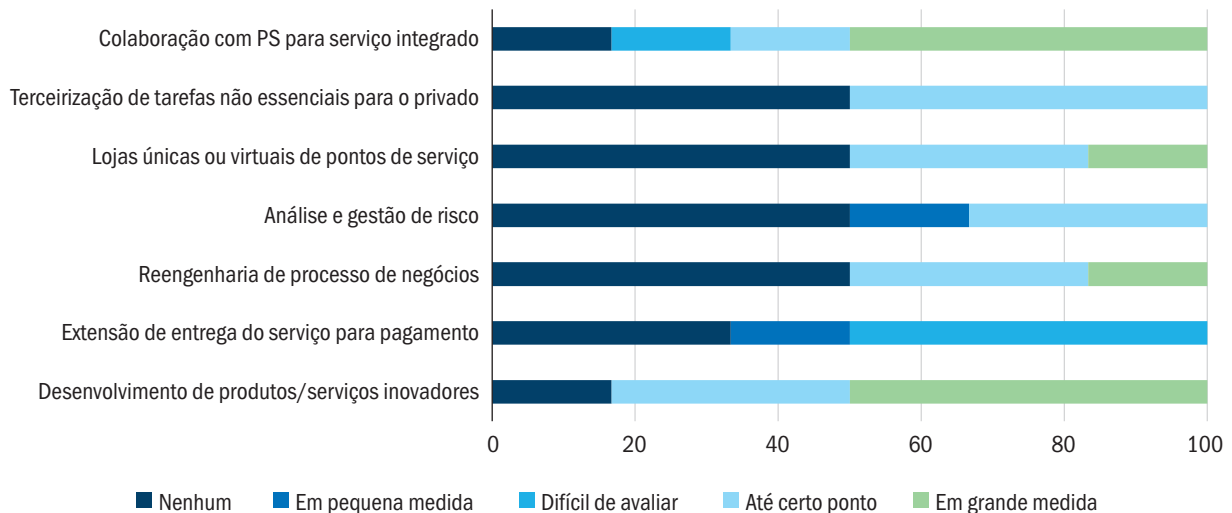
3.4 Papel dos i-labs no setor público

A discussão comentada na subseção anterior mostra que os i-labs, por sua natureza, existem em ambientes turbulentos e conflitantes (seja em termos de mudança tecnológica, seja em culturas organizacionais contraditórias), têm que

justificar sua existência e estão sujeitos a mudanças. Portanto, não é de surpreender que muitos i-labs estejam lutando para encontrar um lugar na infraestrutura de criação de políticas (Bason, 2013). Conforme já foi dito, as principais tarefas das organizações eram centradas no serviço (no desenvolvimento de protótipos, na criação de novas soluções e na geração de capacidade de construção de redes fora do serviço público – gráfico 4), principalmente para os laboratórios de inovação no nível municipal, que lidam com inovação social. Assim sendo, o papel dos i-labs pode diferir à medida que são chamados para testar e redesenhar serviços e processos existentes, apreciando a causa do declínio dos trabalhos mentalmente ou, primariamente, dando poder aos cidadãos e às empresas para causar mudança – inovação por meio do setor público –, em uma mentalidade de inovação aberta. Essa última é exemplificada por orçamentos bastante enxutos, *crowdsourcing* (colaboração coletiva) e estruturas também enxutas, conforme o caso de New Urban Mechanics, citado em Townsend (2013, p. 214-215).

GRÁFICO 4

Atividades selecionadas características de i-labs



Elaboração dos autores.

Em geral, os i-labs consideram suas tarefas no setor público como únicas, sem qualquer unidade ou organização similar em termos de tarefas, desempenho e resultados. Ao mesmo tempo, nossa enquete com os gestores mostrou que eles identificam que a concorrência a suas tarefas vem tanto de dentro do setor público como de empresas privadas (por exemplo, consultorias, *think tanks*). Na maioria dos casos, no entanto, a perspectiva internalizada dos i-labs foi a preferida – o que significa que os i-labs do setor público não devem ser criados como consultorias financiadas pelo setor público.

Os principais benefícios discutidos durante as entrevistas foram em relação à experiência específica do setor público e quanto ao acesso ao conhecimento e aos tomadores de decisões. Além disso, alguns entrevistados disseram temer que os efeitos de aprendizado, acompanhando a experimentação e o desenvolvimento dentro do setor público, não seriam tão grandes se o modelo fosse externado. Aqueles com experiência prévia no serviço público enfatizaram também a motivação específica do serviço público comparada à motivação financeira que assumiu o comando, em alguns casos, e começou a interferir nos objetivos do i-lab – por exemplo, membros do i-lab colaborando de perto com parceiros externos.

Enquanto, em geral, os objetivos mencionados durante as entrevistas se referiam a desafios complexos que requerem mudança de sistemas (ver tabela do apêndice C), as atividades foram direcionadas para programas, projetos e serviços singulares. Em alguns casos, quando o i-lab devia trabalhar com mudança de política de nível mais alto, a organização não obteve êxito.

Somente um terço dos i-labs de nossa amostra assumiu alguma implantação de tarefas. Dessa forma, eles se engajaram primariamente em um protótipo rápido e se mostraram menos interessados em um engajamento em longo prazo, embora a escalabilidade seja um dos aspectos mais enfatizados nas novas soluções de inovação

social, conforme Kieboom (2014). Assim sendo, nesse sentido, o encontro de simples soluções (protótipos rápidos, abordagens rápidas e nem sempre precisas) assume o comando, enquanto a dinâmica de um sistema complexo pode ser subestimada, principalmente em termos de inovação social, na qual alguns consideram mais importante um engajamento em longo prazo, para que haja um impacto real (Mulgan, 2009; 2010).

Os i-labs, então, tentam se beneficiar da tendência crescente de aplicativos cívicos baseados em dados abertos, já que mudanças políticas mais complexas estão fora de seu controle. Enquanto a maioria dos i-labs não mediou os efeitos de sua atividade em longo prazo, avaliando seus resultados e o impacto de três a seis meses depois dos projetos, vários gestores reconheceram que o protótipo e a mudança que o acompanham podem somente se manifestar depois de alguns anos. Por conseguinte, em muitos casos, há elevado tempo de execução entre o projeto e a implantação.

Os i-labs tentam documentar e tornar público, tanto quanto possível, seu envolvimento em *blogs* na mídia social. Enquanto o impacto dos laboratórios pode ser medido em diferentes níveis – o próprio laboratório, as obras narrativas que cria, inovações e inovadores que apoiam o discurso de inovação e o ajudam a se estabelecer (Tiesinga e Berkhout, 2014, p. 106) –, resultados transversais (redes, alteração de discurso etc.) são, segundo o próprio relato dos i-labs, mais fáceis de obter. Ao mesmo tempo, permanece a pergunta de quão aptos são os i-labs em facilitar a alteração em nível de sistema ou se há um papel no setor público mais conectado a um projeto específico, como exemplos e legitimadores de mais mudanças em outras partes da organização do setor público.

4 DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Nossa enquete mostra que os i-labs tendem a confirmar bastante as organizações carismáticas de Weber. Em detalhe, para resumir

nossos resultados, podemos descrever os i-labs conforme a seguir.

- 1) Do modo como são criados hoje, são mais singulares em sua missão, com a previsão de agirem como agentes de mudança no setor público e disporem de ampla autonomia no estabelecimento de seus alvos e métodos de trabalho.
- 2) São estruturados separadamente do resto do setor público e com previsão de serem capazes de atrair financiamento externo, assim como de vender suas ideias e soluções ao setor público. No entanto, dependendo do contexto, sua construção organizacional pode diferir consideravelmente.
- 3) Como regra, não têm autoridade sobre as estruturas do setor público; assim, sua efetividade depende fortemente de sua capacidade de comunicar e persuadir outras unidades do setor público por meio de um *networking* informal. Isso lhes fornece autonomia, bem como incentivo para experimentar novas soluções e processos.
- 4) Além disso, tipicamente, possuem orçamentos relativamente baixos e são geralmente organizações fluidas e, portanto, dependentes dos recursos (fundos, recursos humanos) que puderem obter externamente.

Mesmo assim, esse tipo de cenário também limita a capacidade de os i-labs catalisarem e levarem a cabo mudanças amplas no setor público. Os i-labs tendem a ser estruturas pequenas, especializadas em experimentos rápidos, que geralmente não têm a capacidade e a autoridade de influenciar de forma significativa a melhoria de novas soluções e processos. As principais habilidades dos i-labs são sua capacidade de revitalizar ou exibir serviços orientados para o usuário, redesenhar projetos, enquanto a capacidade de fazê-lo frequentemente se baseia em uma atitude antagônica da equipe que está motivada pela oportunidade de criar protótipos em vez de padronizar novas soluções. Além disso, o tamanho pequeno

é até mesmo preferido pelos i-labs, já que isso lhes permite manter agilidade e autonomia, pois, com orçamentos maiores, o controle hierárquico tende a aumentar. De forma interessante, as habilidades de TI parecem não estar presentes de forma destacada nos i-labs estudados.

Os i-labs, embora proeminentes em muitas estratégias de gestão pública modernas, ainda estão longe de ser tornarem parte orgânica do setor público. A principal fonte de autonomia, assim como de sobrevivência, é o apoio político e/ou administrativo de alto nível, significando que, quando um laboratório perde seus patrocinadores, suas chances de sobrevivência diminuem radicalmente. Isso criou um paradoxo curioso: i-labs menores são mais fáceis de fechar, enquanto os maiores enfrentam o risco de perder a flexibilidade e a liberdade de ação. Uma das consequências desse paradoxo tem sido o ciclo de vida bem curto dos i-labs experimentais.

Comparando-se os resultados empíricos às expectativas teóricas, podemos argumentar, em primeiro lugar, que, de um lado, a difusão dos laboratórios de inovação no setor público pode ser vista como uma moda ou um costume após o sucesso de mídia e publicidade em círculos de política de alguns dos primeiros i-labs (por exemplo, Mindlabs). Por outro lado, os i-labs através do mundo são muito diferentes. Pode haver alguns modelos que sejam isomórficos, com pequenas unidades geralmente dependentes de funcionários do laboratório e de conjuntos específicos de habilidades e interesses que tenham.

Em segundo lugar, uma das tarefas desses espaços semiautônomos é, de fato, catalisar e legitimar a mudança no setor público. A concessão de suficiente autonomia aos i-labs, dando a eles incentivo para se especializarem em experimentos orientados ao usuário e forçando-os a desenvolver as capacidades respectivas, tornou-os agentes de mudança úteis no setor público. Todavia, conforme arguido anteriormente, o risco de diminuir a autonomia, a falta

de cultura de apoio e a autoridade para criação de rotina de novas soluções limita o potencial de os i-labs representarem o papel de agentes de mudança.

Em terceiro lugar, os i-labs realmente tendem a ser unidades do setor público com um índice de mortalidade um pouco mais alto do que as agências públicas comuns.

Em quarto lugar, a tecnologia tem um papel central na formação dos i-labs. Muitas das tarefas que os laboratórios realizam estão direta ou indiretamente relacionadas ao desenvolvimento de soluções baseadas em TICs para os cidadãos, assim como para o setor público. No entanto, curiosamente, muitos dos i-labs dependem, em grande medida, de capacidades externas de TICs, obtidas por meio da terceirização ou do *crowdsourcing*. Embora criados para catalisar mudança no setor público, os próprios i-labs precisam sobreviver no contexto do setor público, para o qual as habilidades relacionais e de desenho de serviço parecem ser mais vitais do que as habilidades tecnológicas.

REFERÊNCIAS

ALBURY, D. Fostering innovation in public services. **Public Money and Management**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 51-56, 2005.

ALEINIKOFF, T. A. Innovation – what, why and how for a UN Organisation. **Forced Migration Review**, [s.l.], p. 8-10, Sept. 2014.

ARMSTRONG, L. *et al.* **Social design futures**: HEI research and the AHRC. Brighton: University of Brighton, 2014. Disponível em: <<http://eprints.brighton.ac.uk/13364/>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

BASON, C. **Leading public sector innovation**: co-creating for a better society. Bristol: Policy Press, 2010.

_____. Design-led innovation in government. **Social Innovation Review**, Palo Alto, 2013.

BAUMOL, W. J. Entrepreneurial enterprises, large established firms and other components of the free-market growth machine. **Small Business Economics**, v. 23, n. 1, p. 9-21, 2004.

BELLEFONTAINE, T. Innovation labs: bridging think tanks and do tanks. **Policy Horizons Canada**, [s.l.], 2012.

BESSANT, J. Enabling continuous and discontinuous innovation: learning from the private sector. **Public Money and Management**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 35-42, 2005.

BLOOM, L.; FAULKNER, R. **Innovation spaces**: transforming humanitarian practice in the United Nations. Oxford: University of Oxford, 2015. (Working Paper Series, n. 107).

BORINS, S. **Innovations in government**: re-search, recognition, and replication. Washington: Brookings Institution, 2008.

_____. Encouraging innovation in the public sector. **Journal of Intellectual Capital**, [s.l.], v. 2, p. 310-319, 2001.

BOYNE, G. A. Public and private management: what's the difference? **Journal of Management Studies**, Durham, v. 39, p. 97-122, 2002.

BOYNE, G. A. *et al.* Explaining the adoption of innovation: an empirical analysis of public management reform. **Environment and Planning C: Government and Policy**, [s.l.], v. 23, p. 419-435, 2005.

BROWN, L. Balancing risk and innovation to improve social work practice. **British Journal of Social Work**, [s.l.], v. 40, p. 1211-1228, 2010.

BROWN, T. **Change by design**: how design thinking transforms organizations and inspires innovation. New York: HarperCollins, 2009.

BURSTEIN, R.; BLACK, A. A guide for making innovation offices work. Washington: IBM Centre for the Government, 2014. (Innovation series).

BYSTED, R.; JESPERSEN K. R. Exploring managerial mechanisms that influence innovative work behaviour: comparing private and public employees. **Public Management Review**, [s.l.], v. 16, p. 217-241, 2014.

CARSTENSEN, H. V.; BASON, C. Powering collaborative policy innovation. Can innovation labs help? **The Public Sector Innovation Journal**, [s.l.], v. 17, n. 1, p. 1-26, 2012.

CHESBROUGH, H.; CROWTHER, A. K. Beyond high tech: early adopters of open innovation in other industries. **R&D Management**, [s.l.], v. 36, n. 3, p. 229-236, 2006.

CHESBROUGH, H. W. **Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology**. Brighton: Harvard Business Press, 2003.

_____. The era of open innovation. **Managing Innovation and Change**, [s.l.], v. 127, n. 3, p. 34-41, 2006.

CHRISTENSEN, C. M. **The innovator's dilemma: when new technologies cause great firms to fail**. Boston: Harvard Business School Press, 1997.

_____. The ongoing process of building a theory of disruption. **Journal of Product Innovation Management**, [s.l.], v. 23, n. 1, p. 39-55, 2006.

CHRISTENSEN, C. M.; RAYNOR, M. E. **The innovator's solution: creating and sustaining successful growth**. Boston: Harvard Business School Press, 2003.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Agencification and regulatory reforms. In: CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Ed.). **Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 8-49, 2006.

DIMAGGIO, P.; POWELL W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991.

DOORLEY, S.; WITTHOFT, S. **Make space: how to set the stage for creative collaboration**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2012.

EGGERS, W. D.; SINGH, S. K. **The public innovator's playbook: nurturing bold ideas in government**. Mount Auburn: Ash Institute, Harvard Kennedy School; New York: Deloitte, 2009.

FERNANDEZ, S.; RAINEY, H. G. Managing successful organizational change in the public sector. **Public Administration Review**, [s.l.], v. 66, n. 2, p. 168-176, 2006.

FUGLSANG, L.; SORENSEN, F. The balance between bricolage and innovation: management dilemmas in sustainable public innovation. **The Service Industries Journal**, [s.l.], v. 31, n. 4, p. 581-595, 2011.

GAO – GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Office of personnel management, agency needs to improve outcome measures to demonstrate the value of its innovation lab: report to congressional requesters**. Washington: GAO, 2014.

GATHEGE, D.; MORAA, H. ICT hubs model: understanding factors that make up the MEST ICT Hub – ACCRA. Ghana: [s.n.], 2013.

GILSON, R. J.; SABEL, C. F.; SCOTT, R. E. Contracting for innovation: vertical disintegration and interfirm collaboration. **Columbia Law Review**, New York, p. 431-502, 2009.

HILLGREN, P. A. Participatory design or social and public innovation: living labs as spaces of agnostic experiments and friendly hacking. 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Mariana_Amatullo/publication/258698441_Public_and_Collaborative_Exploring_the_Intersection_of_Design_Social_Innovation_and_Public_Policy/links/0deec528d31c7bcde9000000.pdf#page=101>.

HILLGREN, P. A.; SERAVALLI, A.; EMILSON, A. Prototyping and infrastructuring in design for social innovation. **CoDesign**, [s.l.], v. 7, n. 3/4, p. 169-183, 2011.

HORNE, M. **Honest brokers**: brokering innovation in public services. London: Innovation Unit, 2008.

JAMES, O.; VAN THIEL, S. Structural devolution to agencies. *In*: CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Ed.). **The ashgate research companion to new public management**. Farnham: Ashgate Publishing, Ltd., p. 209-222, 2011.

JOHN, P. Policy entrepreneurship in UK central government: the behavioural insights team and the use of randomized controlled trials. **Public Policy and Administration**, [s.l.], v. 29, n. 3, 2014.

KATTEL, R. *et al.* Can we measure public sector innovation? A literature review. LIPSE Working papers, v. 2, p. 1-45, 2014.

KAY, R.; GOLDSPIK, C. **What public sector leaders mean when they say they want to innovate**. Sydney: Incept Labs, 2012

KIEBOOM, M. **Lab matters**: challenging the practice of social innovation laboratories. Amsterdam: Kennisland, 2014.

KIM, Y. Stimulating entrepreneurial practices in the public sector: the roles of organisational characteristics. **Administration and Society**, [s.l.], v. 42, p. 780-814, 2010.

KOCH, P.; HAUKNES, J. **On innovation in the public sector**. Oslo: NIFU STEP, 2005.

LÆGREID, P.; RONESS, P. G.; VERHOEST, K. Explaining the innovative culture and activities of state agencies. **Organization Studies**, [s.l.], v. 32, n. 10, p. 1321-1347, 2011.

LANGLOIS, R. N. **Dynamics of industrial capitalism**: Schumpeter, Chandler, and the new economy. Abingdon: Routledge, 2007.

LEADBEATER, C.; MILLER, P. **The pro-am revolution**: how enthusiasts are changing our economy and society. London: Demos, 2004.

LEMBER, V.; KATTEL, R.; KALVET, T. **Public procurement, innovation and policy** – international perspectives. Heidelberg: Springer, 2014.

LYNN JUNIOR, L. Innovation and reform in public administration: one subject or two? *In*: OSBORNE, S. P.; BROWN, L. (Ed.). **Handbook of Innovation in Public Services**, p. 29-43. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013.

MARGETTS, H.; DUNLEAVY, P. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. **Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences**, v. 371, 2013.

MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial state**: debunking public vs. private sector myths. London: Anthem Press, 2013.

MEIJER, A. J. From hero-innovators to distributed heroism: an in-depth analysis of the role of individuals in public sector innovation. **Public Management Review**, [s.l.], v. 16, n. 2, p. 199-216, 2014.

MOUFFE, C. **The democratic paradox**. Brooklyn: Verso Books, 2000.

MULGAN, G. **Design in public and social innovation**. London: NESTA, 2014. Disponível em: <http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/design_in_public_and_social_innovation.pdf>. Acesso em: 11 maio 2015.

_____. **Design in Public and Social Innovation**: what works and what could work better. 2014. Disponível em: <http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/design_in_public_and_social_innovation.pdf>. Acesso em: 11 maio 2015.

_____. **Social innovation**: what is it, why it matters and how it can be accelerated. London: Young Foundation, 2006.

_____. Strengths, weaknesses and a way forward? **Social Innovation Exchange**. 2009. Disponível em: <<http://www.socialinnovationexchange.org/designforsi/blog?page=1>>. Acesso em: 11 maio 2015.

MURRAY, R.; CAULIER-GRICE, J.; MULGAN, G. **The open book of social innovation**. London: Young Foundation, 2010.

NOUSSAIR, C. N.; TRAUTMANN, S. T.; VAN DE KUILEN, G. Higher order risk attitudes, demographics and financial decisions. **Review of Economic Studies**, [s.l.], v. 81, p. 325-355, 2014.

OSBORNE, S. P. **The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Abingdon: Routledge, 2010.

OSBORNE, S. P.; BROWN, L. Innovation, public policy and public services delivery in the UK: the word that would be king? **Public Administration**, [s.l.], v. 89, p. 1335-1350, 2011.

_____. **Handbook of Innovation in Public Services**. Cheltenham: Elgar, 2013.

PÄRNA, O.; VON TUNZELMANN, N. Innovation in the public sector: key features influencing the development and implementation of technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia. **Information Polity**, [s.l.], v. 12, p. 109-125, 2007.

PARSONS DESIS LAB – PARSONS DESIGN FOR SOCIAL INNOVATION AND SUSTAINABILITY LAB. **Government Innovation Lab Constellation**. New York: Parsons Desis Lab, 2013. Disponível em: <http://nyc.pubcollab.org/files/Gov_Innovation_Labs-Constellation_1.0.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2014.

PEREZ, C. **Technological revolutions and financial capital: the dynamics of bubbles and golden ages**. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

_____. Respecialisation and the deployment of the ICT paradigm: an essay on the present challenges of globalization. In: COMPAÑÓ, R. et al. (Ed.). **The future of the information society in Europe: contributions to the debate**. Seville: European Commission, Directorate General Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, p. 27-56, 2006.

PFEIFER, C. Risk aversion and sorting into public sector employment. **German Economic Review**, [s.l.], v. 12, p. 85-99, 2010.

POLLITTT, C. Theoretical overview. In: POLLITTT, C.; TALBOT, C. (Ed.). **Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation**. Abingdon: Routledge, p. 319-342, 2004.

_____. Structural change and public service performance: international lessons? **Public Money & Management**, v. 29, n. 5, p. 285-291, 2009.

_____. Technological change: a central yet neglected feature of public administration. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, Budapest, v. 3, n. 2, p. 31-53, 2010.

POTTS, J.; KASTELLE, T. Public sector innovation research: what's next? **Innovation: Management, Policy and Practice**, [s.l.], v. 12, p. 122-137, 2010.

PUTTICK, R. **Innovation teams and labs: a practice guide**. London: Nesta, 2014.

PUTTICK, R.; BAECK, P.; COLLIGAN, P. **I-teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world**. London: Nesta; New York: Bloomberg Philanthropies, 2014.

ROBERTS, A. Establishing, running and closing a public sector innovation lab. **Department of Industry, Innovation and Science**, [s.l.], 2014. Disponível em: <<https://innovation.govspace.gov.au/2014/07/01/establishing-running-and-closing-a-public-sector-innovation-lab/>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovations**. New York: Macmillan, 1995.

SAMIER, E. Toward a Weberian public administration: the infinite web of history, values, and authority in administrative mentalities. **Halduskultuur**, [s.l.], v. 6, p. 60-94, 2005.

SCHULMAN, S. **Design thinking is not enough**. [s.l.]: [s.n.], 2010. Disponível em: <<http://www.inwithfor.org/2010/01/design-thinking-is-not-enough/>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

SCHULTZ LARSEN, T. The ambivalent relations between bureaucracy and public innovation: the case of the successful failure of dial police. **International Journal of Public Administration**, p. 1-12, 2014.

SCHUMPETER, J. A. **Theory of Economic Development**. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

SLATER, S.; NARVER, J. Market orientation and the learning organization. **Journal of Marketing**, [s.l.], v. 59, n. 3, p. 63-74, 1995.

SORENSEN, E.; TORFING, J. Introduction collaborative innovation in the public sector. **The Innovation Journal**, [s.l.], v. 17, n. 1, 2012.

STÅHLBRÖST, A.; HOLST, M. The living lab methodology handbook. Social Informatics at Luleå University of Technology and CDT – Centre for Distance-spanning Technology, Sweden, 2013. Disponível em: <http://www.ltu.se/cms_fs/1.101555!/file/LivingLabsMethodologyBook_web.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2015.

THOMPSON, J. R. Ferment on the front lines: devising new modes of organizing. In: INGRAHAM, P. W.; THOMPSON, J. R.; SANDERS, R. P. (Eds.). **Transforming government: lessons from the reinvention laboratories**. San Francisco: Jossey-Bass, p. 5-28, 1998.

TIESINGA, H.; BERKHOUT, R. **Labcraft: how innovation labs cultivate change through experimentation and collaboration**. London: Labcraft Publishing, 2014.

TÖNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? **Public Management Review**, p. 1-25, 2017.

TORFING, J.; TRIANTAFILLOU, P. What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. **International Review of Public Administration**, [s.l.], v. 18, n. 2, p. 9-25, 2013.

TORJMAN, L. **Labs: designing the future**. Toronto: MaRS, 2012.

TORUGSA N.; ARUNDEL A. The nature and incidence of workgroup innovation in the Australian public sector: evidence from the 2011 state of the service survey. **Australian Journal of Public Administration**, [s.l.], 2015.

TOWNSEND, A. M. **Smart cities: Big data, civic hackers, and the quest for a new utopia**. New York: WW Norton & Company, 2013.

TUSHMAN, M. L.; ANDERSON, P. Technological discontinuities and organizational environments. **Science Quarterly**, [s.l.], v. 31, n. 3, p. 439-466, 1986.

TUSHMAN, M. L.; O'REILLY, C. A. **Winning through innovation: a practical guide to leading organizational change and renewal**. Boston: Harvard Business School Press, 2002.

UNICEF – UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. Innovation labs: a do-it-yourself guide. [s.l.]: UNICEF, 2012. Disponível em: <http://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/Innovation_Labs_A_Do-It-Yourself_Guide.pdf>. Acesso em: 4 maio 2015.

VAN HELDEN, C.; LEMKE, J. Social design literacies: designing action literacies for fast-changing futures. In: ROWSELL, J.; PAHL, K. (Ed.). **Routledge Handbook of Literacy Studies**. London: Routledge.

VAN THIEL, S.; VAN DER WAL, Z. Birds of a feather? The effect of organizational value congruence on the relationship between ministries and quangos. **Public Management Review**, [s.l.], v. 10, n. 4, p. 377-397, 2010.

VERHOEST, K.; VERSCHUERE, B.; BUUCKAERT, G. Pressure, legitimacy, and innovative behavior by public organizations. **Governance**, v. 20, n. 3, p. 469-497, 2007.

VERHOEST, K. *et al.* **Autonomy and control of state agencies: comparing states and agencies**. London: Palgrave Macmillan Ltd., 2010.

_____. **Government agencies: practices and lessons from 30 countries**. London: Palgrave Macmillan, 2011.

VIGODA-GADOT, E. **Building strong nations: improving governability and public management**. Farnham: Ashgate Publishing, Ltd., 2009.

VON HIPPEL, E. Lead users: a source of novel product concepts. **Public Management Review**, [s.l.], v. 32, n. 7, p. 791-805, 1986.

_____. Democratizing innovation: the evolving phenomenon of user innovation. **Journal für Betriebswirtschaft**, [s.l.], v. 55, n. 1, p. 63-78, 2005.

WEBER, M. **Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie**, 5th ed. Heidelberg: Mohr Siebeck, 2009.

WESTLEY, F. *et al.* Tipping toward sustainability: emerging pathways of transformation. **Ambio**, [s.l.], v. 40, n. 7, p. 762-780, 2011.

WILLIAMSON, B. Knowing public services: cross-sector intermediaries and algorithmic governance in public sector reform. **Public Policy and Administration**, [s.l.], v. 29, n. 4, p. 292-312, 2014.

WYNEN, J. *et al.* Innovation-Oriented culture in the public sector: do managerial autonomy and result control lead to innovation? **Public Management Review**, v. 16, n. 1, p. 45-66, 2014.

YU, D.; HANG, C. C. A reflective review of disruptive innovation theory. **International Journal of Management Reviews**, v. 12, n. 4, p. 435-452, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BONVILLIAN, W. B.; VAN ATTA, J. R. ARPA-E and DARPA: applying the DARPA model to energy innovation. **Journal of Technology Transfer**, [s.l.], n. 36, p. 469-513, 2011.

RUTTAN, V. W. **Is war necessary for economic growth? Military procurement and technology development**. New York: Oxford University Press, 2006.

WEISS, L. US technology procurement in the national security innovation system. In: LEMBER, V.; KATTEL, R. KALVET, T. (Ed.). **Public procurement, innovation and policy: international perspectives**. Springer: Berlin, 2014.

APÊNDICE A

LISTA DOS I-LABS ENTREVISTADOS

- 1) C. Bason, Mindlab, Dinamarca. Em 7 de outubro de 2014.
- 2) A. Roberts, DesignGov, Canberra, Austrália. Em 16 de outubro de 2014 (fechado).
- 3) S. Vincent, La 27e Region, Paris, França. Em 17 de outubro de 2014.
- 4) E. Barrett, Silk, Kent, Reino Unido. Em 2 de dezembro de 2014.
- 5) C. Mauldin, Public Policy Lab, New York, Estados Unidos. Em 27 de outubro de 2014.
- 6) J. van den Steenhoven, Director, MaRS Solutions Lab, Toronto, Canadá. Em 30 de outubro de 2014.
- 7) A. Calderón Mariscal, Digital Nation Mexico, Open Mexico, México. Em 10 de novembro de 2014.
- 8) G. Gómez-Mont, Mexico City's Laboratorio para la Ciudad, or LabPLC, Mexico City, México. Em 13 de novembro de 2014.
- 9) M. Kieboom, Kennisland, Amsterdam, Holanda. Em 26 de novembro de 2014.
- 10) M. Steinberg, Helsinki Design Lab, Sitra, Helsinki, Finlândia. Em 27 de novembro de 2014 (fechado).
- 11) D. Ni Raghallaigh, The Studio, Dublin, Irlanda. Em 2 de dezembro de 2014 (fechado).

APÊNDICE B

GRÁFICO B.1

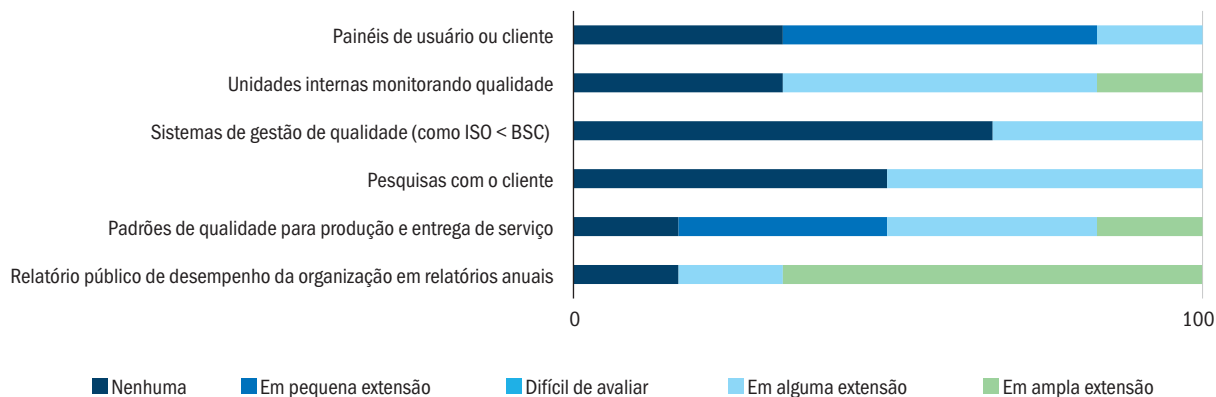
Atividades selecionadas características de i-labs: planejamento, avaliação e medição



Elaboração dos autores.

GRÁFICO B.2

Modos de avaliação tradicionais



Elaboração dos autores.

APÊNDICE C

RESULTADOS DE I-LABS

TABELA C.1

Avaliação da pertinência dos resultados dos i-labs sobre a melhoria dos seguintes critérios¹

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Eficiência	0	0	0	16.67	0	0	0	33.33	16.67	33.33	0
Eficácia	0	0	0	16.67	0	0	16.67	16.67	16.67	33.33	0
Qualidade	0	0	0	0	0	16.67	0	33.33	16.67	16.67	16.67
Motivação	0	0	0	0	0	16.67	0	16.67	16.67	33.33	16.67
Satisfação da equipe	0	0	0	0	0	16.67	16.67	16.67	16.67	16.67	16.67
Qualidade da gerência	0	0	0	0	0	16.67	0	33.33	16.67	16.67	16.67
Coesão interna	0	0	0	0	0	16.67	0	33.33	16.67	16.67	16.67
Estabilidade da organização no ambiente	0	0	16.67	0	0	0	0	33.33	33.33	0	16.67
Flexibilidade da organização	0	0	0	0	0	0	16.67	33.33	33.33	0	16.67
Reatividade à sociedade	0	0	0	0	0	0	0	33.33	33.33	0	33.33
Prestação de contas para a sociedade	0	0	0	0	16.67	0	0	16.67	33.33	0	33.33
Entrega de serviço de nível democrático	0	0	0	0	16.67	0	0	33.33	0	16.67	33.33

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Sendo 0 o valor mais baixo, e 10 o valor mais alto.

CAPÍTULO 10

FÁBRICA DE IDEIAS: a experiência da Anvisa como estratégia para fomentar e incorporar a inovação como método de trabalho no ambiente institucional

Gustavo Henrique Trindade da Silva¹ | Danitza Passamai Rojas Buvnich²

1 INTRODUÇÃO

A inovação, nas palavras de Tidd, Bessant e Pavitt (2008, p. 23), “é movida pela habilidade de estabelecer relações, detectar oportunidades e tirar proveito das mesmas”. Nesse sentido, a gestão da inovação dependerá da capacidade das instituições de transformar as incertezas do processo criativo (inventivo e inovativo) em conhecimento, e este, em novos serviços, produtos ou processos para melhoria de resultados e respostas às necessidades impostas por uma sociedade cada vez mais dinâmica, plural e consciente de seus direitos e deveres.

Inovar é, portanto, mais que conceber uma ideia: é o processo de desenvolver e viabilizar seu uso prático. Depende tanto do capital intelectual de seus colaboradores, quanto da estruturação de um ambiente favorável à troca, à transferência, à adaptação e à aplicação das ideias. Se compreendermos apenas parte do processo de inovação (a invenção), as práticas adotadas para gerenciamento da inovação também serão propensas a serem parcialmente úteis (Tidd, Bessant e Pavitt, 2008, p. 85) e tenderão ao declínio com o tempo.

Para a estruturação de um modelo robusto de gestão da inovação, é determinante consolidar um processo sustentável de criação colaborativa e aplicação prática de ideias no ambiente corporativo.

E seu grande desafio, além de mobilizar as pessoas para investir seu capital intelectual, está ligado justamente à capacidade de gerar valor com a mudança. Tal desafio se torna ainda maior nas organizações públicas, em razão de suas estruturas segmentadas, hierarquizadas e extremamente avessas ao erro.

Este capítulo tem por objetivo apresentar a experiência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) na inserção da abordagem de inovação como método de trabalho, a partir da implementação do projeto da Fábrica de Ideias.

O texto está organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, são detalhados o contexto e a motivação para o desenvolvimento do projeto. Na segunda, são explicitados o conceito e o desafio inicial da estratégia adotada. Na terceira seção, é compartilhado o histórico de implantação da iniciativa. Na quarta seção, são compartilhadas lições aprendidas até o momento.

Esperamos, com isso, poder contribuir com a agenda de pesquisa de inovação no setor público (ISP). Ao compartilhar essa experiência da Anvisa, queremos lançar luz sobre o desafio de implantar modelos de gestão da inovação em organizações públicas àqueles que desejam trilhar esse caminho e contribuir com a modernização e a melhoria dos serviços prestados à população.

1. Especialista em regulação e vigilância sanitária da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

2. Gerente-geral de conhecimento, inovação e pesquisa da Anvisa.

2 BREVE CONTEXTO SOBRE COMO SURTIU O PROJETO DA FÁBRICA DE IDEIAS

A Anvisa, criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, possui como atribuição e missão proteger a saúde da população, por meio da intervenção em setores de interesse sanitário para redução dos riscos decorrentes da produção e do uso de produtos e serviços ligados direta ou indiretamente à saúde das pessoas. Seu foco de atuação regulatória é bastante amplo e complexo, pois lida com o acesso a bens e serviços essenciais e o controle sanitário em diversos setores da economia, que abrangem parte significativa do produto interno bruto (PIB) brasileiro e o cotidiano de milhões de pessoas, não apenas no Brasil, mas também em países com os quais mantemos algum tipo de vínculo.

Tamanho desafio requer que a produção de conhecimento e a formação de seus reguladores ocorram em um ambiente de maior convergência entre os objetivos institucionais de proteção e defesa da saúde baseada no risco; e os benefícios sociais e econômicos advindos da intervenção estatal sob sua responsabilidade. Para tanto, o conhecimento deve se apoiar em uma concepção de desenvolvimento, que, para além da formação técnica, propicie uma compreensão sistêmica sobre o papel e a atuação da agência, que estimule o pensamento crítico e fomente a cultura de inovação como método de trabalho para modernização da gestão regulatória (Lopes *et al.*, 2015).

É preciso que agentes públicos estejam preparados não apenas com embasamento técnico, mas também com facilidade para adotar novas formas de pensar, agir e interagir com a sociedade. Estas novas formas são necessárias diante da tendência de complexidade crescente dos problemas a serem enfrentados pelo poder público para melhor atender às necessidades do cidadão – isto é, de forma mais responsiva e com maior equidade. Isso leva a buscas de novas soluções para problemas já conhecidos e a novas maneiras de lidar com desafios ainda não enfrentados, ou com soluções ainda

desconhecidas ou minimamente satisfatórias (Brown, 2010).

Foi a partir dessa concepção formativa que a Anvisa propôs, ainda em 2014, a criação do Programa de Formação Aplicada dos Servidores da Anvisa (PFA). Esse programa pretendeu não apenas informar sobre a inter-relação entre políticas públicas de saúde e desenvolvimento, e a construção de uma perspectiva econômica que viabilizasse a percepção dos impactos regulatórios nos processos produtivos do mercado industrial da saúde, mas, sobretudo, inserir uma mudança de foco nas práticas regulatórias adotadas pela agência, passando de uma perspectiva endógena (insulada) a uma prática interacional. Dessa forma, foram reunidos os setores regulados pela Anvisa e por outras instituições públicas de interface com a atuação regulatória no campo da saúde pública, para debater e evidenciar as dificuldades encontradas na interação entre atores-chave do ecossistema de regulação sanitária.

De forma resumida, o programa foi desenhado com uma abordagem de imersão, em que servidores participam de ciclos de palestras, debates e visitas técnicas às fábricas dos setores de alimentos, medicamentos e equipamentos médicos, para ter contato mais próximo com a realidade da regulação fora do ambiente organizacional. Ao final, são desafiados e estimulados a formular propostas de melhoria da regulação, por meio de projetos de intervenção.

No segundo ano de realização do PFA, um dos grupos de servidores participantes elaborou uma proposta de intervenção em uma atividade de turma, originando a Fábrica de Ideias. De conceito simples, a proposta estava baseada em um conjunto de estratégias para promover o melhor aproveitamento do capital intelectual na agência, para além dos limites da hierarquia e da departamentalização, compreendidos naquela ocasião como barreiras ao desenvolvimento de ideias e soluções criativas e inovadoras para os problemas identificados durante a etapa de imersão vivenciadas ao longo do programa. Ela

visava solucionar problemas percebidos pelo corpo funcional, pois havia pouca interação interna e reduzida oportunidade de socialização do conhecimento, bem como insuficiência de incentivos para atuação colaborativa em projetos institucionais multidisciplinares, o que acabava gerando distanciamento, desmotivação, falta de comprometimento e perdas no aproveitamento do potencial criativo dos colaboradores internos, com desperdício de oportunidades de inovação para melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade.

Tal percepção foi confirmada na pesquisa de diagnóstico interno realizada para subsidiar a elaboração do Planejamento Estratégico da Anvisa, em 2015. Nesta pesquisa, mais de 75% dos servidores avaliaram como ruim ou péssimos os mecanismos de incentivo para aplicação de práticas inovadoras no processo de trabalho; e mais de 67%, como ruim ou péssimo o grau de abertura para inovação na forma com que os serviços são prestados pela agência.

Essa realidade reforçava uma cultura burocrática caracterizada pela gestão focada em metas operacionais e dificultava o processo de transformação do conhecimento tácito em resultados institucionais de forma sistêmica, sobretudo no médio e no longo prazos. Boas ideias também costumavam concorrer com urgências e prioridades de curto prazo e acabavam se perdendo, por falta de mecanismos apropriados e de incentivos para o aproveitamento do capital intelectual.

3 CONCEITO E DESAFIO INICIAL DO PROJETO

A ideia inicial era instituir uma dinâmica que possibilitasse a geração e a socialização sistêmica do conhecimento tácito no ambiente corporativo. Além disso, idealizava-se proporcionar engajamento de pessoas motivadas pelo propósito de fazer diferente e de aprimorar processos e práticas em sua rotina de trabalho, como estratégia para o melhor aproveitamento do capital intelectual no enfrentamento dos desafios institucionais.

O objetivo era descobrir como promover o melhor aproveitamento do capital intelectual e possibilitar a geração e o aproveitamento de ideias, utilizando o potencial criativo dos servidores de forma sistêmica e institucionalizada, para além de uma mera caixa de sugestões e independente de sua unidade de lotação – ou seja, o foco não estava restrito à qualificação do processo de trabalho, ele ia além, ao pretender estabelecer espaços relacionais que viabilizassem a troca de experiência e conhecimento, para assim qualificar a atividade regulatória.

A iniciativa foi inspirada na própria experiência do PFA, que possibilitou ambiente favorável à interação, à reflexão e ao surgimento, embora embrionário, de uma variedade de ideias para solucionar problemas identificados ao longo do programa, mas sem perspectiva de desdobramentos efetivos após a sua finalização. A Fábrica de Ideias foi então idealizada como uma rede corporativa, criada para mobilizar o capital intelectual, a fim de gerar oportunidades de inovação no ambiente institucional de forma centrada nas pessoas e na valorização do conhecimento e da criatividade, na expectativa de promover ideias para gerar valor público e melhorar a experiência dos usuários dos serviços prestados pela Anvisa.

Na prática, o projeto foi desenhado com quatro frentes de trabalho, a saber: *i)* fomento à cultura de inovação; *ii)* desenvolvimento de capacidades técnicas e gerenciais para gestão do processo de inovação; *iii)* criação de ambientes colaborativos para cocriação de ideias; e *iv)* mentoria para desenvolvimento de projetos inovadores. Com a missão de conectar pessoas para criar soluções, os principais valores adotados para nortear essa iniciativa foram conhecimento, transparência, iniciativa, criatividade, cooperação, relacionamento interpessoal, reconhecimento e compromisso com resultados.

A abordagem metodológica utilizada na criação e no desenvolvimento do projeto foi inspirada no *design thinking* e nos processos de inovação disseminados pelas escolas de *design* de Paris e

de Stanford, bem como no modelo generativo do processo de *design* da IDEO, difundido por Tim Brown (2010). Eles se alinham ao que podemos chamar de uma onda global de modernização da gestão, marcada pela disseminação de laboratórios de inovação em serviços públicos em diversos países, inclusive o Brasil.

4 TIRANDO A FÁBRICA DO PAPEL: a história do piloto

Em fevereiro de 2016, a Fábrica de Ideias foi institucionalizada como projeto-piloto por meio da Portaria Anvisa nº 157, com tempo de duração de um ano. O objetivo de instituir o projeto como um piloto visava testar em quais condições de governança e metodologia a proposta melhor se adequaria às condições culturais da organização, possibilitando aprendizado e oportunidade para refinar e validar hipóteses inicialmente idealizadas, bem como sua aderência às necessidades institucionais. Como estratégia de produção, era necessário criar espaços e oportunidades de socialização e externalização do conhecimento, a partir da implementação de um conjunto de novas práticas e ferramentas de integração e compartilhamento de experiências e informações, incentivando a inovação (Buvnich, 2013).

Por esse motivo, optou-se que, para a fase do piloto, o principal lócus para fomento à inovação em processos e serviços prestados pela agência se daria naquele momento, a partir das turmas do PFA, em razão da estrutura e da dinâmica já existentes. Isto se deu não apenas por razões de economicidade e sinergia, mas também por serem bastante similares ao processo de inovação preconizado pela abordagem de *design thinking*, o que facilitou a sua implantação, minimizando esforços e otimizando a utilização dos recursos institucionais já existentes.

O projeto também contou com uma estrutura de governança formalmente institucionalizada, por meio do normativo que criou a Fábrica de Ideias. O desafio do modelo de governança proposto foi conciliar a relevância estratégica desta

iniciativa para o desenvolvimento institucional da Anvisa com o menor custo operacional em todos os níveis de gestão. Para isso, foram idealizados arranjos matriciais com atuação colaborativa e papéis diferenciados e bem definidos nos níveis estratégico, tático e operacional para as funções de organização e funcionamento da Fábrica.

A governança do piloto foi composta por uma comissão executiva, formada por representantes da Diretoria de Gestão Institucional (Diges), da Assessoria de Planejamento (Aplan), da Assessoria de Comunicação (Ascom), da Gerência-Geral de Gestão de Pessoas (GGPES), da Gerência-Geral de Conhecimento, Inovação e Pesquisa (GGCIP) e dos servidores idealizadores do projeto da Fábrica de Ideias. Estes cumprindo um papel transversal para apoiar a Diges na coordenação e no acompanhamento da implementação do projeto-piloto.

A coordenação da gestão operacional da Fábrica ficou a cargo da GGCIP. Ela atuou como secretária executiva da comissão, além de realizar o planejamento e apoiar a execução, o acompanhamento e a avaliação das atividades do piloto, bem como a seleção e o refinamento das ideias; a definição de times de inovação e do escopo dos projetos que seriam incubados pela Fábrica como parte da experiência-piloto.

Os times dos projetos selecionados eram formados por equipes multidisciplinares designadas para cada atividade da Fábrica, compostas por servidores de várias áreas que seriam responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos, com foco na criação de soluções, respeitando basicamente quatro papéis fundamentais, presentes no box 1.

4.1 Lançamento do projeto

O lançamento do projeto foi marcado por uma palestra sobre experiências de inovação no setor público. Após, houve uma roda de conversa, no período da tarde, com o objetivo de sensibilizar e promover diálogo aberto sobre a problematização

BOX 1

Papéis fundamentais dos times de inovação da Fábrica de Ideias

- *Líder do time*: é o servidor vinculado à área do projeto, com conhecimento e acesso ao líder executivo.
- *Facilitador*: é o servidor capacitado pela Fábrica de Ideias, com conhecimento e experiência na abordagem metodológica e nos processos de trabalho para desenvolvimento do projeto.
- *Idealizadores*: são os servidores que integram o time do projeto, sendo os principais geradores de ideias. Eles podem ser lotados em qualquer área da Anvisa.
- *Time ampliado*: em determinadas etapas, há possibilidade de trabalho com participação de convidados e colaboradores eventuais, como áreas de interface, *experts*, monitores, mentores etc.

Elaboração dos autores.

dos temas, com ampla participação dos servidores, inclusive na organização do evento.

A fim de incentivar e engajar o público interno no lançamento, foi necessário desenvolver um plano de divulgação das atividades do piloto da Fábrica de Ideias. Para tanto, foi realizada uma campanha a partir de um *teaser* da programação do evento, seguida de uma estratégia de *e-mail marketing* com gamificação por meio de recompensa.

Os *e-mails* permitiram diferentes níveis de interação para instigar servidores sobre a temática de inovação no setor público. As recompensas possuíam um valor simbólico, como a entrega de balões amarelos a gás nas estações de trabalho, simbolizando o pensamento inspirador da inovação. Cada balão continha uma mensagem, e os destinatários recebiam um convite para participar da roda de conversa, após a palestra de lançamento do piloto.

4.2 Oficinas de inovação com *design thinking*

Na sequência do lançamento, foram realizadas as oficinas do PFA daquele ano. Nesse sentido, o terceiro módulo do programa, que era dedicado à produção de um projeto de intervenção para melhoria das práticas regulatórias, seria agora realizado com o apoio da Fábrica de Ideias, com uso da abordagem metodológica do *design thinking*. Inicialmente, estavam previstas três oficinas, sendo duas com foco em temas finalísticos e uma, em desafios de gestão, mas apenas as duas primeiras foram realizadas, devido a

fatores fora da governabilidade do projeto que impossibilitaram a realização da última turma.

Ao todo, participaram sessenta servidores com atuação em diferentes áreas da Anvisa, e a iniciativa resultou em um total de dez propostas de melhoria em diversos setores da agência. As ideias geradas nas oficinas foram posteriormente apresentadas no concurso de ideias da Fábrica; outra estratégia utilizada para disseminar a cultura de inovação e promover o engajamento do público interno da agência durante o piloto, para além dos participantes do PFA. Esse módulo foi muito importante para aprendizagem e desenvolvimento de capacidades técnicas do núcleo do projeto em relação à abordagem metodológica, bem como de processos e técnicas para promover a geração e o aproveitamento de ideias. Tal módulo também foi determinante para a construção do modelo de gestão da inovação para o ambiente corporativo.

4.3 Primeira turma de formação de gestores

Após as oficinas de inovação no PFA da Anvisa, iniciou-se a implementação da estratégia de desenvolvimento de capacidades e sensibilização dos gestores da agência, por meio da oferta do curso Inovação: Teoria e Métodos, desenvolvido em parceria com servidores do Ipea. Esse curso foi viabilizado por intermédio de pagamento de gratificação por encargo de curso ou concurso, regulamentada pelo Decreto nº 6.114, de 15 de maio de 2007, e contou com apoio logístico da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), vinculada ao Ministério do Planejamento,

Desenvolvimento e Gestão (MP). As capacitações e oficinas realizadas tinham por diretriz o ciclo de geração de ideias (inspiração-ideação-implementação) e contaram com o uso de técnicas e ferramentas de *design*, como empatia, *persona*, ponto de vista, *brainstorming*, matriz factibilidade *versus* resolutividade, prototipação e teste, iteração, prova de conceito, *canvas* de inovação, *storytelling*, *pitch*, entre outras.

A ideia inicial era sensibilizar gestores de áreas cujos servidores estariam participando do PFA, a fim de possibilitar uma base de comunicação mínima para favorecer o diálogo da gramática de inovação entre servidores e suas respectivas chefias. Essa iniciativa foi bastante importante para sensibilização do nível de gerenciamento executivo da agência e contou com a adesão de lideranças importantes da organização, como adjuntos de diretores e gerentes-gerais, favorecendo a obtenção de apoio inicial para o projeto.

4.4 Seleção e priorização de ideias para o piloto

De agosto a outubro de 2016, foi iniciada uma nova etapa do projeto, baseada no desenvolvimento de estratégias e rotinas para seleção das propostas idealizadas durante as oficinas do PFA. O objetivo era priorizar uma entre as iniciativas idealizadas para refinamento e prototipação com apoio da Fábrica de Ideias, a fim de adquirir competências técnicas e gerenciais para gestão da inovação no ambiente corporativo, divulgar as iniciativas

inovadoras formuladas pelos participantes e engajar outros servidores para além do PFA.

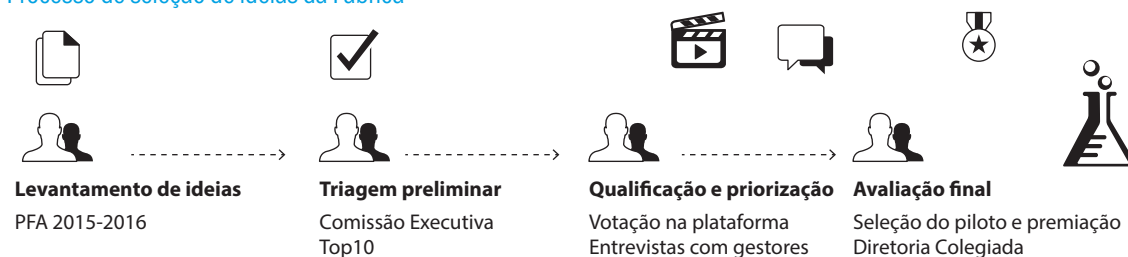
A estratégia utilizada foi selecionar as propostas por meio da realização de um concurso de ideias, com participação de servidores, gestores e dirigentes em diferentes etapas do processo de seleção, envolvendo diversos níveis de gestão. A iniciativa também contemplou uma etapa de premiação e reconhecimento ao final do processo, conforme ilustra a figura 1.

O concurso foi regulamento pela Portaria nº 1.693, de 29 de agosto de 2016, e os critérios de seleção das ideias estavam baseados nos princípios de desejabilidade, factibilidade, resolutividade e criatividade.

A primeira etapa (triagem preliminar) foi realizada pela comissão executiva, que avaliou 28 ideias geradas durante as turmas do PFA, incluindo ideias apresentadas no ano anterior ao concurso, em 2015, e selecionou as dez ideias com maior alinhamento aos objetivos estratégicos e potencial de desenvolvimento com apoio da Fábrica de Ideias.

Na segunda etapa (qualificação e priorização), as dez ideias pré-selecionadas foram apresentadas pelos seus idealizadores por meio de um vídeo de até três minutos e disponibilizadas para votação aberta dos servidores em uma plataforma de comunicação interna. Nesta etapa, foram contabilizados 729 votos

FIGURA 1
Processo de seleção de ideias da Fábrica



Elaboração dos autores.

nas ideias apresentadas, em apenas quatro dias de votação, o que representa a proporção de aproximadamente 12% de engajamento de toda a força de trabalho da agência, incluindo servidores lotados fora de Brasília.³

Para estimular o engajamento dos servidores, a principal estratégia foi a construção de incentivos de reconhecimento e recompensa. Os primeiros foram baseados em transparência e atributos que conferem reputação, inspirados em abordagens de gamificação, tais como a formação de times de inovação, a utilização de plataforma para divulgação e votação das ideias, a identificação e valorização pública dos idealizadores, bem como a realização de eventos comemorativos, exposições etc. (Brasil, 2017). Os incentivos de recompensa foram baseados em premiações financeiras e não financeiras, como previsão de pagamento de prêmio em dinheiro – obtido com patrocínio da associação de servidores da agência –, participação em visitas técnicas e atividades de desenvolvimento da ideia selecionada, oportunidades de capacitação e concessão de vaga privativa compartilhada entre os vencedores do concurso (*op. cit.*).

A terceira e última etapa (avaliação final) foi a escolha da ideia vencedora pelos diretores da Anvisa, realizada em sessão ordinária da diretoria colegiada. Nesta reunião, duas ideias foram contempladas para obter o suporte da Fábrica de Ideias por meio de protótipos a serem desenvolvidos para refinamento e teste das propostas idealizadas. A premiação dos idealizadores ocorreu na VI Semana do Conhecimento⁴ e contou com apoio da Associação dos Servidores da

Anvisa (Univisa), que já promovia regularmente um prêmio de reconhecimento de propostas de melhoria de processos no âmbito da Anvisa.

Atualmente, o projeto está na fase de desenvolvimento das ideias premiadas e avaliação dos resultados alcançados até o momento. Para esse propósito, a Fábrica de Ideias tem contado com o apoio do Laboratório de Inovação em Governo (G.NOVA), por meio de oficinas e mentorias realizadas no âmbito da parceria firmada em outubro de 2016 entre a Anvisa e a Enap. A expectativa é que os resultados mais relevantes dessa experiência sejam alcançados até o final de 2017.

5 FABRICANDO LIÇÕES

Apesar de o projeto ainda estar em sua fase-piloto e estarmos em fase de avaliação das atividades realizadas até o momento, já é possível contabilizar resultados promissores e muitas lições aprendidas. No que se refere ao desenvolvimento de capacidades técnicas e gerenciais para gestão do processo de inovação, já foram registradas 941 participações nas diversas atividades de disseminação da cultura de inovação, além do envolvimento de 39 gestores e lideranças na primeira iniciativa de formação sobre temáticas e abordagens metodológicas a serem utilizadas no projeto, abrangendo diferentes níveis de gestão da organização.

Também foram mobilizados sessenta servidores para um primeiro contato com a metodologia, que passou a ser utilizada em caráter experimental no PFA, servindo como um protótipo funcional

3. De acordo com o regulamento aprovado, os idealizadores apresentaram suas ideias em formato de resumo, acompanhado de um vídeo de até três minutos para a etapa de votação dos servidores. Cada servidor poderia utilizar até três votos para selecionar as melhores ideias; todavia, nem todos que votaram os utilizaram. Estima-se que o percentual de engajamento na etapa de votação das ideias foi superior a 12%, mas como não houve detalhamento na análise da quantidade de votos por servidor, optou-se pelo resultado mais conservador, que considera como se todos os participantes tivessem utilizado a totalidade dos três votos. O processo de seleção contou ainda com entrevistas com os gestores das áreas relacionadas com o tema das ideias e avaliação da comissão executiva para priorização e seleção da diretoria colegiada da agência.

4. A Semana do Conhecimento é um evento realizado regularmente pela Anvisa, com o objetivo de promover a atualização técnica e científica dos servidores da agência, a partir tanto da disseminação da sua produção interna quanto da catalisação das inovações nacionais e internacionais promovidas por centros de pesquisa e outras agências reguladoras internacionais.

para definição do *modus operandi* da Fábrica de Ideias em suas atividades futuras. Os testes de reação aplicados durante as atividades da Fábrica ao longo do piloto indicaram que 72% dos respondentes manifestaram interesse em se aprofundar no tema, e que 85% recomendaram a disseminação dessas atividades na agência, o que sinaliza que o projeto apresenta potencial de alinhamento com as expectativas das pessoas que atuam na organização e, ao menos em um primeiro momento, há boa receptividade para formação de uma cultura de inovação no ambiente corporativo.

Quanto à criação de ambientes colaborativos para cocriação de ideias, ficou evidente a necessidade de organização de um espaço físico que proporcione a interação para troca de experiências e produção colaborativa, bem como a promoção de estratégias relacionais para momentos de troca de conhecimento. Durante o piloto, foi essencial poder contar com o espaço do G.NOVA e da Enap. Para a próxima fase do projeto, foi enfatizada a necessidade de construir um espaço similar na Anvisa.

No que se refere à mentoria para desenvolvimento de projetos inovadores, o apoio fornecido pelo G.NOVA e pela Enap também tem sido essencial ao processo de aprendizagem. O suporte de instituições ou profissionais que dominem técnicas de cocriação e fomento à inovação tem contribuído para o empoderamento da equipe do projeto e para que ele ganhe escala.

Por último, no que se refere ao fomento à cultura de inovação, podemos dizer que o coraço do projeto foi marcado pelo envolvimento de pessoas com potencial de mobilização, que atuaram de forma proativa como catalisadores na formação de uma rede de servidores engajados

na disseminação da metodologia e na incorporação do modelo mental (*mindset*) de inovação como método de trabalho. Eles foram – e são – a essência do processo criativo, fundamental para a inovação acontecer.

Quanto ao objetivo citado (fomento à cultura de inovação), um importante resultado foi aferido durante as atividades de avaliação do projeto-piloto.⁵ Um total de 72% dos respondentes da pesquisa avaliou positivamente o impacto do projeto, e o nível de abertura para inovação nos processos de trabalho também foi bem avaliado, como bom ou ótimo, para 55% dos respondentes, chegando a 67% entre os que tiveram contato direto com alguma atividade do piloto. Um resultado oposto foi observado em 2015, no diagnóstico realizado antes do projeto para o planejamento estratégico da agência, quando o resultado foi avaliado como ruim ou péssimo para 62,7%.

No quesito sensibilização das lideranças em relação ao conceito e à importância da inovação para a Anvisa, foi possível observar disparidade em relação ao perfil dos respondentes. As lideranças que tiveram contato com o projeto foram melhor avaliadas, e aqueles que não tiveram contato com o piloto, em geral, foram avaliados mais negativamente, com uma diferença de 28% em relação ao outro grupo. Isso sinaliza algum tipo de ganho positivo para a imagem das lideranças que dele participaram diretamente, ainda que de forma pontual.

A despeito de os resultados iniciais serem favoráveis aos objetivos inicialmente pretendidos, ainda subsistem grandes desafios e questões a serem exploradas e certamente aperfeiçoadas. O box 2 contempla uma breve síntese dos principais aspectos que têm favorecido a implantação dessa iniciativa na agência ao longo de sua curta, porém rica, jornada.

5. O projeto-piloto está em fase de avaliação, conduzida por um pesquisador externo e com uso de diversos instrumentos, como análise documental, entrevistas e grupo focal. Além disso, também foi realizada uma pesquisa de opinião direcionada a todos os servidores da agência, com o objetivo de conhecer a percepção dos respondentes em relação às atividades realizadas no projeto-piloto da Fábrica de Ideias até o momento. Foram 102 respondentes, no período de 24 de março a 4 de abril de 2017, dos quais 63% não tinham participado de nenhuma das atividades do piloto da Fábrica.

Consideramos importante compartilhar alguns dos principais desafios relativos ao piloto da Fábrica de Ideias, resumidos no box 3, para contribuir com a reflexão e a superação de barreiras à inovação no setor público.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formatação de um projeto como experiência-piloto foi de grande valia para o amadurecimento da capacidade de gestão do processo de inovação na Anvisa. Com isso, foi possível, de forma mais segura, identificar as necessidades institucionais e perceber qual o caminho mais promissor para a institucionalização da proposta.

Nesse sentido, a experiência tem demonstrado que a maior demanda da agência está focada na inovação de seus processos internos de trabalho. Apesar do potencial de desenvolvimento de inovações em serviços – e, conseqüentemente, no processo de regulação em si –, é para dentro que a agência tem demandado que a estratégia de inovação seja direcionada nesta fase inicial, mais focada no campo da modernização da gestão e do fomento à cultura de inovação e não da geração de inovações em si.

A possibilidade de troca de experiências na própria instituição e de aproveitamento de *expertises* internas de maneira fluida sem

a rigidez dos processos de controle de remoções e cessões, a capacidade de utilização de metodologias que promovam o entendimento do problema a partir de diversos pontos de vista, a riqueza da inclusão de outras visões, a possibilidade de produção de resultados por meio de processos mais descontraídos, tudo isso tem contribuído para que o projeto despertasse atenção e interesse de quem dele participou.

Nesse momento, o piloto está em fase de construção de sua estratégia de institucionalização como processo de trabalho perene e enfrenta o desafio de ancorar um processo matricial e coletivo em uma estrutura hierárquica. Para isso, precisaremos coordenar estratégia, comunicação, bem como gestão do conhecimento, de pessoas e de processos organizacionais de forma harmônica e integrada.

Na Fábrica de Ideias há uma máxima que ilustra a missão do projeto: conectar pessoas para encontrar soluções. É dessa maneira que esperamos prosseguir no desenvolvimento do projeto em sua nova etapa. Que o compartilhamento dessa experiência também possa contribuir para inspirar outras iniciativas capazes de conectar e gerar novas ideias e soluções ainda melhores para promover a inovação no setor público. Siga em frente, vamos inovar!

BOX 2

Aspectos favoráveis à implantação do projeto na Anvisa

- Início de uma nova liderança na área de gestão institucional da agência.
- Alinhamento de propósitos com a agenda estratégica e as prioridades de gestão.
- Apoio institucional da alta direção.
- Tecnologia e métodos de baixo custo e fácil incorporação.
- Receptividade e engajamento do corpo técnico e gerencial.
- Referencial de uso de práticas de inovação na experiência internacional.
- Formação nacional de uma agenda de modernização da gestão e da rede de inovação no setor público.
- Sinergia e alinhamento com iniciativas já em andamento para eficiência e redução de esforços.
- Implantação gradual em ambiente controlado por meio de piloto antes de gerar escala.
- Uso da abordagem de inovação para desenvolvimento, acompanhamento e avaliação do próprio projeto.

Elaboração dos autores.

BOX 3

Principais desafios relativos ao projeto da Fábrica de Ideias

- A cultura burocrática de agentes públicos pode prejudicar ou desencorajar iniciativas e práticas inovadoras no ambiente organizacional.
- A confusão entre o processo de gestão da inovação com escritório de projetos, processos, gestão da qualidade ou planejamento estratégico, delimitando seu espaço como lócus para promover e apoiar a geração, a experimentação e a validação de ideias para testar práticas inovadoras e minimizar incertezas inerentes ao processo de inovação.
- A necessidade de ampliar a cobertura das iniciativas de formação de competências técnicas e gerenciais, para que a gestão do processo de inovação ocorra de forma sustentável.
- A criação de incentivos e estratégias de engajamento do nível intermediário de gestão, para evitar barreiras de mobilidade no aproveitamento do capital intelectual; geralmente restrito aos departamentos que são pressionados por uma visão imediatista, devido à escassez de recursos humanos e à necessidade de cumprimento de metas operacionais de desempenho junto a seus superiores.
- A criação de oportunidades para geração de ideias, com o intuito de desenvolver um modelo de gestão da inovação não é suficiente. Também é preciso institucionalizar uma sistemática de avaliação e apoio à implantação de ideias, que promova mudanças com percepção de valor para o contexto organizacional.
- A institucionalização e a ampliação de mecanismos de reconhecimento e recompensa no serviço público como incentivo de alta *performance*, para geração de ideias inovadoras para além das metas e das tradicionais avaliações de desempenho.
- Os critérios e toda a sistemática de avaliação devem ser transparentes e consistentes para gerar credibilidade e engajamento junto aos idealizadores ao longo do tempo.
- O desenvolvimento de estratégias para incorporação e disseminação das abordagens metodológicas como método de trabalho, a fim de gerar escala no processo de gestão da inovação após o piloto. Atualmente, o conhecimento encontra-se relativamente centralizado e baseado na colaboração voluntária de profissionais engajados como disseminadores do projeto em diferentes unidades da organização, por não dispor de estrutura própria – inclusive física – para ampliar sua capacidade de resposta, o que foi temporariamente mitigado por meio de parceria firmada com o G.NOVA.
- A interação intragovernamental nas iniciativas de inovação ainda é incipiente – para não dizer quase inexistente – e não ocorre de forma sistemática e fluida, o que limita a capacidade de aproveitamento do capital intelectual do próprio poder público. Isto também ocorre nos departamentos internos das organizações públicas, incluída a Anvisa.
- A necessidade de idealizar mecanismos de inovação aberta que possibilitem segurança jurídica e maior interação com a sociedade para fortalecimento da empatia entre agentes públicos e cidadãos, além de ampliação do potencial de inovação para além das fronteiras institucionais, sem colocar em risco questões relativas a um provável conflito de interesses.
- A falta de precedentes ou um marco jurídico muito claro com relação aos órgãos e mecanismos de controle frente aos projetos de inovação. Isto pode limitar o nível de risco assumido pelos agentes públicos devido à possibilidade de erros em menor escala e, consequentemente, o grau de inovação dos projetos e seus resultados – mesmo por aqueles que compreendem os ganhos do modelo de gestão da inovação –, justamente para minimizar eventuais impactos negativos de políticas públicas ou programas imperfeitos ou limitados.

Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Relatório de registro e sistematização do desenvolvimento do projeto de inovação da Fábrica de Ideias**. Brasília: Anvisa, 2017. No prelo.

BROWN, T. **Design thinking**: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Tradução de Cristina Yamagami. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *In*: PARTICIPAÇÃO,

DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS – ENCONTRO INTERNACIONAL UNESP, 2013, Araraquara, São Paulo. **Anais...** Araraquara: Unesp, 2013. v. 1.

LOPES, A. V. *et al.* Novas perspectivas de aprendizado em regulação: a experiência do Programa de Formação Aplicada dos Servidores da Anvisa. *In*: BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Programa de Formação Aplicada: regulação no divã**. Brasília: Anvisa, 2015.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da inovação**: integrando tecnologia, mercado e mudança organizacional. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

CAPÍTULO 11

INCENTIVOS A *STARTUPS* NO BRASIL: os casos do Startup Brasil, InovAtiva e InovApps

Luanna Sant'Anna Roncaratti¹

1 INTRODUÇÃO

As últimas décadas foram marcadas por intensas transformações e uma impactante revolução tecnológica. A internet promoveu importantes mudanças no modo como vivemos atualmente, principalmente no que se refere às nossas formas de comunicação, interação e obtenção de informações. Nesse contexto, o tema da inovação ganha destaque, sinalizando que o conhecimento e a inovação desempenham um papel essencial nas economias contemporâneas.

O papel que o governo e as políticas públicas devem desempenhar nesse cenário também se torna relevante. Para Pena e Mazzucato (2016), vários países estão buscando alcançar um crescimento econômico que seja inteligente (guiado pela inovação), inclusivo e sustentável. Tal objetivo requer que o governo e as políticas públicas, com relação à economia, tenham o papel catalisador de criar e “moldar” mercados por meio de parcerias público-privadas dinâmicas.

No atual cenário de inovação e revolução tecnológica, as *startups* surgem como atores relevantes e uma das principais fontes de inovação. Conforme Kon *et al.* (2014), grande parte das inovações surgidas, no século XX, na indústria de alta tecnologia, era gerada em médias e grandes empresas. Entretanto,

a popularização da internet e de tecnologias móveis favoreceu e acelerou o processo de criação e adoção de novas tecnologias.

De acordo com Rammer e Müller (2012), a experiência do Vale do Silício e a observação de que um alto nível de atividade de *startups* caminha paralelamente ao progresso econômico na atualidade orientaram inúmeros países a estabelecerem uma ampla gama de programas de apoio a *startups* e pequenas e médias empresas. Para Pena e Mazzucato (2016), o sucesso do Vale do Silício se deve à habilidade que essas organizações têm de aceitar o risco e a incerteza que existem em toda a cadeia de inovação, estando dispostas a experimentar e aprender a partir de tentativas e erros.

A partir dos anos 2000, surgem e propagam-se por inúmeros países políticas voltadas para incentivar as *startups* e a inovação com base nessas empresas. Iniciativas desse tipo foram observadas em diversos países, como: Estados Unidos, Israel, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Singapura, Índia, União Europeia, Hungria, Irlanda, Lituânia, Áustria, Portugal, entre outros.

No Brasil, programas recentes foram lançados para incentivar *startups* em diversos níveis de governo e por diferentes organizações. Além do Distrito Federal, podemos citar os seguintes estados que fazem parte de programas de incentivo: São Paulo, Santa Catarina,

1. Especialista em políticas pública e gestão governamental em atuação no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

Minas Gerais, Rio de Janeiro e Maranhão. No governo federal, há várias iniciativas operadas por ministérios, por bancos públicos – Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), cada uma delas com desenho, objetivos e instrumentos específicos.

Este capítulo tem como objetivo analisar e comparar três iniciativas do governo federal brasileiro, desenhadas e executadas pela administração direta, ou seja, ministérios, que tiveram como foco o incentivo ao empreendedorismo e ao desenvolvimento tecnológico a partir de *startups*:

- o programa Startup Brasil, implementado pelo então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI);
- o programa InovAtiva, executado pelo então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic); e
- o programa InovApps, implementado pelo então Ministério das Comunicações.

A seleção dessas iniciativas justifica-se por terem começado quase paralelamente entre os anos 2012 e 2014, com objetivos próximos, e por serem conhecidas como experiências inovadoras nesse campo. Este capítulo buscará apresentar e comparar os aspectos centrais de cada iniciativa, incluindo os seus objetivos, os instrumentos de incentivo utilizados, os arranjos e as parcerias construídas para viabilizar os programas, os seus eventuais elementos de mudança ou inovação, bem como os desafios enfrentados e as lições aprendidas.

Para tanto, será utilizada como referência a classificação de *startups* e instrumentos de incentivos do estudo de Rammer e Müller (2012). A metodologia utilizada será essencialmente qualitativa, considerando as especificidades de cada caso, baseando-se nos

documentos oficiais e nos dados levantados a partir de relatos e entrevistas com os gestores responsáveis pelas respectivas iniciativas.

2 TIPOLOGIA E INSTRUMENTOS DE INCENTIVO DE *STARTUPS*

Os conceitos e definições de *startups* são variados. Blank e Dorf (2012 *apud* Kon *et al.*, 2014) definem *startup* como uma organização temporária em busca de modelo de negócio escalável, repetitivo e lucrativo. Já para Ries (2012), *startup* é um empreendimento humano formado para criar novos produtos e serviços em condições de extrema incerteza. Por isso são utilizadas metodologias ágeis de desenvolvimento de produtos, que buscam evitar desperdício de esforços e retrabalho, sendo rápidas, adaptativas, aproximando o cliente do processo de desenvolvimento, que envolve entregas incrementais, frequentes, periódicas e funcionais. O processo de uma *startup* se adapta às necessidades das pessoas, e não o contrário. A competência, a colaboração, a autonomia e a auto-organização são características valorizadas e necessárias nessas empresas.

Nem todas as *startups*, porém, são parecidas, e cada uma delas demanda estratégias de desenvolvimento e incentivos específicos. Rammer e Müller (2012) apresentam uma tipologia para a compreensão e a classificação da ampla gama de *startups* existentes, conforme a seguir.

- 1) Empresas baseadas em nova tecnologia (*new technology-based firms* – NTBFs), isto é, em novos procedimentos para a produção de bens e serviços (como Google, Amazon), e caracterizadas por alta intensidade de conhecimento.
- 2) *Startups* baseadas em oportunidade: são empresas lançadas por pessoas que querem explorar uma oportunidade de mercado. Muitos dos fundadores

dessas *startups* são ex-funcionários que identificaram novas ideias de negócios, mas não foram capazes de explorá-las plenamente em suas empresas anteriores.

- 3) *Copycat startups* (ou *startups* de imitação): são empresas motivadas principalmente pelo desejo de seus fundadores de trabalhar por conta própria e caracterizadas pela imitação de ideias de negócio de empresas existentes. Normalmente, não se baseiam em qualquer nova tecnologia, nem tentam explorar uma oportunidade de mercado, sendo frequentemente encontradas em setores nos quais os custos de começar um negócio são baixos, como comércio e outros serviços orientados para o consumidor.
- 4) *Startups* impulsionadas pelo desemprego e outras necessidades de seus fundadores: são normalmente estabelecidas em setores com baixas barreiras de entrada e baixos requisitos de qualificação.

As iniciativas e os instrumentos de incentivo a *startups* usualmente levam em conta suas diferentes fases de maturação. O processo de estabelecimento de um novo negócio costuma ser dividido em quatro estágios, cada um com desafios específicos:

- fase da ideia – os empresários identificam oportunidades para um negócio e decidem se envolver na atividade empresarial;
- fase semente – os empresários avaliam o mercado, desenvolvem um modelo de negócio e identificam os aspectos essenciais necessários para executá-lo;
- fase *startup* – estabelecimento do negócio, incluindo a criação oficial da empresa, a contratação de funcionários, o aluguel de escritório ou de espaço de produção e a aquisição de equipamentos; e

- fase de expansão – compreende o período posterior ao lançamento bem-sucedido de um produto no mercado, em que o volume de produção é aumentado para uma escala ótima.

Rammer e Müller (2012) destacam que, como qualquer ferramenta de política pública, a promoção de *startups* não pode simplesmente se justificar pela existência delas mesmas. Se as atividades do setor privado resultarem em um número e uma composição ideais de *startups* para toda a economia, não há necessidade de intervenções políticas, porém não é uma tarefa simples determinar se existem poucas ou muitas *startups* em uma economia, ou qual seria a composição ótima dos seus diferentes tipos. Em geral, assume-se que há muito poucas *startups* nos países desenvolvidos, enquanto nos países em desenvolvimento o problema não seria tanto a falta de *startups*, mas o número desproporcionalmente alto de empresas surgidas por necessidade em comparação com aquelas baseadas em oportunidade e NTBFs. Considerando esses fatores, há diferentes objetivos e estratégias envolvidos nesse campo de política pública, como: *i*) a criação de novos empregos e a redução do desemprego; *ii*) o aumento da competição e da eficiência do mercado; *iii*) a promoção da inovação e o desenvolvimento de novas tecnologias; *iv*) a aceleração de mudanças estruturais na economia; e *v*) o desenvolvimento econômico local.

No mesmo trabalho, os autores oferecem um panorama dos instrumentos de promoção de *startups* em uso nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Eles podem ser agregados em quatro tipos principais, conforme a seguir.

- 1) Apoio financeiro: envolve recursos para desenvolvimento de ideias e produtos, empréstimos, garantias, provisão de capital de risco, isenções ou descontos fiscais ou de contribuições sociais para novos negócios.

- 2) Consultoria: inclui aconselhamento legal e de gestão sem custos; infraestrutura, como centros para *startups* com espaço e serviços baratos para novos negócios; apoio mercadológico, como feiras para apresentar novos negócios e ajuda para entrar em mercados externos; e apoio para redes de investidores-anjo e para a cogestão de *startups*.
- 3) Construção de modelos: podem ser prêmios para *startups* bem-sucedidas; competições de planos de negócios que estimulem outros a segui-los; e atividades e campanhas para aumentar a atenção pública e promover a importância do empreendedorismo.
- 4) Treinamento: podem ser atividades em universidades para melhorar as condições para estudantes iniciarem negócios;

incubadoras e parques científicos que mostrem aos estudantes as oportunidades e os desafios de executar um negócio; e treinamento em habilidades negociais.

3 STARTUP BRASIL

O Startup Brasil,² Programa Nacional de Aceleração de *startups*, foi instituído em 2012 pelo MCTI, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de *startups*, entendidas como empresas principiantes de base tecnológica, que atuem nas áreas de *software*, *hardware* e serviços de tecnologia da informação (TI), ou ainda *startups* que se proponham a utilizar essas tecnologias como elementos do seu esforço de inovação. A iniciativa foi uma das dez premiadas pela 20ª edição do Concurso Inovação em Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).³

QUADRO 1

Principais elementos do Startup Brasil

Nome da iniciativa	Startup Brasil
Responsável pelo desenho e adoção da iniciativa	Governo federal – MCTI
Objetivo declarado	Apoiar o desenvolvimento de <i>startups</i> que atuem nas áreas de <i>software</i> , <i>hardware</i> e serviços de TI, ou ainda <i>startups</i> que se proponham a utilizar essas tecnologias como elementos do seu esforço de inovação.
Objetivo estratégico	Promoção da inovação e desenvolvimento de novas tecnologias.
Ano de implantação	2012.
Tipo de <i>startup</i> incentivada	Empresas baseadas em nova tecnologia, <i>startups</i> baseadas em oportunidade.
Estágio do estabelecimento do negócio promovido	Semente e <i>startup</i> .
Tipo de instrumento	Apoio financeiro por meio de recursos não reembolsáveis (bolsas) e investimentos em capital de risco (<i>equity</i>), aconselhamento legal e de gestão, infraestrutura, apoio de <i>marketing</i> e acesso a mercados.
Montante financeiro por projeto ou <i>startup</i> aportado pelo governo	R\$ 200 mil.
Participação da iniciativa privada ou do setor acadêmico	Investimentos em capital de risco e aconselhamento/mentoria de aceleradoras.

(Continua)

2. Informações sobre o programa estão disponíveis no portal: <<http://startupbrasil.org.br/>>.

3. O programa recebeu alguns outros reconhecimentos, tendo sido *i*) selecionado como uma das cinco iniciativas que mais contribuíram para o ecossistema de *startups* do Brasil em 2013 e 2014, em eleição promovida pelo Startupi (principal *blog* de *startups* do país); e *ii*) citado como boa prática internacional de acesso a investimento em estudo elaborado pela Ernst & Young sobre empreendedorismo para a juventude. Também foi apresentado no Startup Nations Summit 2014, na Coreia do Sul, e considerado inspiração para a criação do programa do governo de Buenos Aires com aceleradoras.

(Continuação)

Nome da iniciativa	Startup Brasil
Inovação ou diferencial da iniciativa	Construção de arranjo entre entidades públicas e privadas para a aceleração das empresas, ofertando recursos financeiros diretos não reembolsáveis, investimentos das aceleradoras, capacitação, mentoria e conexão com clientes, investidores e outras <i>startups</i> .
Desafios encontrados	i) Escassez de pessoal especializado; ii) regras para contratação na administração pública; iii) concentração regional de aceleradoras e projetos; iv) mudanças políticas; e v) restrições orçamentárias.

Elaboração da autora.

Para formular o programa, o MCTI realizou pesquisa que identificou três fatores que limitavam o desenvolvimento dessas empresas: *i)* a necessidade de os empreendedores dividirem seu tempo entre a *startup* e outras atividades profissionais; *ii)* a dificuldade em atrair e reter talentos; e *iii)* o pouco conhecimento do mercado-alvo. Esse estudo ajudou os formuladores do programa a compreenderem que, para incentivar *startups* e aumentar sua taxa de sucesso, seria necessário que combinassem o aporte de recursos financeiros para atração de talentos e o auxílio no acesso ao mercado.

Além disso, o programa levou em conta o novo modelo de apoio a *startups*, surgido nos Estados Unidos, em 2005, que ia além dos modelos existentes à época (incubadoras de empresas), combinando a oferta de capital-mente com um programa de capacitação e mentoria por meio de aceleradoras de empresas. A figura da aceleradora surge como um agente fortemente orientado ao mercado, geralmente de origem privada e com capacidade de investimento financeiro, que tem a função de direcionar e potencializar o desenvolvimento das *startups*.

O programa Startup Brasil foi então lançado em 2012, dispondo de um conjunto de instrumentos às *startups* selecionadas durante um período de doze meses, incluindo:

- bolsas de pesquisa, desenvolvimento e inovação, oferecidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), no valor de até R\$ 200 mil, para os empreendedores (líderes das *startups*) e para a atração de recursos humanos;
- apoio (aceleração) de aceleradoras situadas no país e qualificadas pelo programa, incluindo orientação (mentoria), espaço de trabalho, conexões, serviços de negócios, acesso a mercado e a investidores e investimento de capital em troca de uma participação no capital da *startup*;
- acesso a escritórios internacionais em São Francisco, Nova Iorque e Singapura, por meio das parcerias;⁴ e
- participação nos eventos de apresentação para investidores no Brasil e no exterior (*Demodays*).

No período de 2013 a 2015, foram apoiadas quatro turmas em duas edições anuais, com recursos públicos no montante total de R\$ 34 milhões. O Startup Brasil recebeu 2.855 inscrições de 24 estados e mais de 57 países. Das inscritas, 183 empresas de dezessete estados e treze países foram selecionadas para receber o apoio do programa.

4. Essas parcerias foram promovidas pelo programa por meio da Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro (Softex), da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A principal inovação do programa, segundo seus próprios gestores, foi a construção de um arranjo institucional complexo entre entidades públicas e privadas para a aceleração de empresas principiantes de base tecnológica, ofertando recursos financeiros diretos e não reembolsáveis, na forma de bolsas de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), investimentos por parte das aceleradoras, bem como capacitação, mentoria e conexão com clientes, investidores e outras *startups*. Nesse arranjo, o governo federal e as aceleradoras atuam como coinvestidores nas *startups* apoiadas, sendo o recurso público não reembolsável, e o privado, investimento direto. As aceleradoras conectam as *startups* com potenciais investidores e, como sócias da *startup*, são remuneradas apenas quando a participação acionária no capital da empresa for vendida no futuro.

Além da parceria com as aceleradoras, o programa contou com o envolvimento de outros órgãos, entre os quais: *i*) uma organização da sociedade civil de interesse público (Oscip), a Softex, instituição responsável pela gestão operacional do programa, e de outros órgãos públicos federais; *ii*) o MCTI; *iii*) a Apex-Brasil; *iv*) o CNPq; e *v*) o MRE.

Os principais desafios encontrados na execução do programa foram a escassez de pessoal na equipe técnica do ministério com *expertise* e preparo para trabalhar com esse setor bastante especializado e as restrições das regras para contratação de equipes flexíveis e com capacidade para operar o programa. Com isso, o ministério teve de lançar mão de consultorias, contratadas por meio de projeto de cooperação técnica com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), para contratar profissionais

para a formulação e a execução da iniciativa, e de contratação de Oscip, a Softex, por meio de termo de parceria para a gestão operacional do programa. Outra dificuldade encontrada se referiu à concentração regional de aceleradoras e projetos, que estavam majoritariamente reunidas na região Sudeste. Por fim, o programa também encontrou desafios resultantes das mudanças estruturais pelas quais o MCTI passou no período 2015-2016, e das restrições orçamentárias que impactaram a regularidade no lançamento dos editais do programa.

Como lições aprendidas, os gestores citam a importância da parceria entre o governo e a iniciativa privada para o sucesso do programa, tanto por meio das aceleradoras como por meio de pessoas experientes em *startups* que integraram a equipe de operações do programa. Os gestores também ressaltam a relevância de metodologia própria, que envolveu a clara separação das atribuições das equipes envolvidas no programa: *i*) à equipe do ministério cabiam a coordenação, o planejamento, a alocação e a priorização de recursos; *ii*) à equipe do CNPq, a realização do fomento, com a seleção dos beneficiários e o repasse de recursos; e *iii*) à equipe da Softex, o acompanhamento e a articulação com aceleradoras e *startups* beneficiadas.

4 INOVATIVA BRASIL

O programa InovAtiva Brasil,⁵ lançado pelo Mdic, foi um dos premiados pela 19ª edição do Concurso Inovação em Gestão Pública Federal da Enap. O programa teve sua edição-piloto lançada em 2013 e se volta para a capacitação e a mentoria em larga escala para *startups*, entendidas como negócios inovadores em desenvolvimento ou nos seus primeiros anos de vida.

5. Informações sobre o programa estão disponíveis em: <<http://www.inovativabrasil.com.br/>>.

QUADRO 2

Principais elementos do InovAtiva Brasil

Nome da iniciativa	InovAtiva Brasil
Responsável pelo desenho e adoção da iniciativa	Governo federal – Mdic
Objetivo declarado	Capacitação e mentoria em larga escala para <i>startups</i> , entendidas como negócios inovadores em desenvolvimento ou nos primeiros anos de vida.
Objetivo estratégico	Criação de novas oportunidades de trabalho e aceleração de mudanças estruturais na economia.
Ano de implantação	2013.
Tipo de <i>startup</i> incentivada	Empresas baseadas em nova tecnologia, <i>startups</i> baseadas em oportunidade, <i>copycat startups</i> e <i>startups</i> impulsionadas por necessidades.
Estágio do estabelecimento do negócio promovido	Ideia e semente.
Tipo de instrumento	Treinamento, aconselhamento legal e de gestão, apoio de <i>marketing</i> e acesso a mercados.
Montante financeiro por projeto ou <i>startup</i> aportado pelo governo	Não oferece recursos financeiros.
Participação da iniciativa privada ou do setor acadêmico	Instituições públicas e privadas, órgãos do terceiro setor e executivos ofertam gratuitamente serviços e orientação para <i>startups</i> .
Inovação ou diferencial da iniciativa	Uso intensivo de tecnologia da informação para oferecer serviços e construção de rede colaborativa entre atores de diferentes segmentos, ofertando capacitação, mentoria, aconselhamento e conexão com clientes, investidores e outras <i>startups</i> .
Desafios encontrados	i) Comprovação do conceito do programa; ii) atração de mentores voluntários; iii) escassez de pessoal especializado; e iv) regras para contratação na administração pública.

Elaboração da autora.

O InovAtiva busca alcançar empreendedores que dispõem de conhecimento técnico e de tecnologias interessantes, mas que possuem dificuldades e pouca experiência em gestão, estruturação de negócios, modelagem financeira etc. Para tanto, inspirou-se no modelo do Vale do Silício para preencher essas lacunas do mercado brasileiro, oferecendo capacitação e contato com mentores experientes para auxiliar os empreendedores em fase inicial de seus negócios.

Os objetivos essenciais do programa são:

- capacitar e acelerar, em larga escala, empreendedores de negócios de alto impacto, com a maior qualidade possível, gratuitamente, onde quer que eles estejam;

- fortalecer a conexão dos melhores projetos com outras iniciativas públicas e privadas de fomento ao empreendedorismo inovador;
- formar uma rede de mentores em nível nacional e internacional, disponibilizada, também, para outras iniciativas do governo; e
- conectar todos os atores (usuários, empreendedores, mentores, investidores) numa rede virtual perene e ativa.

O acesso ao conteúdo do programa é feito pela internet na modalidade de cursos do tipo *massive on-line open courses* (Mooc),⁶

6. Tipo de curso aberto ofertado por meio de ambientes virtuais de aprendizagem, ferramentas da Web 2.0 ou redes sociais que visam oferecer para um grande número de alunos a oportunidade de ampliar seus conhecimentos num processo de coprodução.

por meio de uma plataforma que reúne material em vídeos e textos focados em práticas empresariais. Os empreendedores interessados podem acessar todo o conteúdo de capacitação e submeter projetos, sendo os melhores selecionados para participar das fases semipresenciais do programa, com mentoria e atendimento individualizado com consultores e executivos para preparar a empresa para estruturação do modelo de negócios, apresentação a investidores e acesso a instrumentos públicos de fomento.

O InovAtiva tem conseguido atender a uma demanda crescente de projetos desde 2013, totalizando 7.464 projetos já apresentados ao programa, dos quais 1.205 foram selecionados para a etapa 1. As empresas que tiveram projetos selecionados foram atendidas com dois meses de mentoria individual, além de cursos de capacitação *on-line* e a possibilidade de participar de um evento presencial de mentoria e treinamento. Desse grupo, foram filtradas 415 *startups* finalistas, que, então, apresentaram seu negócio a investidores e grandes empresas no Demoday InovAtiva. *Startups* aceleradas são apenas aquelas que completam o ciclo, mas todas as que participam da primeira etapa são consideradas beneficiadas pela iniciativa, que não oferece o repasse de recursos financeiros para os projetos apoiados.

O programa trouxe inovações⁷ ao utilizar intensamente a tecnologia para expandir o alcance e o impacto, democratizando o acesso da informação de nível mundial, a mentoria e as conexões para empreendedores de qualquer lugar do Brasil. Com o uso de internet, eles podem estar em qualquer lugar do mundo e utilizar Skype, Google Hangouts ou qualquer outra ferramenta de contato. Outro elemento inovador do InovAtiva foi a articulação institucional desenvolvida para a viabilização do projeto. Para que o programa se concretizasse,

os gestores se articularam com instituições públicas e privadas, órgãos do terceiro setor e entidades de apoio ao empreendedorismo e à inovação, conseguindo criar uma rede colaborativa em que executivos doam seu tempo para ajudar empreendedores e *startups* que estão iniciando seus trabalhos.

Alguns desafios importantes foram encontrados na gestão do programa. O primeiro se referiu à formulação do programa e à comprovação do seu conceito, tanto interna como externamente ao ministério, junto aos agentes do mercado, já que a ideia de mentoria predominante à época era que deveria ser pequena e não poderia ser feita em larga escala. O segundo desafio se referiu a atrair empresários reconhecidos para atuarem como mentores voluntários no programa, o que impôs a necessidade de uma seleção e preparação de *startups* de alto nível e a manutenção de uma complexa operação para garantir a qualidade e o reconhecimento do programa. O outro desafio se referiu às normas de contratação da administração pública brasileira, que oferece pouca flexibilidade para a atração e a incorporação de talentos e *expertises* específicas. A equipe técnica envolvida no programa não dispunha das competências necessárias para formatá-lo e executá-lo com todas as especificidades requeridas. Para tanto, o ministério teve de se articular com empresários e organizações privadas, por meio de convênios e consultorias contratadas a partir de projeto de cooperação com a Unesco. A equipe também enfrentou dificuldade para desenvolver ou incorporar uma plataforma *on-line* capaz de suportar a capacitação em larga escala pretendida. Em decorrência, os gestores tiveram de buscar formas alternativas de contratação para viabilizar a atração das competências e a incorporação de soluções necessárias, o que produziu complexidade à execução do programa.

7. Segundo as informações apontadas pelo Mdic no documento disponível em: <<https://goo.gl/XEKRxm>>.

Os gestores do programa destacaram três lições aprendidas: *i*) a necessidade de dispor de formas de contratação flexíveis e de disponibilidade de recursos para testar e validar o conceito do programa; *ii*) a absorção do modelo de gestão das *startups*, mais ágil e enxuta, para a gestão do programa em si; e *iii*) a importância da comunicação próxima com o público-alvo, incorporando as novas tendências tecnológicas, como o Whatsapp, nesta tarefa.

5 INOVAPPS

O Ministério das Comunicações lançou, em 2014, o Concurso INOVApps,⁸ com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de aplicativos e jogos sérios⁹ de interesse público para dispositivos móveis e TVs digitais conectadas.

O concurso surge após o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), criado pelo Decreto nº 7.175/2010, com o objetivo principal de massificar o acesso à internet em banda larga no país, compondo a Política Nacional para Conteúdos Digitais Criativos do Ministério das Comunicações. Essa política complementava o foco em infraestrutura e acesso à internet e tinha o objetivo de apoiar o desenvolvimento de aplicativos e conteúdos nacionais para dispositivos digitais, estimulando pequenos desenvolvedores e empresas da área da economia criativa. A iniciativa alinha-se também à política nacional de uso de *software* livre, com a previsão de que *smartphones* beneficiados com isenção fiscal tenham um pacote mínimo de aplicativos nacionais embarcados, e à necessidade de se gerarem conteúdos para equipamentos de TV digital.

QUADRO 3

Principais elementos do InovApps

Nome da iniciativa	InovApps
Responsável pelo desenho e adoção da iniciativa	Governo federal – Ministério das Comunicações
Objetivo declarado	Apoiar o desenvolvimento de aplicativos e jogos sérios de interesse público para dispositivos móveis e TVs digitais conectadas.
Objetivo estratégico	Promoção da inovação e desenvolvimento de novas tecnologias e aumento da competição e da eficiência do mercado.
Ano de implantação	2014.
Tipo de <i>startup</i> incentivada	Empresas baseadas em nova tecnologia, <i>startups</i> baseadas em oportunidade.
Estágio do estabelecimento do negócio promovido	Ideia e semente.
Tipo de instrumento	Apoio financeiro, por meio de recursos não reembolsáveis.
Montante financeiro por projeto ou <i>startup</i> aportado pelo governo	R\$ 100 mil na primeira edição e R\$ 50 mil na segunda edição.
Participação da iniciativa privada ou do setor acadêmico	Instituições do setor acadêmico participam do processo de seleção de projetos e execução da iniciativa.
Inovação ou diferencial da iniciativa	Apoia ideias e projetos, promovendo o desenvolvimento e a incorporação de soluções de utilidade pública em dispositivos móveis, viabilizando a disponibilização gratuita dos produtos para os cidadãos.
Desafios encontrados	<i>i</i>) Comprovação do conceito do programa; <i>ii</i>) escassez de pessoal especializado; <i>iii</i>) regras para contratação na administração pública; e <i>iv</i>) mudanças políticas.

Elaboração da autora.

8. Informações disponíveis em: <<https://goo.gl/VAZ4m8>>.

9. Jogos sérios são definidos como jogos que, desenvolvidos a partir dos processos usuais de *game design*, têm como objetivo principal a transmissão de conteúdos de cunho educacional e informativo, visando à aplicação em contextos externos ao jogo.

Os objetivos específicos do InovApps são: *i)* fomentar nacionalmente a produção e a promoção de novos aplicativos e jogos eletrônicos; *ii)* difundir o uso e o desenvolvimento de *software* livre e de código aberto, como um novo modelo de negócios; *iii)* fortalecer as políticas públicas do governo federal de incentivo a conteúdos digitais criativos; *iv)* promover e elevar a qualidade da produção científica e tecnológica relacionada com aplicativos e jogos digitais voltados para cenários pedagógicos; e *v)* potencializar a criação de novas empresas de aplicativos e de jogos eletrônicos no Brasil.

O concurso seleciona projetos inéditos e originais que sejam de interesse público para dispositivos móveis, oferecendo um prêmio financeiro para cada aplicativo selecionado, e o Ministério das Comunicações passa a dispor do direito sobre as atualizações da versão gratuita por um período de dois anos após a entrega e a aprovação do produto da proposta premiada. O proponente fica com a permissão para produzir e comercializar novas versões e extensões do produto. Podem participar do concurso pessoas físicas e empresas enquadradas como microempreendedoras individuais, micro, pequenas e médias empresas.

Em 2014, o concurso contou com a inscrição de 2.464 projetos: 865 foram habilitados e cinquenta aplicativos, premiados com o valor de R\$ 100 mil cada. O investimento total da iniciativa naquele ano foi de R\$ 4,5 milhões. O edital de 2015 contou com 933 inscritos, entre os quais 529 foram habilitados e cem aplicativos de utilidade pública foram selecionados para premiação no valor de R\$ 50 mil, totalizando investimentos públicos de R\$ 5 milhões.

Um importante elemento de inovação do concurso é que foi concebido para não apenas promover o desenvolvimento, mas também possibilitar a incorporação de soluções de utilidade pública em equipamentos que

se tornaram mais acessíveis após o PNBL. As propostas de projetos submetidas à avaliação deviam estar enquadradas em um dos seguintes temas: educação/ensino; saúde; mobilidade urbana; segurança pública; acessibilidade/direitos humanos; aferição da qualidade de serviços e políticas públicas; assistência social; cultura; direitos e defesa do consumidor; melhoria da gestão no setor público; turismo e grandes eventos; tratamento de indicadores de políticas públicas (dados abertos); participação social; trabalho e renda; e meio ambiente.

Assim, o concurso apoiou o desenvolvimento de aplicativos e conteúdos para dispositivos digitais, estimulando a criação e o desenvolvimento em áreas de interesse público e depois disponibilizando-os para amplo acesso. Dessa maneira, o setor privado é incentivado a pensar e desenvolver soluções inovadoras, e também se prevê uma forma de incorporação dos direitos sobre essas soluções pelo Estado e a disponibilização gratuita para os cidadãos e a sociedade de modo geral.

Outro elemento de inovação se refere ao arranjo de procedimentos utilizados pela iniciativa, que combina: *i)* elementos de política de fomento ao desenvolvimento e à inovação para o setor, uma vez que beneficia projetos de aplicativos que ainda serão desenvolvidos, e não produtos prontos; *ii)* procedimentos de concurso previstos na Lei de Licitações, Lei nº 8.666, possibilitando a premiação com recursos financeiros aos melhores projetos; e *iii)* regras para o compartilhamento dos direitos de uso das soluções desenvolvidas com o Estado, o que não é comum em iniciativas de fomento no Brasil. Esse arranjo diferenciado também impôs a necessidade de articulação com vários órgãos do governo federal para a avaliação das iniciativas nos diversos temas de utilidade pública, bem como a parceria com atores e organizações do setor acadêmico que contribuem para a execução do concurso.

No que se refere aos desafios encontrados, o primeiro mencionado pelos gestores da iniciativa se relaciona às regras de contratação da administração pública. A iniciativa buscava incentivar o desenvolvimento de aplicativos que fossem úteis, sem direcionar o que deveriam ser ou solucionar. Houve dificuldade para formatar um modelo que viabilizasse a incorporação e a disponibilização das soluções desenvolvidas, bem como que previsse a devida remuneração aos desenvolvedores. Apresentou-se também o desafio de conseguir a comprovação do conceito e o patrocínio interno no momento da formulação e do lançamento da iniciativa. Outro desafio se referiu ao fato de a equipe técnica do ministério não dispor de pessoal técnico suficiente para operar o programa e acompanhar os beneficiários, somado à dificuldade de contratar ou firmar convênios com entidades do terceiro setor ou da iniciativa privada para auxiliar nessa tarefa. Diferentemente dos outros programas analisados, o InovApps não contou com o apoio de organizações privadas, entidades do terceiro setor ou consultores contratados via projetos de cooperação internacional para a sua formulação e operação. A iniciativa também foi afetada pelas mudanças estruturais que ocorreram no Ministério das Comunicações em 2015 e 2016, as quais resultaram em ajustes nos programas em execução e maior disputa pelos recursos orçamentários.

Como lições aprendidas, destacam-se a necessidade de avaliação e a correção de rumos entre uma edição e outra da iniciativa. Com a experiência da primeira edição, foi possível simplificar e aprimorar a segunda, melhorando

a divisão da premiação, aumentando o número de beneficiários e buscando maior utilidade nos aplicativos. Outra lição se referiu à importância da articulação com o setor privado para operação e monitoramento de mais alto nível do programa, incluindo o acompanhamento e o contato com os beneficiários, que permitiriam a retroalimentação de informações para a melhoria constante da iniciativa.

6 COMPARAÇÃO DAS INICIATIVAS

As três iniciativas em análise, Startup Brasil, InovAtiva Brasil e InovApps, apesar de lançadas e executadas em curto espaço de tempo, foram criadas e lançadas pelo governo federal por ministérios diferentes e de forma independente. Cada uma tem seu objetivo e seu modo de atuar específico, tendo surgido dentro de determinados setores de política pública, com valores e objetivos próprios de seus órgãos responsáveis,¹⁰ ou seja, cada iniciativa traduz de alguma maneira a atribuição formal do ministério que a patrocinou. Ainda que não se perceba uma interdependência entre os programas, eles se complementam, em alguma medida, no que se refere aos seus instrumentos e ao público atendido. Além disso, guardam semelhanças importantes no processo de formulação da política pública.

No que se refere aos elementos principais das iniciativas, a complementaridade percebida pode ser resultado da interação informal entre atores e do aprendizado gerado a partir daí, bem como das inúmeras iniciativas semelhantes em execução em todo o mundo.

10. O Startup Brasil foi criado e gerido pelo MCTI, que tem como competências os seguintes assuntos: *i*) política nacional de pesquisa científica, tecnológica e inovação; *ii*) planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades da ciência e tecnologia; *iii*) política de desenvolvimento de informática e automação; *iv*) política nacional de biossegurança; *v*) política espacial; e *vi*) política nuclear e controle da exportação de bens e serviços sensíveis. Já o InovAtiva Brasil foi criado e gerido pelo Mdic, cuja atribuição é formular, executar e avaliar políticas públicas para a promoção da competitividade, do comércio exterior, do investimento e da inovação nas empresas e do bem-estar do consumidor. E o InovApps foi criado e gerido pelo Ministério das Comunicações, que tinha como missão elaborar, implementar e monitorar políticas públicas transparentes e participativas que promovessem o acesso aos serviços de comunicações e contribuíssem para o desenvolvimento econômico e tecnológico, a democratização e a inclusão social no Brasil. O Minicom foi extinto em 2016, por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio desse mesmo ano, passando sua estrutura a integrar o MCTI. Informações disponíveis em: <<http://www.mcti.gov.br/institucional>> e <<http://www.mdic.gov.br/institucional>>.

Os principais componentes das iniciativas são comparados a seguir.

Quanto aos objetivos estratégicos, percebe-se que o Startup Brasil e o InovApps explicitam a busca por desenvolvimento tecnológico. O InovApps traz ainda a ideia de aumento da competição e da eficiência do mercado, enquanto o InovAtiva volta-se com mais ênfase à criação de novas oportunidades de trabalho e promoção de mudanças no setor industrial. Esses objetivos se relacionam com as missões formais de seus órgãos executores e se traduzem também nos instrumentos e serviços oferecidos por cada programa.

O Startup Brasil e o InovApps oferecem recursos financeiros não reembolsáveis para o desenvolvimento dos produtos e projetos. O Startup Brasil oferece ainda um conjunto de apoios para viabilizar a sustentabilidade das empresas e a devida inclusão mercadológica dos produtos. Por sua vez, o InovApps oferece, ao final do processo de apoio aos desenvolvedores, formas de acesso aos produtos pelos usuários de equipamentos móveis, promovendo a vitalidade e a competição no mercado de geração de conteúdos de utilidade pública. O InovAtiva, entretanto, não oferece recursos financeiros, mas, sim, treinamento e articulação de redes de empreendedores e investidores gratuitos e com amplo alcance, preparando e apontando novas oportunidades para empresas principiantes.

Outro elemento importante a ser comparado se refere ao tipo de *startup* apoiada por cada programa. Como o objetivo do desenvolvimento tecnológico é muito enfatizado no Startup Brasil e no InovApps, os tipos de *startups* apoiadas por eles são essencialmente aquelas baseadas em novas tecnologias e em oportunidades de mercado. Já o InovAtiva tem condições de contemplar todos os tipos de *startups*, pois seu foco maior é a criação de novas oportunidades e o incentivo ao empreendedorismo de modo geral, oferecendo capacitação para este fim.

Quanto ao estágio do estabelecimento do negócio em que as *startups* se encontram, o Startup Brasil atua essencialmente nas fases semente e *startup*, enquanto o InovAtiva Brasil e o InovApps voltam-se para negócios em fase menos madura, com ênfase nos estágios ideia e semente. Ou seja, o Startup Brasil é bastante útil para empresas com produto definido, para que consigam se estabelecer e se inserir no mercado; já os outros dois programas oferecem ajuda em uma fase anterior, quando as ideias ainda estão em elaboração, e os empreendedores precisam entender mais sobre o mercado em que pretendem ingressar.

Enfim, ainda que tenham sido lançados em períodos próximos e que sejam voltados para o incentivo a *startups*, os três programas guardam diferenças e especificidades importantes quanto aos seus objetivos estratégicos, ao tipo de *startup* que visam beneficiar e aos instrumentos disponibilizados ao seu público-alvo, o que torna perceptível uma certa complementaridade entre as iniciativas.

No que se refere ao processo de formulação e desenho da política pública, há importantes semelhanças. As três iniciativas buscaram uma atuação mais “inteligente”, conforme propõe Mazzucato (2014), e diferenciada do poder público em relação aos programas então existentes para o incentivo ao empreendedorismo e ao desenvolvimento tecnológico. Os formuladores dessas iniciativas procuraram conhecer o cenário em que buscavam intervir e criaram desenhos inovadores de políticas públicas para incentivar *startups* e pequenos empreendedores no Brasil. As três iniciativas buscaram criar arranjos com a participação de diferentes setores, principalmente do setor privado, para oferecer serviços mais atraentes às *startups* e com maiores chances de sucesso. Todas também buscaram oferecer combinações de instrumentos que atendessem às necessidades verificadas do público-alvo, sem ficar atadas ao que seus ministérios já tinham experiência prática ou normativa em oferecer. Daí a constatação de

construções diferenciadas e inovadoras no que se refere a normativos e parcerias utilizados em cada iniciativa, ou seja, empenharam-se em desenvolver soluções com foco nas necessidades do público-alvo, considerando o contexto de mudança tecnológica e de novos negócios que se apresenta na atualidade.

Ao se compararem os desafios encontrados e as lições aprendidas na gestão das iniciativas, verificam-se também pontos em comum. A escassez de pessoal especializado nas equipes dos ministérios e as limitações impostas pelas regras de contratação da administração pública foram as principais dificuldades encontradas nos três programas e exigiram a busca por soluções diferenciadas e inovadoras por seus gestores. A importância da articulação e do envolvimento do governo com outros setores, principalmente a iniciativa privada, e a necessidade de metodologia própria e operação diferenciada e de alto nível foram as principais lições trazidas pelas experiências estudadas.

7 CONCLUSÃO

As últimas décadas trouxeram importantes mudanças nas nossas formas de comunicação e interação, decorrentes da era da internet. A revolução tecnológica recente promoveu também novos negócios e novas formas de se gerar inovação, a partir de metodologias mais ágeis, dinâmicas, em empresas pequenas e principiantes.

Essas mudanças tão significativas também trouxeram novas demandas para o setor público. O governo e as políticas públicas podem ter papel relevante para moldar um cenário interativo entre diferentes atores, e profícuo para a geração de inovação e crescimento econômico sustentável. Em resposta a todos esses desafios, governos de vários locais e de diferentes níveis vêm buscando atuar de forma inteligente e elaborar arranjos e estruturas de políticas públicas que viabilizem o cenário

propício para aproveitar as fontes de inovação disponíveis. Assim, inúmeras políticas públicas voltadas para o incentivo a *startups* têm sido lançadas e executadas, em formatos variados, com objetivos e instrumentos específicos.

O mesmo fenômeno tem sido observado no Brasil.

Neste capítulo, buscou-se analisar e comparar três iniciativas do governo federal: o Startup Brasil, o InovAtiva Brasil e o InovApps. A análise realizada apontou que as três iniciativas procuraram incentivar o empreendedorismo e o desenvolvimento tecnológico por meio de *startups* de formas distintas, mas igualmente criativas. O capítulo não pretendeu analisar seus resultados ou impactos, mas focou a análise e a comparação de seus processos de formulação, seus desenhos, instrumentos e serviços oferecidos para o público-alvo. A análise comparativa com esse enfoque contribuiu para a compreensão dos efeitos da revolução tecnológica sobre a forma como os governos atuam e formulam as políticas públicas para lidar com as novas demandas.

REFERÊNCIAS

KON, F. *et al.* A panorama of the Israeli software start-up ecosystem. **SSRN Electronic Journal**. Nova Iorque, 2014.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. o setor privado**. São Paulo: Porfolio-Penguin, 2014.

PENA, C.; MAZZUCATO, M. **The Brazilian innovation system: a mission-oriented policy proposal**. Brasília: CGEE, 2016.

RAMMER, C.; MÜLLER, B. **Start-up promotion instruments in OECD countries and their application to developing countries**. German: GIZ, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/av-qmkw>>. Acesso em: 25 out. 2016.

RIES, E. **A start-up enxuta**: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas. São Paulo: Lua de Papel, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANPROTEC – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES. **Estudo, análise e proposições sobre as incubadoras de empresas no Brasil**. Brasília: Anprotec; MCTI, 2012.

BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). **Innovation in the public sector**: linking capacity and leadership. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2011.

BERRY, F. S.; BERRY, W. D. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. 2. ed. Colorado: Westview Press, 2007.

CARAMANI, D. **Comparative politics**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Sistema de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, jan./mar. 2005.

CHEROBIM, A. P. M. S. *et al.* Venture capital in Brazil: the role of the seed fund CRIATEC. **Análise**, v. 22, n. 2, p. 189-201, 2011.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-260, 2000.

FUNDAÇÃO CERTI. **Sinapse da inovação**: estratégia catarinense na geração de empreendimentos inovadores. 1. ed. Florianópolis: Fundação Certi, 2014.

GODIN, B.; LANE, J. P. The linear model of innovation: the historical construction of an analytical framework. **Science, Technology and Human Values**, v. 31, n. 6, p. 639-667, 2006.

_____. Pushes and pulls: the hi(story) of the demand pull model of innovation. **Science, Technology and Human Values**, v. 38, n. 5, 2013.

GONZALEZ, R. S. O método comparativo e a ciência política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 2, n. 1, 2008.

KARO, E.; KATTEL, R. **Innovation bureaucracy**: does the organization of government matter when promoting innovation? Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy, Lund University, 2015. (Working Paper, n. 38).

KOCH, P.; HAUKNES, J. Innovation in the public sector. **Publin Research Project**, 2005. (Publin Report, n. D20). Disponível em: <<https://goo.gl/Sdt19E>>.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Oslo manual**: guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3. ed. Paris: OCDE; Eurostat, 2005.

_____. **The innovation imperative in the public sector**: setting an agenda for action. Paris: OCDE, 2015.

PAIXÃO, R. **Incentivo a startups como política pública de inovação**: diagnóstico jurídico-institucional, 2016.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovations**. Nova Iorque: Free Press, 1983.

SCHUMPETER, J. A. **Theory of economic development**: an inquiry into profits, capital, interest, and the business cycle. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

SILVERMAN, D. **Interpretação de dados qualitativos**: métodos para análise de entrevistas, textos e interações. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

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

INOVAÇÃO ABERTA NO SETOR PÚBLICO: como o Ministério da Educação utilizou o *crowdstorming* para impulsionar a prospecção de soluções inovadoras¹

Wagner Vilas Boas de Souza² | Paulo Henrique de Souza Bermejo³
Carolina Cristina Martins Cavalcante⁴ | Rebeca Nonato Domingos⁵

1 INTRODUÇÃO

As organizações reconhecem que a inovação é um dos caminhos mais importantes para o sucesso, com a qual podem aumentar seu desempenho e promover sua sobrevivência em ambientes competitivos (Bigliardi e Galati, 2013; Inauen e Schenker-Wicki, 2011).

As instituições federais de ensino (IFEs) no Brasil se veem diante de demandas por racionalização de recursos naturais exponencialmente consumidos, representando a ordem de R\$ 400 milhões só no ano de 2014. Então, diante dessa demanda, o Ministério da Educação (MEC) criou o projeto Desafio da Sustentabilidade, com o objetivo de inovar identificando e prospectando soluções para redução dos gastos com o consumo de água e energia elétrica nessas instituições.

Diferentes concepções foram desenvolvidas a respeito da inovação, estando a maioria relacionada à aplicação de novas ideias, conceitos e conhecimentos sobre produtos, processos, serviços e procedimentos inovadores (Hage, 1999). Com base nisso, o projeto baseou-se em conceitos de inovação aberta e *crowdstorming*,

a fim de prospectar junto a essas instituições a implementação de soluções inovadoras para redução desses gastos.

O termo inovação aberta foi cunhado em 2003 por Henry Chesbrough, referindo-se à abertura das fronteiras das organizações, no sentido de permitir o uso de ideias internas e externas nos processos de inovação por essas organizações (Chesbrough, 2003a). A aplicação da inovação aberta com o objetivo de gerar ideias inovadoras define o *crowdstorming*, ou tempestade colaborativa de ideias, que promove a interação de um grande número de participantes para identificar e avaliar soluções (Abrahamson, Ryder e Unterberg, 2013).

A inovação no setor público, com enfoque na melhoria do rendimento do serviço e na adição de valor em termos de benefício público (Lee, Hwang e Choi, 2012), pode ser potencializada por meio da aplicação da inovação aberta. O *crowdstorming* destaca-se por poder gerar resultados positivos ao envolver um grande número de pessoas para discussão de um problema. Entretanto, no caso de iniciativas mal planejadas, pode resultar em consequências negativas, como o crescimento exponencial (Souza *et al.*, 2014).

1. Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, Brasil) – Processo 402789/2015-6 por seu apoio a esta pesquisa.

2. Especialista em regulação na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

3. Professor adjunto do Departamento de Administração da Universidade de Brasília (UnB).

4. Técnica em assuntos educacionais no Ministério da Educação (MEC).

5. Analista de sistemas na Accenture do Brasil.

Assim, considerando as potenciais contribuições de *crowdstorming* para promover inovações e melhorias no setor público e o seu potencial para envolver os cidadãos, fica bastante clara a importância deste processo ao ser aplicado às instituições públicas com vistas à prospecção de inovações. Dessa forma, o projeto Desafio da Sustentabilidade, produzido entre 2014 e 2015, caracterizou-se como um estudo aplicado de natureza qualitativa, tendo como fase preliminar o estudo metodológico da inovação aberta e do *crowdstorming*, e posteriormente foi organizado em quatro etapas: *i*) identificação de soluções inovadoras por meio de consulta pública; *ii*) recomendação às IFEs para implementação dessas soluções; *iii*) avaliação periódica da obtenção de resultados; e *iv*) estímulo e acompanhamento da implementação de projetos inovadores de alto impacto para eficiência do gasto público.

O trabalho foi dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, será explicitado o referencial teórico da pesquisa, e na terceira, a metodologia, em que será tratada a organização do projeto. A quarta expõe os resultados, na qual serão apresentados os números alcançados, e, ao final, a conclusão do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Inovação aberta

Ciclos de aperfeiçoamento mais curtos, investigação industrial, aumento de custos de desenvolvimento e escassez de recursos são as razões pelas quais as empresas estão procurando novas estratégias de inovação (Gassmann e Enkel, 2004). Neste sentido, emerge o paradigma de inovação aberta, que geralmente vai de encontro ao modelo tradicional de inovação fechada, focado na integração vertical, em que as atividades de pesquisa e desenvolvimento são desenvolvidas e disseminadas pelas organizações sem cooperação de terceiros (West e Gallagher, 2006).

A inovação aberta considera o conhecimento e as tecnologias externas à organização como parcelas do processo de inovação, ou seja, as fronteiras do conhecimento entre organizações e o ambiente externo tornam-se permeáveis (Ghisetti, Marzucchi e Montresor, 2015). Para tanto, a abertura se define, em parte, pela diversidade de relacionamentos com atores externos e seu acoplamento na empresa (Dahlander e Gann, 2010).

O modelo de inovação aberta foi apresentado em Chesbrough (2003b). Segundo o autor, o conceito de abertura é baseado na ideia de que uma organização não pode inovar de forma isolada, uma vez que depende de diversos parceiros para adquirir ideias e recursos. Também afirmou que a inovação aberta pode ser considerada uma nova abordagem de aperfeiçoamento, caracterizada pela abertura das fronteiras das organizações, proporcionando o estabelecimento de cooperações e o compartilhamento de tecnologia e conhecimento com parceiros, instituições de pesquisa e universidades.

Entre seus diversos significados, inovação aberta também pode ser entendida como um processo em que ocorrem fluxos de conhecimento por meio das fronteiras organizacionais (West *et al.*, 2014), que aceleram o aprimoramento interno e expandem os mercados para utilização externa. Estes fluxos, de entrada e saída de conhecimento, são, respectivamente, o fluxo *inbound* – de fora para dentro da organização, que acelera o desenvolvimento interno mediante fontes de conhecimento adquiridas externamente – e o fluxo *outbound* – de dentro para fora da organização, que fornece as ideias e tecnologias como propriedade intelectual, patentes e licenças, desenvolvidas internamente para agentes externos (Chesbrough e Crowther, 2006).

Chesbrough e Bogers (2014) abordam em seus estudos que, quando o livro precursor da teoria de inovação aberta de Chesbrough foi lançado no mercado, realizou-se uma pesquisa

no Google sobre o termo inovação aberta, com aproximadamente duzentos resultados referentes ao tema. Já em abril de 2012 uma nova pesquisa no Google produziu 483 milhões de resultados, demonstrando que a sociedade testemunha um novo e diferente modelo de renovação e indicando que a inovação aberta tornou-se um termo amplamente conhecido e pesquisado.

Os estudos de Henry Chesbrough contribuíram para o aprofundamento da temática por abordar vários tópicos, desde a direção dos fluxos de conhecimento (interna ou externa), passando pelas formas de abertura (alianças, redes, *joint ventures*⁵ etc.) e partes envolvidas (concorrentes, fornecedores, usuários, comunidades), até o impacto de abertura em desempenho da inovação (Gambardella e Panico, 2014).

O estudo empírico de Gassmann e Enkel (2004) contribuiu com essa temática ao utilizar dados de 124 empresas, de forma a identificar e mostrar o impacto de três processos centrais da inovação aberta em uma empresa: *i*) o processo de fora para dentro (*outside-in*), que enriquece a base de conhecimento da própria empresa por meio da integração de fornecedores, clientes e terceirização do conhecimento externo, aumentando sua capacidade de inovação; *ii*) o processo de dentro para fora (*inside-out*), que pode propiciar lucros com a transferência de ideias internas para o ambiente exterior; e *iii*) o processo acoplado (*coupled process*), que proporciona alianças com parceiros complementares, promovendo trocas de conhecimento cruciais para o sucesso.

Wang, Vanhaverbeke e Roijakkers (2012) acrescentaram que as atividades de inovação aberta são influenciadas por diversos elementos, como fornecimento sucessivo de conhecimento, pessoal altamente capacitado, recursos financeiros, aparelhos jurídicos eficazes e instituições que protegem os direitos de

propriedade intelectual. Neste sentido, Almirall, Lee e Ajchrzak (2014) destacaram que a inovação aberta tende a ter sucesso somente quando as necessidades do sistema inteiro de fontes e apoiadores estiverem organizadas de forma a promover a concorrência e a colaboração.

O trabalho de Ghisetti, Marzucchi e Montessor (2015) ressaltou que a maneira como uma organização busca o conhecimento externo para inovar representa o primeiro pilar no modo da inovação aberta. Nessa direção, Huggins *et al.* (2010) afirmaram que a proximidade com as principais fontes de conhecimento é tida como importante motivo para o aumento da competitividade de algumas cidades e regiões bem-sucedidas no mundo. Segundo Linders (2012), o surgimento de novas tecnologias de informação tem sido fundamental para a massificação dessa nova metodologia de inovação, permitindo que cidadãos comuns participem mais ativamente dos processos de inovação de empresas e governos.

2.2 Crowdstorming

No contexto atual de globalização, em que a inovação está relacionada a um mundo cada vez mais conectado, a inovação aberta engloba, conecta e integra várias estratégias (Hopkins, 2011). A sua aplicação, com o objetivo de gerar ideias revolucionárias, caracteriza-se como um processo de *crowdstorm*, termo cunhado por Abrahamson, Ryder e Unterberg (2013) com base na observação de desafios de ideias realizados por diversas empresas. Abordagens abertas de aprimoramento dependem de atividades de *crowdsourcing*, que são uma forma de alavancar a inteligência coletiva das comunidades *on-line* para atender aos objetivos de negócio, melhorar a participação pública na governança de produtos e resolver problemas.

Criado por Howe (2006), o termo *crowdsourcing* teve por base a palavra *outsourcing*, que significa

5. Cooperação econômica ou estrutural entre duas ou mais empresas.

terceirização, e mostra que o primeiro se diferencia do segundo porque não há a contratação formal de um número de pessoas terceirizadas, mas sim uma colaboração, sem que haja uma relação formal para a geração de conteúdo.

Ainda segundo Howe (2006), este termo é essencialmente associado à colaboração em massa, à produção coletiva e aos processos cooperativos, colaborativos, voluntários, gratuitos e de autoria não identificada. Segundo Seltzer e Mahmoudi (2012), o *crowdsourcing* pode ser visto como um sistema de inteligência coletiva caracterizado por três componentes: uma organização que se beneficia diretamente a partir do trabalho da multidão, a multidão em si, e, finalmente, uma plataforma capaz de ligar os dois.

2.3 Inovação aberta no setor público com o *crowdstorming*

Enquanto a inovação no setor privado é centrada no desenvolvimento de novos produtos, a inovação no setor público, em geral, possui um foco diferente, não se concentrando no desenvolvimento de artefatos físicos, mas sim em serviços (Bommert, 2010). A inovação no setor privado chega principalmente para gerar uma vantagem competitiva e um valor adicionado em termos de rendas mais altas para as empresas, enquanto a inovação no setor público é dirigida para melhorar o rendimento do serviço e adicionar valor em termos de benefício público (Lee, Hwang e Choi, 2012). Assim, a implementação das metodologias de inovação aberta no setor público pode ter uma infinidade de benefícios positivos, incluindo a melhoria da sensibilização para os problemas sociais, práticas mais efetivas baseadas nas experiências dos cidadãos e incremento na confiança entre governo e cidadãos (Gaventa e Barrett, 2010).

Um número crescente de organizações do serviço público está utilizando ideias inovadoras do mundo todo para prestar novas formas de serviços. Todavia, em vez de inovar com seus recursos e conhecimentos internos, as agências

tentam fazer maior uso de fontes de conhecimento externo para adicionar valor ao bem público, de modo que, como resultado, exista uma reestruturação generalizada das formas de organização no setor (Lee, Hwang e Choi, 2012). Para isto, as agências públicas precisam obter um alto grau de liberdade para gerar soluções inovadoras (Mergel e Desouza, 2013).

Zuppo *et al.* (2016) identificaram excelentes oportunidades para futuras pesquisas acerca da inovação aberta. Entre as possibilidades está a lacuna que existe em pesquisas no serviço público com enfoque no fluxo *outbound* dessa inovação, tais como os efeitos de acordos de cooperação entre universidades, fundações, setor privado e comunidades.

No contexto do serviço público, as políticas de inovação aberta podem ser definidas como as ações públicas que influenciam nos processos de inovação de um país ou estabelecimento público daquele país (Chaminade e Edquist, 2006). Neste sentido, cada vez mais governos estão desenvolvendo políticas de inovação aberta para se reunir a parceiros externos com capacidades específicas, a fim de integrar suas contribuições aos seus processos internos (Lee, Hwang e Choi, 2012).

Segundo Lee, Hwang e Choi (2012), entre os benefícios de utilizar estas redes, incluem-se a melhoria da qualidade do serviço, a redução do investimento dos recursos públicos e uma maior qualidade na mobilização dos recursos públicos. Neste sentido, os autores explicam que existem dois tipos de governança em rede: governança em rede dirigida pelo governo e pelos cidadãos. O primeiro tipo pode ser categorizado como um enfoque de cima para baixo, em que o governo assume o papel dominante social e lidera o projeto de renovação, enquanto o segundo pode ser categorizado como ascendente, em que os indivíduos participantes são chamados de líderes de informação, e a chefia tende a ser distribuída livremente entre os membros da rede sem que o governo tenha um papel dominante.

Curiosamente, as inovações de baixo para cima acontecem com uma frequência maior no setor público que no privado (Borins, 2001).

A inovação aberta aplicada ao serviço público pode promover o aperfeiçoamento utilizando um dos métodos que mais se destacam ao envolver um grande número de pessoas: o *crowdsourcing*. Ele está começando em um nível básico, oferecendo plataformas *on-line*, nas quais as pessoas podem interagir com, por exemplo, sua administração local. Por meio da plataforma, os cidadãos podem reportar problemas relacionados a iluminação pública, tráfego, infraestrutura rodoviária, defeitos de construção, contraordenações, entre outros (Hilgers e Ihl, 2010).

Especificamente, o *crowdsourcing* de ideias é utilizado por governos, como o de Singapura e Estados Unidos (Linders, 2012), ou por instituições públicas, como a Polícia Militar de Minas Gerais (Martins e Bermejo, 2014) e o MEC, para gerar ideias de inovação, bem como interagir com o público na busca da abertura das instituições.

3 METODOLOGIA DE TRABALHO

Inicialmente, foram elaborados um estudo e uma revisão de literatura sobre o uso do *crowdsourcing* nas organizações públicas e, a partir disso, surgiu o projeto Desafio da Sustentabilidade. Este projeto iniciou-se com uma consulta pública promovida pelo MEC, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), da Secretaria de Educação Superior (SESu) e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), em parceria com a Universidade Federal de Lavras (UFLA), e teve por finalidade identificar e avaliar ideias e boas práticas para a redução de gastos e a promoção da sustentabilidade. Para isso, apresentou-se a seguinte questão para a comunidade: como reduzir os gastos com o consumo de água e energia elétrica nas IFEs?

Foi feita uma pesquisa de natureza tecnológica, qualitativa e de ação, com o objetivo de

detectar possíveis propostas inovadoras para a redução dos custos nas IFEs, tendo como pressupostos a participação social, a sustentabilidade e a eficiência dos gastos públicos. Ao realizar o projeto Desafio da Sustentabilidade, foi empregado o conceito de *crowdstorm* de acordo com a definição de Abrahamson, Ryder e Unterberg (2013), e também foram incorporadas as adaptações para o setor público cunhadas por Souza *et al.* (2014). Para esta finalidade, foram desenvolvidas quatro fases, que serão apresentadas nas próximas subseções.

3.1 Fase 1: identificação de soluções inovadoras por meio de consulta pública

A fim de viabilizar a aplicação dos conceitos de inovação aberta ante o propósito do trabalho, foram envolvidas 104 IFEs nesta fase. Elas teriam o papel fundamental na divulgação do projeto por meio de suas mídias e da comunidade acadêmica, constituída por estudantes, docentes e servidores.

Ao aplicar o Desafio da Sustentabilidade nestas instituições, teve-se como objetivo coletar ideias capazes de gerar economia de gastos com água e energia no contexto das IFEs de todo o país, por meio de consulta pública que incentivou a inovação aberta.

3.2 Fase 2: recomendação às IFEs para implementação dessas soluções

Nesta fase foi constituída uma comissão composta por técnicos do MEC, professores, pesquisadores e especialistas das IFEs com experiência nas áreas de energia, recursos hídricos e sustentabilidade. Essa equipe técnica desenvolveu a coletânea Desafio da Sustentabilidade e realizou a moderação das ideias e dos comentários, para assegurar que os conteúdos recebidos atendessem aos critérios estabelecidos no edital. O objetivo da coletânea é disponibilizar aos gestores das IFEs e de outros órgãos e instituições, bem como à sociedade em geral, ideias e boas práticas para a redução de gastos com consumo de água e energia elétrica.

3.3 Fase 3: avaliação periódica da obtenção de resultados

Foi aplicado, nesta fase, o questionário de boas práticas de gestão a todas as IFEs, a fim de realizar o diagnóstico de implantação das ações. A investigação tinha como conteúdo as soluções da coletânea do Desafio da Sustentabilidade e outras soluções propostas.

O MEC, então, efetuou junto às IFEs um diagnóstico com o objetivo de avaliar a adoção de ações de eficiência do gasto público com água e energia elétrica em 2015. O resultado completo foi inserido no *Anuário da Eficiência do Gasto Público com Água e Energia Elétrica nas Instituições Federais de Ensino: ano de 2015*.⁶ Por meio dele, foi possível obter um relato do atual cenário das IFEs no tocante à sustentabilidade.

3.4 Fase 4: estímulo e acompanhamento da implementação de projetos inovadores de alto impacto para a eficiência do gasto público

Estimular e apoiar a implantação de medidas de eficiência energética nas IFEs foi o objetivo desta fase. As ações previstas foram: *i*) instalação de miniusina de geração fotovoltaica; *ii*) criação de grupo de eficiência energética em cada IFE; *iii*) viabilização de fontes de financiamento para ações de maior custo; *iv*) implantação de medidores em cada prédio das IFEs; *v*) estabelecimento de metas de redução e concessão de etiqueta de eficiência; *vi*) implementação de contratos de desempenho nos quais a economia remunera a empresa prestadora de serviço; e *vii*) editais da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) com foco na economia de energia nas IFEs.

4 RESULTADOS

Na fase 1, entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015, houve o desenvolvimento do projeto e sua aplicação, que obteve 18.277 ideias para

reduzir gastos com água e energia elétrica nas IFEs. Ao todo, 13.525 pessoas – representando 100% das universidades federais e institutos federais de ensino – realizaram 3,7 milhões de interações na plataforma adotada pelo programa, denominada PrêmioIdeia, enviando, curtindo e comentando ideias. Houve, ainda, ampla divulgação espontânea do projeto pela mídia.

Após encerrada a fase de interação com o público, ou seja, o prazo para enviar ideias e votações ter sido finalizado, iniciou-se a fase 2 do projeto, na qual foi selecionado um grupo para moderar as ideias enviadas, trabalhando para avaliá-las mediante os critérios de viabilidade técnica, custo-benefício, eficiência e aplicação correta ao ambiente das IFEs. Importante salientar que as ideias incompletas foram desconsideradas. Ao final do desafio, foram selecionadas 1.428 ideias (sendo 787 de energia e 641 de água).

Após a primeira seleção, fez-se uma análise mais apurada, na qual foi constatado que, das ideias anteriormente selecionadas, 168 foram sinalizadas como viáveis de serem aplicadas. Em seguida, executou-se ainda uma segunda análise, em que foram selecionadas 142 propostas com grande possibilidade de implantação. Ao final, as ideias com proposições parecidas eram comparadas e, em caso de se referirem a um mesmo tema, somente uma permanecia. Assim, a coletânea compõe-se ao todo de 107 ideias vindas do Desafio da Sustentabilidade.

A fase 3 foi aplicada no período de 4 de janeiro a 19 de fevereiro de 2016, com 59 universidades (92,2%) e 39 institutos (97,5%), totalizando 98 instituições. Todas responderam ao questionário de participação do diagnóstico de ações de eficiência e forneceram informações sobre a adoção e a obtenção de resultados a partir da pesquisa qualitativa, contendo dezesseis questões semiabertas, com temas diversos, conforme mostra o box 1.

6. Disponível em: <<http://desafiodasustentabilidade.mec.gov.br/anuario.pdf>>.

BOX 1

Temas das questões semiabertas

- Tema 1 – Painéis fotovoltaicos;
- Tema 2 – Sistema solar de aquecimento de água;
- Tema 3 – Capacitação de servidores e funcionários;
- Tema 4 – Consumo consciente de água e energia;
- Tema 5 – Adaptação física;
- Tema 6 – Técnicas de otimização de irrigação;
- Tema 7 – Centrais de água purificada;
- Tema 8 – Manutenção preventiva;
- Tema 9 – Reutilização de água;
- Tema 10 – Práticas de execuções simples;
- Tema 11 – Modernização de aparelhos e equipamentos;
- Tema 12 – Poço artesiano;
- Tema 13 – Energia eólica;
- Tema 14 – Registro de consumo individualizado;
- Tema 15 – Reaproveitamento de resíduos sólidos; e
- Tema 16 – Comissão interna.

Elaboração dos autores.

Entre as soluções propostas, destaca-se a relacionada ao tema 1, em que 11,2% das universidades responderam sim, ou seja, utilizam os painéis fotovoltaicos, e já obtiveram um lucro de R\$ 49.450,00 no período de um a três anos de uso; 81,6% responderam que têm o interesse de utilizá-los, sendo que 77% destes já estão efetuando o estudo para a implantação dessa tecnologia; e os outros 7,2% não responderam à pergunta.

Outro destaque é o tema 4, em que 70,4% das instituições declararam desenvolver ações para sensibilizar e gerar consumo consciente de água e energia por seus alunos, professores e funcionários. Apenas 25,5% responderam não desenvolver nenhum tipo de ação e 4,1% não responderam.

Por fim, o tema 8, em que 77,6% das instituições responderam que adotam esse tipo de rotina de trabalho para gerar economia de gastos com a eventual necessidade de reposição de aparelhos ou equipamentos, enquanto 16,3% não adotam essa medida e 6,1% não responderam. Das universidades que responderam sim, uma delas, a Universidade de São Paulo, percebeu uma economia mensal de até R\$ 32.539,18 em três anos de utilização desta manutenção preventiva.

Na fase 4, tem-se: *i*) a criação de miniusinas de geração fotovoltaica, com capacidade aproximada de 5 MWh. Elas permitirão reduzir em até 100% os gastos das IFEs com energia elétrica; *ii*) a substituição de equipamentos elétricos por versões mais modernas e econômicas; e *iii*) a criação de instrumentos colaborativos de apoio à gestão estratégica para o desenvolvimento institucional. Após doze meses da prospecção das principais soluções obtidas, 36,4% da solução painel fotovoltaico foi implementada no período, assim como 29% de consumo consciente, 30,8% de reutilização de água, 25,8% de registro de consumo e 31,8% da comissão interna de gestão. Percebeu-se também que, somente em 2015, 85 novas soluções foram implementadas em 45 instituições. Este fato contribui para destacar a importância da mobilização da comunidade acadêmica iniciada em 2014 pela consulta pública do Desafio da Sustentabilidade.

4.1 Contribuindo para disseminar a cultura da inovação aberta e participativa

Por meio do *crowdstorming*, o MEC também impulsionou soluções inovadoras em vários outros aspectos da educação. Os novos trabalhos que surgiram foram fruto do projeto anterior

e, atualmente, existem várias ações em curso, incluindo áreas finalísticas do ministério.

O projeto Inova EJA, por exemplo, nasceu para promover a elevação da oferta de oportunidades educacionais para os jovens, adultos e idosos por meio de um sistema brasileiro de educação ao longo da vida. Ele teve início com uma chamada pública para o recebimento de propostas de ação e o compartilhamento de experiências para a construção de uma nova política nacional de educação de jovens e adultos (EJA), e favorecerá uma ampla discussão com a sociedade por meio de audiências públicas em todos os estados e no Distrito Federal, com vistas ao aperfeiçoamento e ao detalhamento desta política.

Ainda no âmbito da educação, outro projeto que merece destaque é o Desafio da Educação Profissional e Tecnológica. Ele consiste em um desafio de ideias, também por meio de consulta pública, no qual os cidadãos podem curtir, comentar, compartilhar e enviar ideias, como em uma rede social. A cada interação, o cidadão acumula pontos para disputar prêmios e ainda contribui para a identificação e a avaliação de inovações com o potencial de impulsionar a qualidade da educação profissional e tecnológica no país. Entre os temas abordados pelo projeto estão: *i)* construção de mecanismos de integração entre o ensino médio e o ensino técnico e profissional; *ii)* encorajamento a acesso, permanência e êxito de estudantes na educação profissional e tecnológica para inclusão socioproductiva; *iii)* aprimoramento da formação de professores e gestores do ensino profissional e tecnológico; e *iv)* construção de currículos de cursos alinhados às necessidades do mundo de trabalho.

Mais um exemplo recente de *crowdsourcing* para utilizar a participação social a fim de promover a inovação aberta no setor público é o Desafio Educação #ZikaZero. Este programa está inserido na Campanha Nacional de Mobilização para o Enfrentamento ao *Aedes aegypti* e à Microcefalia e teve início com uma consulta pública. Por meio da plataforma do programa, os cidadãos puderam

enviar propostas, curtir, comentar e compartilhar experiências exitosas no combate ao *Aedes aegypti*, que serão avaliadas por um comitê formado por agentes públicos e especialistas.

Todos os participantes foram classificados de acordo com a sua contribuição na consulta pública, e os melhores classificados serão premiados. A premiação alcançará tanto pessoas físicas, que participarem individualmente, quanto jurídicas, como os cursos técnicos e de graduação de institutos federais de educação profissional, científica e tecnológica, cursos técnicos e de graduação das universidades federais e escolas públicas estaduais e municipais. As melhores propostas serão selecionadas, organizadas e recomendadas para a implementação pela população e/ou por entidades públicas e privadas.

5 CONCLUSÃO

Este texto contribuiu com a identificação de soluções inovadoras e a aplicação da inovação aberta no setor público por meio da participação social. O desafio também serviu para socializar ideias, visto que existe grande diversidade nas IFEs e que cada uma gera estratégias próprias para a redução do consumo de água e energia.

Ainda há pouca representatividade de instituições adotantes de soluções de alto impacto que demandem grandes investimentos, como a miniusina de geração fotovoltaica. Com isso, considera-se que, uma vez lançados programas governamentais específicos para a implantação dessas soluções, a possibilidade de adesão das IFEs deverá ser grande, devido aos inúmeros benefícios obtidos com elas.

Este texto pretende contribuir com gestores e pesquisadores ao demonstrar o *crowdstorm* como relevante ferramenta para impulsionar a prospecção de inovações no setor público. Além disso, novos estudos podem ser desenvolvidos a fim de avaliar o uso dessa técnica em outras instâncias governamentais, como a estadual e a municipal, que podem obter resultados distintos.

É sugerida também a investigação sobre meios para potencializar o interesse da sociedade na implementação de soluções identificadas nessas consultas, que beneficiem a sociedade e não dependam do governo para serem implementadas.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAMSON, S.; RYDER, P.; UNTERBERG, B. **Crowdstorm**: the future of innovation, ideas, and problem solving. Hoboken: John Wiley & Sons, 2013.
- ALMIRALL, E.; LEE, M.; AJCHRZAK, A. Open innovation requires integrated competition-community ecosystems: lessons learned from civic open innovation. **Business Horizons**, Bloomington, v. 57, n. 3, p. 391-400, 2014.
- BIGLIARDI, B.; GALATI, F. Models of adoption of open innovation within the food industry. **Trends in Food Science & Technology**, Amsterdam, v. 30, n. 1, p. 16-26, 2013.
- BOMMERT, B. Collaborative innovation in the public sector. **International public management review**, Washington, v. 11, n.1, p.15-33, 2010.
- BORINS, S. Innovation, success and failure in public management research: some methodological reflections. **Public Management Review**, v. 3, n. 1, p. 3-17, 2001.
- CHAMINADE, C.; EDQUIST, C. From theory to practice. The use of the systems of innovation approach in innovation policy. *In*: HAGE, J.; DE ME-EUS, M. (Ed.). **Innovation, science and institutional change**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- CHESBROUGH, H. The logic of open innovation: managing intellectual property. **California Management Review**, Berkeley, v. 45, n. 3, p. 33-58, 2003a.
- _____. **Open innovation**: the new imperative for creating and profiting from technology. Boston: Harvard Business Press, 2003b.
- CHESBROUGH, H.; BOGERS, M. **Explicating open innovation**: clarifying an emerging paradigm for understanding innovation. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- CHESBROUGH, H.; CROWTHER, A. K. Beyond high tech: early adopters of open innovation in other industries. **R&D Management**, Oxford, v. 36, n. 3, p. 229-236, 2006.
- DAHLANDER, L.; GANN, D. M. How open is innovation? **Research Policy**, Amsterdam, v. 39, n. 6, p. 699-709, 2010.
- GAMBARDELLA, A.; PANICO, C. On the management of open innovation. **Research Policy**, Amsterdam, v. 43, n. 5, p. 903-913, 2014.
- GASSMANN, O.; ENKEL, E. Towards a theory of open innovation: three core process archetypes. *In*: R&D Management Conference (RADMA), 2004, Lisboa, Portugal. **Anais...** Lisboa: RADMA, 2004.
- GAVENTA, J.; BARRETT, G. **So what difference does it make?** Mapping the outcomes of citizen engagement. Brighton: IDS, p. 1-72, 2010. (Working Paper, n. 347).
- GHISETTI, C.; MARZUCCHI, A.; MONTRESOR, S. The open eco-innovation mode. An empirical investigation of eleven European countries. **Research Policy**, Amsterdam, v. 44, n. 5, p. 1080-1093, 2015.
- HAGE, J. T. Organizational innovation and organizational change. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 25, n. 1, p. 597-622, 1999.
- HILGERS, D.; IHL, C. Citizensourcing: applying the concept of open innovation to the public sector. **The International Journal of Public Participation**, Louisville, v. 4, n. 1, p. 67-88, 2010.
- HOPKINS, R. What is crowdsourcing? *In*: SLO-ANE, P. (Ed.). **A guide to open innovation and crowdsourcing**: advice from leading experts. London: Kogan Page, 2011.

HOWE, J. The rise of crowdsourcing. **Wired Magazine**, San Francisco, v. 14, n. 6, p. 1-4, 2006.

HUGGINS, R. *et al.* **Sourcing knowledge for innovation: the international dimension**. London: National Endowment for Science, Technology and the Arts, 2010, 54 p.

INAUEN, M.; SCHENKER-WICKI, A. The impact of outside-in open innovation on innovation performance. **European Journal of Innovation Management**, v. 14, n. 4, p. 496-520, 2011.

LEE, S. M.; HWANG, T.; CHOI, D. Open innovation in the public sector of leading countries. **Management Decision**, v. 50, n. 1, p. 147-162, 2012.

LINDERS, D. From e-government to we-government: defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 446-454, 2012.

MARTINS, T. C. M.; BERMEJO, P. H. D. S. Open social innovation based on idea crowdsourcing. *In: EUROPEAN, MEDITERRANEAN & MIDDLE EASTERN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS*, 11., 2014, Doha, Qatar. **Anais...** Doha: 2014.

MERGEL, I.; DESOUZA, K. Implementing open innovation in the public sector: the case of challenge.gov. **Public Administration Review (PAR)**, v. 73, n. 6, p. 882-890, 2013.

SELTZER, E.; MAHMOUDI, D. Citizen participation, open innovation, and crowdsourcing: challenges and opportunities for planning. **Journal of Planning Literature**, v. 28, n. 1, p. 3-18, 2012.

SOUZA, W. V. B. *et al.* Planning the use of *crowdsourcing* for public management: a case in the ministry of education of Brazil. *In: EUROPEAN, MEDITERRANEAN & MIDDLE EASTERN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS*, 11., 2014, Doha, Qatar. **Anais...** Doha: 2014.

WANG, Y.; VANHAVERBEKE, W.; ROIJAKKERS, N. Exploring the impact of open innovation on national systems of innovation – a theoretical analysis. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 79, n. 3, p. 419-428, 2012.

WEST, J.; GALLAGHER, S. Patterns of open innovation in open source software. *In: CHESBROUGH, H.; VANHAVERBEKE, W.; WEST, J. (Ed.). Open Innovation: researching a new paradigm*. Oxford: Oxford University Press, v. 235, n. 11, 2006.

WEST, J. *et al.* Open innovation: the next decade. **Research Policy**, Amsterdam, v. 43, n. 5, p. 805-811, 2014.

ZUPPO, L. A. *et al.* Outbound open innovation: a systematic review. *In: PROCEEDINGS OF THE 2016 49TH HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES (HICSS)*. Washington: IEEE Computer Society, 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HOSSAIN, M. Open innovation: so far and a way forward. **World Journal of Science, Technology and Sustainable Development**, v. 10, n. 1, p. 30-41, 2013.

JUNG, C. F. **Metodologia para pesquisa e desenvolvimento**: aplicada a novas tecnologias, produtos e processos. Rio de Janeiro: Axcel Books do Brasil, 2004.

MARTINS, T. C. M.; BERMEJO, P. H. D. S. Open social innovation. *In: DOLICANIN, C. et al. (Ed.). Handbook of research on democratic strategies and citizen-centered e-government services*. Hershey: IGI Global, 2014.

CAPÍTULO 13

EXPERIÊNCIAS DA REDE DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO (INOVAGOV)

Yana de Faria¹ | Felipe Bragança Itaborahy² | Bruno Carvalho Palvarini³
| Iara Cremonesi Endo⁴ | Luanna Sant'Anna Roncaratti⁵

1 OBJETIVO

Inovação parece ser, hoje em dia, um tema cada vez mais procurado por organizações que buscam alavancar seus resultados, realizar suas estratégias, preparar-se para o futuro e cumprir seu papel junto à sociedade. Percebe-se, no entanto, que as iniciativas no setor público ainda se encontram isoladas e com baixo nível de sistematização.

Este capítulo tem como objetivo apresentar o percurso do Departamento de Modernização em Gestão Pública (Inova), órgão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), na ativação da Rede Federal de Inovação no Setor Público (InovaGov), focando, especialmente, em conquistas, dificuldades e visão de futuro.

2 METODOLOGIA

O capítulo busca descrever a trajetória e os principais marcos da estruturação da InovaGov. Para tanto, são considerados os aspectos relativos ao contexto político, institucional e organizacional que orientaram essa trajetória, com ênfase em suas características, dificuldades e lições aprendidas.

Embora a InovaGov conte com o forte patrocínio de outras instituições públicas – particularmente, do Tribunal de Contas da União (TCU) e do

Conselho de Justiça Federal (CJF), ambos signatários primeiros do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) que formalizou a rede –, este relato baseou-se na experiência vivida pelo Inova. Em adição à avaliação subjetiva do referido departamento acerca de seu papel fomentador, o texto conta ainda com dados obtidos mediante pesquisa *on-line* simplificada, conduzida junto aos integrantes da rede.

A pesquisa teve como objetivo conhecer a experiência dos membros na rede, a fim de instigar maior participação e engajamento, e foi encaminhada via *e-mail* à totalidade de membros da InovaGov, que, em outubro de 2016, contava com 38 instituições públicas, representadas por 187 pessoas. O questionário foi composto por dez perguntas, três das quais de caráter subjetivo, que remetiam às expectativas positivas e negativas mapeadas no primeiro encontro da rede, referentes aos chamados “desafios mobilizadores” (projetos conduzidos no âmbito da rede) e à forma como os eventos vêm sendo conduzidos. A pesquisa contou com trinta respostas de dezoito órgãos, o que equivale a 16% e 47% dos respectivos totais.

3 O TEMA INOVAÇÃO NO MP

O MP, órgão central responsável pelo sistema de organização e inovação da administração pública federal, historicamente realiza ações

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental no MP.
3. Técnico bancário e assessor do MP.
4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental no MP.
5. Especialista em políticas públicas e gestão governamental no MP.

visando à modernização da gestão de órgãos e instituições públicas que, ao serem aplicadas, têm como objetivo a prestação de melhores serviços à população brasileira. Recentemente, o ministério contou com estruturas voltadas para a inovação da gestão, como diretorias de programas de gestão, de cooperação internacional e de modernização, bem como um escritório de projetos estratégicos com essa temática. Em 2013, foi criada a Assessoria Especial de Modernização da Gestão (Asege), responsável por iniciativas como a mobilização dos órgãos públicos para a realização de ciclos de planejamento estratégico e para a revisão de seus processos de trabalho críticos.

Na reestruturação organizacional ocorrida ao final de 2015, pela edição do Decreto nº 8.578, foi criado o Inova, unidade que coordena as ações referentes ao tema inovação para a gestão pública no âmbito do MP.

Embora o tema seja recorrente e agentes públicos se encontrem atuando com inovação, percebe-se a falta de preparo do governo para inovar sistematicamente. Isto se verifica pela inexistência de instrumentos já praticados em outros países – como plataformas tecnológicas que permitem a gestão de competências relacionadas à inovação, a proposição de desafios, a troca de experiências, a possibilidade de compra de inovações e o acompanhamento de resultados da aplicação de métodos, técnicas e ferramentas–, seja pela visão de que atuar com inovação não seria parte da rotina dos órgãos e instituições públicas, mas uma carga adicional a ser introduzida em seu dia a dia, seja, ainda, pelas barreiras organizacionais culturais que se encontram no ambiente de trabalho do servidor público.

Assim, uma das competências atribuídas ao MP por seu papel de órgão central é justamente a ativação de uma rede de pessoas e organizações comprometidas com a inovação no setor público. Um arranjo como o desejado se traduz, na verdade, na identificação de outras sub-redes que já atuam em nichos específicos de inovação e de novos

agentes com potencial de cooperação em torno de um ou mais objetivos comuns. Assim, apesar de as próprias características da inovação em rede prescindirem de uma hierarquia forte ou de um núcleo central, são fundamentais o compartilhamento dos objetivos comuns e uma mobilização constante dos atores para o seu alcance.

Cabe salientar que a ativação e a energização de uma rede voltada para a inovação no setor público se constitui, ela mesma, em processo inovador, uma vez que inexistia, no Brasil, iniciativa dessa natureza que envolva a participação espontânea de servidores e instituições públicas. Assim, o próprio processo relatado neste capítulo se constitui como processo de aprendizado que, como tal, está sujeito a riscos, incertezas, erros e acertos.

4 A INOVAGOV

A rede InovaGov – batizada assim a partir de uma consulta feita junto a seus integrantes – começou a se estruturar no fim de 2015, quando das primeiras discussões coordenadas pelo MP. A realização da I Semana de Inovação em Gestão Pública, no período de 30 de novembro a 5 de dezembro de 2015, constituiu-se como marco considerável no reconhecimento de agentes com interesse em se engajar na dinâmica da rede, particularmente pela interação entre servidores dos três poderes da União.

O primeiro evento da InovaGov foi realizado em março de 2016, contando com a presença de cerca de quarenta representantes de quinze instituições públicas federais, os quais puderam expressar suas ideias e expectativas para um trabalho em rede. Nesse encontro, começaram a ser estabelecidas e/ou validadas as premissas de constituição e funcionamento da rede, tais como os que se seguem.

- 1) A rede deve integrar e estimular arranjos para a inovação no setor público por meio da conexão de múltiplos atores com interesse no tema. A InovaGov é um sistema

dinâmico que interage de forma não linear, auto-organizada, autônoma, colaborativa, adaptativa, ágil, flexível e por autoaprendizagem. Os atores da rede se movem por conhecimento (intuitivo ou não), confiança, interesses próprios, objetivos e valores comuns, de forma alinhada – motivados pela necessidade de cooperação e comprometidos com suas missões.

- 2) A InovaGov é formada por organizações do setor público, do setor privado, da sociedade civil e do setor acadêmico interessadas em inovação no setor público e em promover o intercâmbio de conhecimentos e experiências, na identificação de boas práticas e no auxílio mútuo para solução de problemas.
- 3) São (ou serão) produtos/serviços da InovaGov: a conexão de atores; a realização de encontros e atividades; o estabelecimento de uma rede de laboratórios de inovação; o desenvolvimento de um observatório de experiências em inovação; a criação e a divulgação de um boletim/revista de informações; a busca de formas de financiamento de projetos de inovação; a coleta e a premiação de soluções para a gestão pública; a consolidação de guias de ferramentas e métodos de inovação; o desenvolvimento de programas de capacitação; o desenvolvimento e a difusão de pesquisas e estudos de casos; e a criação de um portfólio de soluções tecnológicas para inovações testadas.

Ainda no primeiro encontro da rede, foram estabelecidos cinco desafios prioritários que deveriam ser trabalhados por seus membros, a saber:

- plataforma de colaboração e instrumento de comunicação da rede;
- poder de compra do Estado na aquisição de inovação: propostas de melhoria para incorporação de inovação;

- concursos e prêmios de inovação: articulação de iniciativas e programas para inovação;
- metodologias para inovação; e
- análise e avaliação de custos e impactos de projetos de inovação.

A estratégia de articulação da InovaGov continuou a ser conduzida com base na realização de encontros presenciais e na mobilização virtual dos atores, por meio do uso de instrumentos como o *blog* e a publicação semanal da *Revista InovaGov*. Até dezembro de 2016, haviam sido realizados sete encontros da rede, além da II Semana de Inovação em Gestão Pública. Merecem destaque especial os *workshops* conduzidos pelas especialistas internacionais Sabine Junginger (Inovando Juntos) e Anette Vaering (Introdução ao *Design Thinking*), além da oficina para apresentação e compartilhamento de oito experiências inovadoras de governo, o evento Surfando na Onda da Inovação, e a oficina de fechamento do ano, na qual se buscou trabalhar os passos necessários para alcance do futuro almejado pelos membros da rede.

Um dos aprendizados que se deu de forma quase instantânea ao início dos trabalhos da InovaGov diz respeito à própria constituição da rede. Ainda que a necessidade de construção de uma cultura para a inovação ocorra no âmbito institucional e que, por esse motivo, seja absolutamente necessária a institucionalização das relações, é óbvia a personalização dos interesses. Diferentemente de procedimentos já consolidados no setor público brasileiro, que exigem a formação de grupos de trabalho em torno de projetos específicos, a inovação no setor público ainda é uma pauta que dificilmente se encontra institucionalizada nos órgãos públicos e, quando isso ocorre, geralmente o faz de forma fragmentada e isolada.

Assim, percebe-se, em primeiro lugar, que a InovaGov é formada de pessoas interessadas na inovação, seja pela necessidade de auxílio na

difusão e legitimação da pauta internamente ao órgão, seja pelo interesse pessoal do servidor em explorar novos (e motivadores) meios para conduzir seus trabalhos e alcançar resultados. Essa característica da rede tornou-se clara quando grupos de colaboradores alteraram seus locais de exercício profissional, migrando para outros órgãos. Observou-se que o órgão de origem passou a não mais se envolver nos debates, enquanto o órgão de destino passou a se destacar. Da mesma forma, por um viés mais positivo, foi essa a característica da rede que a manteve unida apesar das grandes mudanças político-institucionais sofridas pelo Poder Executivo federal no decorrer de 2016.

Em segundo lugar, observa-se que esses dois perfis levaram a duas formas de engajamento: aquele que se confunde com as próprias atribuições dentro da instituição – que é inevitavelmente mais intenso – e aquele que concorre com as atribuições e, por conseguinte, com as tarefas dos servidores. Esse segundo grupo impõe à InovaGov um desafio importante: se, por um lado, há o risco constante de ver essas pessoas se perderem em suas tarefas diárias, afastando-as da rede e, mais importante, do tema inovação, por outro lado, as tarefas diárias constituem o principal meio para tornar a inovação uma ferramenta de trabalho e, portanto, um componente da nova cultura organizacional do setor público. Resta clara, assim, a necessidade de união dos membros da rede para promover o engajamento cada vez maior desse grupo de pessoas.

5 OS DESAFIOS MOBILIZADORES

Como mencionado, os desafios mobilizadores foram definidos no primeiro encontro da InovaGov, quando o número de pessoas e órgãos ainda era bastante reduzido. Como ativador inicial da rede, o Inova levou para o encontro algumas propostas de atuação da InovaGov que considerava serem mais estruturantes na promoção de uma cultura voltada para a inovação no setor público e que, portanto, exigiriam uma atuação transversal de diversos órgãos. Outras propostas puderam ser

incluídas pelos órgãos presentes, que, ao votarem naquelas consideradas mais importantes, tiveram a oportunidade de eliminar ideias iniciais colocadas pelo Inova. Definiram-se, também, líderes para cada um dos desafios, visando reforçar o caráter horizontal da rede, bem como vincular o assunto do projeto às atribuições específicas dos órgãos envolvidos no debate.

Foi, no entanto, somente no encontro seguinte, facilitado pela especialista Sabine Junginger, que os desafios passaram a focar em objetivos específicos e puderam se constituir como projetos. Duas ocorrências marcaram os desafios mobilizadores a partir de então. Em primeiro lugar, o desafio classificado como articulação de iniciativas e programas para inovação teve seu escopo naturalmente alterado pela necessidade da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em ver reformulado o seu Prêmio de Inovação em Gestão Pública. Assim, enquanto a ideia inicial se constituía como estudar, integrar e otimizar todos os meios de que dispõe hoje a administração para fomento à inovação, o projeto final teve seu escopo mais restrito às necessidades da escola, o que naturalmente restringiu a participação dos integrantes da InovaGov. Embora esse não fosse o resultado esperado, e o desafio provavelmente tenha que ser revisitado no futuro, o ocorrido aponta para o potencial valor dos contatos dentro de uma rede para resolução de problemas específicos: a Enap foi capaz de, no âmbito da InovaGov, identificar aqueles atores que melhor contribuiriam para solução do seu problema e os ativou em etapa específica de seu projeto – materializada, no caso, em uma oficina para geração de ideias e percepção do impacto do projeto anterior.

Como segunda ocorrência relacionada aos desafios mobilizadores, chamou atenção a baixa adesão de candidatos para trabalhar no projeto que se denominava Poder de Compra do Estado na Aquisição de Inovação – Propostas de Melhoria para Incorporação de Inovação. Esse fato, agregado à dificuldade que o Inova

teria de patrocinar um projeto dessa natureza, levou o departamento a, inicialmente, descartar o desafio como mobilizador. No entanto, de forma espontânea, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) captou a liderança de projeto voltado a pensar em como aprimorar as alianças entre as áreas pública e privada, uma vez que o tema já estava sendo priorizado internamente ao órgão. O patrocínio do MDIC levou o próprio Inova a se aprofundar na temática, levando-o a estabelecer uma parceria com a União Europeia para conhecer suas iniciativas de incorporação de inovações produzidas pela iniciativa privada e, finalmente, inserir a temática na II Semana de Inovação no Setor Público. O ciclo iniciado pela retração do Inova como membro “hierarquicamente superior” da rede levou a um resultado bastante positivo que culminou com o envolvimento de outras instituições (Enap e Serviço Florestal Brasileiro) no projeto.

As duas ocorrências relatadas apontam a importância de tornar a InovaGov cada vez mais autônoma e horizontal, desatrelando-a da figura do MP. O desafio, aqui, se institui na naturalidade com que o serviço público se organiza hierarquicamente, exigindo, na maioria das vezes, que algum ator atue de forma a coordenar as ações. A estrutura matricial exigida na condução de projetos em uma rede ainda é estranha à cultura do serviço público e exigirá um esforço maior no início das operações da InovaGov. Quando os membros da rede, em pesquisa avaliativa conduzida pelo Inova, apontam a falta de ações concretas de inovação nos órgãos (44,4%) e muita discussão e pouca ação (44,4%) como temores que vêm se concretizando em seus relacionamentos com a InovaGov, percebe-se, ainda mais, a necessidade de fomentar que as próprias instituições busquem o apoio de membros específicos da rede na condução de seus projetos, sem o necessário protagonismo do MP. Essa conquista será um passo importante para que se combata a falta de integração das bases de informação do governo e a falta de apoio interno na instituição de trabalho – apontadas por 66,7% e 48,1%

dos respondentes, respectivamente, como os principais temores que se concretizaram no primeiro ano de operação da InovaGov –, uma vez que a cocriação de projetos ficará facilitada, bem como a demonstração de resultados capazes de fomentar patrocínio.

As ocorrências relatadas, somadas aos resultados apontados, sugerem uma outra questão: o ingresso de novos membros talvez não tenha sido realizado de forma informada. Uma ação (já em curso no âmbito da própria rede) que pode alterar essa percepção é a criação de uma plataforma virtual para troca de conhecimentos, em que se abordem os projetos em condução e se permita o ingresso de outras instituições no debate. Essa visão é reforçada pelo fato de que quase 40% dos membros que responderam à pesquisa conhecem pouco ou sequer ouviram falar dos desafios mobilizadores.

6 O IMPACTO DA CULTURA ORGANIZACIONAL SOBRE A ATUAÇÃO EM REDE PARA INOVAÇÃO

Apesar de ganhos inequívocos da atuação em rede, já percebidos pelos membros da InovaGov, conforme indicou levantamento conduzido pelo Inova – como o compartilhamento de informações/conhecimentos (89,7%); compartilhamento de metodologias, ferramentas e boas práticas (72,4%); obter apoio/colaboração de outros órgãos (58,6%); e melhor aproveitamento do capital intelectual do governo (44,8%) –, ainda é perceptível por parte dos órgãos uma resistência à adoção da inovação como uma realidade, à abertura de informações e formas de atuar e à falta de necessidade de formalização de procedimentos para a ação em rede.

Adentra-se aí em uma outra questão relacionada à cultura organizacional do setor público: a abertura de informações a outros setores lhe é estranha. É inerente à atuação do servidor público o receio de se expor a atores externos, seja por considerar que eventuais erros incorrerão em críticas, seja pelo próprio caráter regulatório do

poder público, seja, ainda, por acreditar que o dever do Estado não deve ser compartilhado com outros atores. Há, assim, grande desconfiança acerca das intenções de outros setores. Por sua vez, as pessoas que representam as instituições integrantes da InovaGov buscam, de certo modo, o rompimento com o *status quo*, ainda que isso traga algum desconforto. Há também consenso quanto ao caráter inclusivo da rede, haja vista que 30% dos que responderam à pesquisa conduzida pelo Inova sugeriram a inclusão de novos membros à InovaGov, com destaque para o setor privado, estados e municípios. O desafio, nesse ponto, impõe-se no sentido de abarcar as contribuições de outros setores – muitos dos quais têm a preocupação genuína de apoiar a melhoria nos serviços públicos – ao mesmo tempo que se minimizam os riscos reais desse relacionamento para certas atribuições do Estado. É dessa reflexão que nasce o regulamento de funcionamento da InovaGov que guiará o processo de inclusão de outros parceiros.

De forma menos problemática, a cultura organizacional dos órgãos teve grande impacto na decisão de formalizar a InovaGov. A cultura de desconfiança em relação ao servidor – que precisa justificar sua participação em reuniões externas a seus órgãos –, aliada à sensação de instabilidade gerada pela fluidez de uma estrutura em rede – que poderia se desfazer diante de mudanças em cenários político-institucionais –, levou à assinatura de um ACT entre o MP, o TCU e o CJF, cada qual representando o poder da União que atuará como ponto focal na adesão formal das demais instituições. Os primeiros efeitos positivos da formalização foram sentidos de forma imediata, aumentando o patrocínio das autoridades signatárias sobre a rede e empoderando as equipes técnicas do TCU e do CJF – ambas com forte histórico em metodologias para a inovação – para atuar na energização da InovaGov juntamente com o Inova.

Curiosamente, como já relatado, as mudanças ocorridas ao longo de 2016 tiveram pouco impacto sobre o andamento dos trabalhos da rede, embora tenham impactado a decisão de assinatura do ACT pelas autoridades de alguns órgãos. O que parece ocorrer é que o interesse individual na inovação no setor público tem mais influência sobre os trabalhos do que a formalização, razão pela qual a atuação de instituições públicas na InovaGov não deverá ser impedida em razão da informalidade, pois, de outra forma, estaria prejudicado o objetivo primeiro da rede, de fomentar a inovação onde ela existe somente de forma desestruturada. Há que se considerar, no entanto, que a atuação técnica tem suas limitações quando o resultado almejado envolve impactar órgãos como um todo. Assim, vislumbra-se, aqui, mais um desafio: mobilizar as autoridades dos diversos órgãos para a agenda de inovação, algo que não será alcançado meramente por meio de uma formalidade. Ações que ofereçam visibilidade aos impactos dos trabalhos realizados pela InovaGov podem facilitar essa mobilização, como sugerido em respostas à pesquisa realizada com seus membros.

7 CONCLUSÃO E PRÓXIMOS PASSOS DA INOVAGOV

A avaliação que se faz acerca da InovaGov indica que os benefícios nessa forma de atuação vêm superando seus pontos negativos. Nos diversos projetos vinculados aos desafios mobilizadores – estruturantes para a formação de uma cultura pró-inovação –, tem-se um número significativo de instituições envolvidas espontaneamente em debates e tarefas, mesmo antes da formalização da rede.⁶

A avaliação, no entanto, não implica a ausência de desafios. Ao final de 2016, foi conduzida uma oficina que apresentava aos membros da InovaGov, em forma de cenários possíveis, os

6. Até outubro de 2016, quando ocorreu a assinatura do ACT que formalizou a InovaGov, a rede era composta por 38 instituições. A assinatura do acordo não impactou no número de membros, uma vez que as mesmas instituições vêm formalizando a sua participação desde então.

anseios relatados na pesquisa conduzida pelo Inova. O objetivo desse momento foi coletar *insights*, novas ideias, novas soluções, acerca das atitudes a serem tomadas para a otimização do trabalho em rede e das condutas a serem evitadas para minimização dos riscos de fracasso. Recebeu destaque especial, durante as reflexões, a utilização de ferramentas que permitam o envolvimento do cidadão para possibilitar a inovação do serviço público, objetivo primeiro da abordagem *design thinking*, que vem sendo mundialmente adotada por organismos envolvidos com inovação.

Agregando-se os diversos momentos, foram mapeados e destacados os desafios apresentados a seguir.

- 1) Engajamento dos demais setores e da sociedade civil: a otimização do valor da InovaGov depende de sua abertura a atores externos ao setor público. Essa visão inspirou a criação da rede, pois considera-se que a inovação depende da integração de valores e percepções distintos, e é natural que, após o envolvimento dos órgãos públicos, inicie-se essa abertura. O desafio que se impõe diz respeito à construção de um regulamento capaz de clarificar os objetivos da relação dos diversos perfis que farão parte da rede e, especialmente, à definição do limite dessa relação quanto ao compartilhamento de informações. Há que se lembrar, aqui, a importância da espontaneidade das relações em rede, que poderá sofrer limitações caso as instituições públicas fiquem desconfortáveis em suas interações na InovaGov. Lembra-se, ainda, da importância de consenso relativo, uma vez que não há hierarquia em relações dessa natureza.
- 2) Obtenção de resultados efetivos mediante atuação em rede: essa questão foi apontada como problemática para 44% das pessoas que responderam à pesquisa conduzida pelo Inova. A percepção de que a relação

em rede gera ganhos institucionais é de vital importância para a sobrevivência da InovaGov. Ao avaliar as razões para o não engajamento de alguns órgãos nos desafios mobilizadores, percebe-se a falta de tempo como razão preponderante (30%), juntamente com o desconhecimento acerca de sua existência e/ou condução (20%). Assim, para enfrentar tal desafio, algumas ações poderão ser conduzidas:

- a) desenvolver estratégias para obtenção de patrocínio das autoridades dos órgãos, com destaque para ações “vitrine”, capazes de demonstrar o valor da InovaGov e da inovação;
- b) disseminar os projetos vinculados aos desafios mobilizadores, inclusive quanto a suas etapas e resultados intermediários, permitindo o envolvimento de outras instituições e sendo possível a necessidade de aumento do número de encontros, uma vez que a rede vem se estruturando de forma dinâmica e muitos sequer tiveram a oportunidade de se conhecerem (sete órgãos e cerca de quarenta pessoas aderiram informalmente à InovaGov desde o último encontro e 44% dos que responderam à pesquisa apontaram que a frequência dos encontros poderia ser ampliada – esforço iniciado em oficina realizada em dezembro de 2016);
- c) permitir a proposição de novos desafios mobilizadores que reflitam soluções para as dificuldades encontradas também pelos novos membros da rede;
- d) oferecer oportunidades para encorajar as instituições a se apoiarem na InovaGov para resolução de problemas próprios, a exemplo do que fizeram a Enap e o MDIC, de modo que tal apoio, se bem planejado e direcionado a determinada etapa do projeto,

tenha o potencial de geração rápida de resultados; e

- e) fortalecer a comunicação das ações da InovaGov, a fim de oferecer maior legitimidade e divulgar seu potencial na resolução de problemas que carecem de visão inovadora.
- 3) Horizontalização das relações: a hierarquização das relações parece ser um movimento natural para o setor público, podendo levar ao fracasso dos esforços de uma relação em rede. Por seu caráter central, o MP buscou ativar a InovaGov, reconhecendo que a necessidade de fomento de atividades e de expansão da rede será uma atribuição sua, do TCU e do CJF, até que essa forma de trabalho se torne habitual. É preciso lembrar, no entanto, que o movimento de mudança de uma cultura exige esforço, sendo necessário pensar estratégias concretas para que o desafio seja vencido. A disponibilização de ferramentas de *design thinking*, com a respectiva capacitação, é vista pelos idealizadores da InovaGov como um potencial catalizador para fortalecer a cultura inovadora no âmbito das instituições

públicas e pode ajudar a nivelar as capacidades no âmbito da rede, favorecendo a horizontalidade das relações.

Diante dos pontos expostos, vislumbra-se como próximos passos: *i*) o fechamento do regulamento de funcionamento da InovaGov, seguido pelo envolvimento dos demais setores, facilitando a parceria em projetos (devido ao grande potencial inovador, a tendência é iniciar a abertura da rede mediante envolvimento das startups, sendo possível, no entanto, que esse movimento ocorra de forma paralela ao envolvimento das demais esferas governamentais e da academia, dada a relação que já existe com diversos órgãos federais); *ii*) o fortalecimento das ações de comunicação da rede, favorecendo, inclusive, uma melhor difusão dos desafios mobilizadores; *iii*) a organização de momento para a proposição de novos projetos, a fim de permitir a inclusão real dos novos membros da rede e, assim, a composição da pauta de discussão por projetos que representem interesses diversos; e *iv*) a proposição de projeto mais amplo para desenvolvimento da capacidade dos membros da InovaGov, para que apoiem projetos internos a suas instituições, à luz da abordagem *design thinking*.

CONCLUSÃO

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: avanços e caminho a seguir no Brasil

Pedro Cavalcante¹ | Marizaura Camões²

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem como finalidade refletir sobre os resultados e as perspectivas apresentadas no decorrer desta coletânea. Em função do caráter inédito da publicação, dedicada exclusivamente à temática de inovação no setor público no Brasil, é compreensível que os trabalhos apresentem mais questões para investigação futura do que propriamente esgotem o complexo tema. Nesse sentido, o esforço desta conclusão é justamente sintetizar os principais achados, indicar agenda de pesquisa futura e, sobretudo, os caminhos para a construção de cultura inovadora na administração pública brasileira.

Um aspecto que chama a atenção nos diferentes debates presentes nos capítulos envolve a centralidade do Estado no terreno da inovação. Apesar dos notórios fatores inibidores da inovação no setor público, observa-se a superação de visões estigmatizadas e preconceituosas acerca da capacidade inovadora no governo e se avança para reforçar o seu protagonismo em variadas perspectivas. A visão dialética entre o Estado e a iniciativa privada é ultrapassada, na medida em que ambos os setores são não apenas fundamentais para o ecossistema de inovação, mas, principalmente, complementares.

Prevalece, portanto, a visão da relevância da atuação estatal, não apenas agindo na correção

de falhas de mercado e nas suas próprias falhas, como também orientada a grandes missões e à construção de ambientes propícios para o processo inovador da iniciativa privada e sociedade civil. Esse pressuposto fundamenta a percepção cada vez mais consensual de que a prática de inovação, que, normalmente, tende a gerar resultados positivos em termos de desenvolvimento social e econômico, não ocorre em países nos quais o setor privado é inovador e o público não ou vice-versa. A lógica natural é justamente o contrário, isto é, arranjos que fomentem e criem condições propícias para que ambos os setores atuem em prol da criação de valores, seja público ou de lucro/competitividade, a partir da potencialização da cultura inovadora.

O próprio foco schumpeteriano incluía a preocupação em explicar a relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico (Schumpeter, 1934). No caso do setor público, o conceito de *destruição criadora* pode ser relativizado para novas práticas e ênfases nas políticas públicas, tanto para prover serviços públicos inovadores como também no sentido de estruturar e catalisar a capacidade da iniciativa privada e da sociedade em prover inovações nas suas diferentes formas.

No caso da formulação e implementação das políticas públicas, reitera-se que a incorporação de inovações não é novidade, uma vez que a

1. Coordenador de estudos e políticas de Estado e democracia na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea (Diest) do Ipea.
2. Coordenadora-geral de pesquisa na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

realidade da configuração e do funcionamento da administração pública se transforma de forma intensa, em especial, após as ondas de reformas e também de processos de melhorias incrementais das últimas décadas. Tais mudanças afetaram não apenas o *modus operandi* dos governos, mas, principalmente, as formas de prestação de serviços públicos que não necessariamente foram desenvolvidos a partir da referência do setor privado. Em muitos casos, as inovações organizacionais e nas políticas públicas são construídas a partir de processos altamente endógenos. Apesar de recentes, as mudanças supracitadas permitiram o desenvolvimento de estudos teóricos e relatos de experiências discutidas nos diferentes capítulos deste livro.

Cabe ressaltar que a consecução deste livro se deve aos esforços conjuntos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) com diversos pesquisadores e servidores públicos de instituições que fazem parte da Rede de Inovação no Setor Público (Rede InovaGov), como também colaboradores referências internacionais no campo. Esse empreendimento de caráter colaborativo não apenas converge com as missões institucionais do Ipea e da Enap, como, também, é original na medida em que apresenta uma primeira tentativa de sistematização do conhecimento acerca de teoria, tendências e casos de inovação no governo brasileiro.

Além dessa breve introdução, essa conclusão se organiza da seguinte forma. A seção 2, discute, com base na teoria, como a inovação se tornou um imperativo no setor público e em que dimensões ela se configura. Em seguida, na seção 3, procura-se resumir o quanto o Brasil, em especial no âmbito federal, vem avançando na prática inovadora. Para tanto, a seção se subdivide em uma parte de trabalhos comparados que analisam diferentes vertentes, tendo como base os resultados do Concurso Inovação da Gestão Pública Federal (CIGPF) e, outra, voltada a análises de casos e tendências específicas de inovação. Finalmente, a seção 4 se dedica

a sinalizar os gargalos e, especialmente, os caminhos a serem seguidos pela administração pública brasileira rumo à institucionalização da prática e da cultura de inovação em governo.

2 INOVAÇÃO COMO UM IMPERATIVO

Se na iniciativa privada inovação é como um fator de sucesso e, principalmente, de sobrevivência desde os primórdios da teoria schumpeteriana, no setor público as inúmeras transformações de diferentes ordens (sociais, econômicas, tecnológicas etc.) também vêm provocando crescente pressão sobre os governos para inovar. Embora, em sua maioria, não envolva a necessidade de lucro e competitividade no mercado, a prática inovadora na prestação de serviços públicos segue outros objetivos, por exemplo, a revitalização da confiança e da legitimidade do Estado junto aos cidadãos.

Não obstante, nem sempre essa perspectiva foi hegemônica. No capítulo 3, Cunha discorre sobre diferentes visões explicativas do processo inovador que afetaram a construção de agendas de governo e as ações, tanto públicas quanto privadas, nas últimas décadas. Os dois primeiros estágios foram marcadamente pautados pela lógica da linearidade, com evidente protagonismo do mercado como provedor e fonte de conhecimento da inovação. Mais recentemente, todavia, predomina o estágio dos sistemas de inovação ou ecossistemas nos quais os setores público e privado atuam de forma complementar e, em geral, colaborativamente. Com efeito, Cunha argumenta que tal configuração provocou uma diversificação nos papéis estatais, que vão desde restrição à criação de condições para a inovação, perpassando pelas funções de catalisador e até agente inovador.

Na prática, tais papéis que configuram a relação entre setor público e inovação normalmente não são excludentes, ao contrário, tendem a ser cumulativos e com combinações variadas. À título de ilustração, no capítulo 1, Cavalcante e Cunha utilizam o enquadramento elaborado

Karo e Kattel (2016) para apresentar os possíveis formatos das funções do Estado na temática de inovação com exemplos aplicados ao caso brasileiro, são eles: *i*) investimento público em ciência, tecnologia e inovação (exemplo: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa e Financiadora de Estudos e Projetos – Finep); *ii*) compras públicas (caso do pregão eletrônico); *iii*) inovações institucionais econômicas (exemplo agências reguladoras); *iv*) inovações institucionais políticas (caso do orçamento participativo); *v*) serviços públicos (exemplo digitalização do atendimento na saúde); e *vi*) organizacional (laboratórios de inovação).

Ademais, Cavalcante e Cunha, no capítulo 1, trazem importantes dimensões relativas às motivações do envolvimento estatal com a inovação, reconhecendo os contextos dinâmicos em que o setor público se encaixa. Nesse sentido, os autores ampliam a visão de atuação inovadora para além da estratégia de correção das falhas de mercado. As razões da atuação do Estado no ecossistema de inovação incorporam tanto a busca pela construção de sistemas de inovações, como também em função das próprias falhas de governo, crescimento de problemas cada vez mais complexos, transversais, incertos e estruturantes (*wicked problems*), além de demandas por mais e melhores serviços e mais participação social no processo decisório de políticas públicas.

O capítulo 1 reitera a visão da priorização estratégica da inovação como um imperativo da gestão pública contemporânea em todo o mundo. Esse fenômeno, em grande medida, está relacionado não apenas com as mudanças e os fatores supracitados, mas também com a influência dos processos reformistas pautados no movimento da Nova Gestão Pública ou *New Public Management* (NPM). A despeito da percepção crítica quanto aos resultados efetivos, poucos não discordam que o NPM não tenha ao menos impactado fortemente nos debates acadêmico e governamental acerca das disfunções do modelo tradicional de administração pública. O aspecto mais relevante para se compreender o

funcionamento do setor público atualmente envolve menos o foco em grandes esforços reformistas e mais a ênfase nas práticas inovadoras a partir da implementação de melhorias pontuais nos processos e serviços públicos. Nesse contexto, ganham destaques no *policymaking* a adoção de tendências de gestão, tais como a atuação em redes e o *e-government*, como estratégias de inovar no governo. Ademais, o capítulo também traz uma reflexão sobre a diversificação da atuação governamental no campo da inovação, em especial a proliferação internacional de laboratórios de inovação e suas variantes, tema que é aprofundado no capítulo 9, de Tönurist, Kattel e Lember.

Ainda no debate teórico, Oliveira e Santos Júnior, no capítulo 2, avançam nas discussões sobre um componente pouco abordado na literatura de inovação – suas consequências. O tema se torna bastante relevante diante do fato de que a inovação, geralmente, sofre, pelo seu *status* de “conceito mágico”, assim como participação, *accountability* e governança (Pollit e Hupe, 2011). Logo, o caráter nobre e normativo da inovação, em boa medida, tende a atrapalhar a capacidade dos analistas em aprofundar nas suas limitações.

O capítulo 2 traz uma importante contribuição no debate ao desmistificar a percepção de que a inovação sempre gera impactos ou resultados positivos. Sem dúvida, a inovação quando bem-sucedida tende a gerar valor no setor público sob diferentes formas, mas, muitas vezes, suas consequências fogem ao planejado. Assim, as consequências da inovação podem ser classificadas de três formas: desejáveis/indesejáveis, diretas/indiretas e não antecipáveis/antecipáveis. Nesse sentido, vale lembrar a importância das análises e avaliações das consequências incorporarem as premissas da teoria de *stakeholders*, uma vez que, dependendo do ponto de vista de quem está envolvido no processo inovador, seja ele beneficiário, implementador, financiador etc., a percepção quanto aos impactos pode ser diametricamente oposta.

Assim como no debate sobre as consequências, Djellal, Gallouj e Miles, no capítulo 4, também afirmam que, dentro da linha de pesquisa, a inovação nos serviços tem sido negligenciada. Como forma de avançar no debate, e considerando o predomínio dos serviços como área de atuação da administração pública, os autores analisam o tema a partir de suas características diversificadas e singulares. Para tanto, eles desenvolvem reflexões aplicadas ao setor público a partir das quatro perspectivas teóricas diferentes da literatura original de inovação em serviços, são elas: assimilação, demarcação, inversão e integração. O esforço analítico traz contribuições importantes, em especial para entendermos que, embora as inovações em serviços possuam similaridades entre os setores públicos e privados, dependendo das perspectivas, pode-se observar também aspectos diferenciadores evidentes.

O texto, publicado originalmente na revista *Strutural Change and Economic Dynamics* e traduzido para compôr este livro, põe fim a uma possível incongruência entre os termos “serviço” e “inovação”, fruto muitas vezes da carência de estudos sobre serviços públicos. Nessa perspectiva, o governo atua tanto na produção quanto na adoção de inovações científicas e técnicas. Da mesma forma, ressalta a importância dos serviços públicos em seu papel influenciador da inovação e que as aquisições públicas (*procurement*) podem guiar as trajetórias de inovação.

3 O QUE AVANÇAMOS

A prática inovadora no serviço público brasileiro não é uma novidade, embora careça de tratamento adequado por parte do governo e da academia com vistas a escalonar e difundir as boas práticas de gestão. Também exerce o papel de enfrentar as visões estereotipadas, geralmente negativas, acerca do funcionamento e dos resultados das políticas públicas no país.

Diante desse cenário, essa seção se dedica a sintetizar os capítulos da coletânea que discutem

o quanto avançamos na prática inovadora a partir de duas estratégias analíticas distintas e complementares: abordagens comparativas e estudos de casos de inovação em políticas públicas.

3.1 Inovação em perspectiva comparada

A primeira estratégia tem como principal fonte de informações e dados o Concurso Inovação da Gestão Pública Federal. Criado em 1996 pela Enap, esta premiação tem como objetivo principal promover e disseminar práticas inovadoras na gestão pública brasileira e recompensar servidores públicos, a fim de promover abordagens práticas para o desempenho governamental. Os capítulos abordam as iniciativas do governo federal, com foco do CIGPF, não incluindo as experiências dos governos subnacionais que também são notoriamente celeiros de políticas inovadoras. Cabe alertar, assim, para a inexistência de atividades de competição e premiação para as esferas estaduais e municipais no período analisado do concurso, ao contrário do que ocorria com o Programa de Gestão Pública e Cidadania que, entre 1996 a 2004, premiou e ajudou a disseminar milhares de iniciativas inovadoras (Jacobi e Pinho, 2006).

É importante salientar ainda que essas políticas premiadas são conhecidas no campo de estudo como as campeãs (*champions*), por isso não refletem necessariamente a prática cotidiana na gestão pública brasileira. No entanto, essa tem sido uma estratégia analítica cada vez mais utilizada em investigações sobre inovações no setor público (Borins, 2014), investigações que ajudam não apenas a analisar e compreender o funcionamento da administração pública, mas também a mapear eventuais tendências de gestão. Nos casos do concurso inovação e do Programa de Gestão Pública e Cidadania, suas criações se deram em um contexto de reformas administrativas, muito influenciadas pelo movimento gerencialista ou *New Public Management*. Não obstante, o CIGPF continua até os dias atuais e, inclusive, na edição atual, passou também a premiar iniciativas dos governos

subnacionais. Reforça-se, assim, a percepção de que a prática inovadora no governo independe de amplas estratégias reformistas comuns em décadas passadas.

Justamente com a finalidade de descrever os resultados do CIGPF e a produção acadêmica que o utiliza como referência, no capítulo 5, Camões, Severo e Cavalcante traçam um panorama das áreas temáticas e das trajetórias de inovações desde sua criação, bem como a síntese da literatura.

Quanto às iniciativas, nas duas décadas de existência analisadas, foram apresentadas quase 2 mil candidaturas por órgãos federais em todo o Brasil, com predominância dos localizados na capital, Brasília. Os dados indicam que ministérios maiores e mais antigos, como Educação, Fazenda e Saúde, historicamente, são os que geram inovações mais valorizadas no concurso, o que reforça uma hipótese bem testada no campo de que o tamanho da organização importa positivamente em processos inovadores (Comissão Europeia, 2011; Fernandez e Wise, 2010; Hansen, 2011). No que tange à produção científica, os autores reconhecem o quão incipiente e com caráter mais descritivo ainda são os estudos acadêmicos e profissionais sobre o tema, mas sinalizam para a sofisticação das investigações e também para a diversificação das abordagens.

Essa variação nas pesquisas está, em boa medida, exposta nos três capítulos que compõem a parte dois da coletânea, e que também desenvolvem estudos comparativos com base nas inovações do governo federal premiadas pela Enap com enfoques distintos. No capítulo 6, Cavalcante e Camões analisam as experiências finalistas e premiadas entre 2009 e 2015, em um esforço para identificar padrões e características centrais das inovações, tais como tipos, objetivos/resultados, estágio e abordagens da implementação das iniciativas. No entanto, o foco principal é o mapeamento de seus indutores ou determinantes.

A maioria das práticas de gestão é considerada de processos internos, sendo a ênfase em serviços parcela menos expressiva, pouco mais de 20%. Não obstante, isso não significa dizer que não tenha como objetivo final melhorias dos serviços prestados pelo órgão. Normalmente, esses efeitos são indiretos, mas existentes. Quanto aos objetivos/resultados, predominam dimensões relacionadas ao desempenho organizacional, isto é, efetividade, eficiência e economicidade, aspectos bastante valorizados pelo NPM, porém continuam reconhecidos como fundamentais nos dias de hoje. Por outro lado, dimensões com mais limitações na capacidade de se mensurar objetivamente, como satisfação do usuário e envolvimento social, são menos relatadas como objetivos pretendidos pelos implementadores.

Quando o capítulo 6 analisa os determinantes, alguns achados são bastante interessantes para nos ajudar a refletir sobre como inovar no setor público brasileiro, porque o conhecimento empiricamente válido sobre os indutores de inovação é bastante escasso, sobretudo na realidade da gestão pública brasileira. Com base em referências da literatura, o estudo procura verificar a ocorrência de diversos indutores que podem ser divididos em quatro níveis: organizacional, individuais, ambiente externo e características da inovação. Os resultados demonstram que uma iniciativa inovadora é consequência de uma combinação de fatores e não uma construção isolada, sendo que quanto maior o número de indutores presentes, maiores as probabilidades de a prática ser premiada no CIGPF. Além disso, no cruzamento dos determinantes com a tipologia de inovação em gestão, o capítulo reforça a percepção de que a criação de condições favoráveis ao processo inovador tende a variar de acordo com o seu tipo, uma vez que inovação de processos difere-se de serviços, assim como de processos tecnológicos.

Se, por um lado, os principais indutores envolvem os quatro níveis supracitados, com destaque para vantagem relativa, custo benefício, folga organizacional, rede/cooperação e liderança;

por outro lado, aspectos como concorrência, prêmios/incentivos, autonomia funcional e aversão ao risco são menos influentes. Logo, nota-se que estes últimos, normalmente usuais na iniciativa privada, são menos importantes no caso nacional, o que pode ser explicado pela forte influência do modelo burocrático rígido e com resquícios patrimonialistas da administração pública brasileira.

Na direção contrária, mas com o mesmo objetivo de explicar o fenômeno da inovação no setor público brasileiro, no capítulo 7, Brandão e Bruno-Faria analisam exatamente aqueles fatores que se apresentam barreiras, isto é, variáveis que influenciam negativamente o processo inovador. As autoras utilizam estratégia metodológica qualitativa, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com gestores responsáveis por iniciativas premiadas no CIGPF entre 2008 e 2010.

Os resultados também são muito interessantes para elucidar esse fenômeno complexo. As principais barreiras relatadas são dificuldades de articulação intersetorial, restrições legais, estrutura organizacional verticalizada, resistência à inovação e aversão ao risco. As três primeiras estão relacionadas também com o padrão burocrático rígido, muitas vezes insulado, do funcionamento da máquina pública brasileira. Como agravante, o capítulo 7 ressalta que esses obstáculos se tornam ainda mais relevantes de serem superados, na medida em que parte significativa das políticas públicas do governo federal tende a possuir na intersetorialidade um componente importante do *policymaking*. Em relação às duas últimas barreiras, o mesmo resultado foi identificado no capítulo 6, de determinantes da inovação, o que corrobora para a visão de poucos incentivos e de excessivo receio por parte dos gestores públicos no governo federal na cultura de tentativa/erro ou experimentação, fatores centrais do debate de inovação.

Ademais, chama à atenção a percepção por parte dos burocratas federais de que

capacidade técnica dos estados e municípios é uma barreira à inovação. Essa dimensão também é fundamental diante do caráter colaborativo do federalismo brasileiro em diversas políticas públicas, especialmente as sociais. Esse achado reforça ainda mais a necessidade de inovar não apenas na formulação, mas, principalmente, na construção de capacidade administrativa nas esferas de governo que, de fato, implementam as políticas públicas. Vale ressaltar que o país, em algumas políticas prioritárias, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e a transferência de renda de cidadania, desenvolveu estratégias e arranjos institucionais bastante sofisticados e inovadores que não apenas superaram essa barreira como também geraram impactos positivos à sociedade que são reconhecidos internacionalmente.

Com um recorte temporal mais ampliado, englobando o período 1999-2014, Isidro-Filho, no capítulo 8, se propõe a utilizar os relatos das iniciativas do CIGPF com vistas a esboçar um modelo analítico de inovação no setor público à luz de referências institucionais e científicas.

Como antecedentes, os resultados da investigação indicam que as inovações ocorrem como estratégia de melhorias contínuas, como, também, impulsionadas à solução de problemas em processos, serviços e gestão, sendo majoritariamente de caráter incremental e não radical. Assim como nos dois capítulos anteriores, Isidro-Filho também identifica a tendência de colaboração quanto à necessidade de capacidade inovadora, tanto como determinantes, quanto como características do processo inovador no governo federal. Ou seja, observa-se um comportamento de aprendizagem interorganizacional entre os órgãos públicos a partir da cocriação e da transação de capacidades de inovação, de conhecimento, de tecnologias e de competências. Do lado oposto, o capítulo 8 também mapeia a resistência à inovação e as limitações de recursos humanos como barreiras.

Por fim, o modelo analítico sintetiza os resultados mais presentes nas iniciativas premiadas

do CIGPF. A partir dos relatos das inovações, eles envolvem as melhorias sob três perspectivas: na qualidade da entrega do serviço público; na gestão e no clima organizacional; e na imagem e nas relações institucionais.

3.2 Estudos de casos de inovação em políticas públicas

Essa coletânea inicia o relato dos estudos de caso com o texto de Tönurist, Kattel e Lember que, no capítulo 9, traçam o panorama de onze laboratórios de inovação no setor público da Europa, América do Norte e Austrália. Os *I-labs* são organizações que exercem a liderança, sendo assim agentes autônomos de mudança, atraem financiamentos privados e possuem alto poder de convencimento no setor público. Na ausência de autoridade hierárquica, os *I-labs* tem como foco a comunicação e a persuasão, a partir do uso de redes informais, para promoção da mudança.

A despeito dos evidentes resultados gerados pelos laboratórios, os autores encontraram que a presença de um patrocinador político ainda é vital para a sobrevivência dessas instituições. O dilema entre manter autonomia – se mantendo pequeno – e expandir a capacidade de atuação – correndo o risco de perda de flexibilidade – também é muito presente nas realidades cotidianas. Os laboratórios também ainda são fortemente vistos como uma “moda”, o que torna mais urgente a necessidade de catalisar e legitimar as mudanças propostas. Um fato curioso é que, apesar da tecnologia ser fator crucial para inovação, poucos *I-labs* possuem esta capacidade instalada dependendo de capital humano externo.

No Brasil, experiências têm surgido no sentido de promover a inovação no setor público por meio de laboratório de inovação. Na Enap, por exemplo, foi criado o laboratório de inovação em governo “GNova” em parceria com o MindLab da Dinamarca. O GNova tem usado métodos oriundos do *Design Thinking* como estratégia de

geração de soluções de governo para diversas organizações públicas.

A iniciativa da Fábrica de Ideias da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), relatada por Silva e Buvnich no capítulo 10, demonstra como um piloto desenvolvido em uma agência reguladora do governo pode, em pouco tempo, apresentar evoluções importantes. É interessante perceber que, como apontado no capítulo 4 que trata de inovação em serviços, a demanda da agência ainda tem dificuldade em perceber o potencial de contribuição da inovação em serviços estando centrada em melhorias de processos. Obviamente, a partir do processo de institucionalização que está sendo construído, a iniciativa pretende expandir a atuação e lidar com o dilema comum aos *I-labs* do mundo: garantir uma inserção na hierarquia organizacional para ter legitimidade sem perder a autonomia e as possibilidades de fomentar o experimentalismo, via exercícios de tentativa e erro.

O livro também apresenta iniciativas do governo federal brasileiro no sentido de incentivar a inovação. A primeira delas é descrita no capítulo 11, no qual Roncaratti, a partir da análise comparada dos programas Start-Up Brasil, InovAtiva Brasil e InovaApps, conclui que a revolução tecnológica tem gerado novos negócios e novas formas de gerar inovação. As políticas de incentivo a *start-ups* estão contribuindo para aumentar a inteligência na formação de arranjos e estruturas de políticas públicas. O incentivo ao empreendedorismo e desenvolvimento tecnológico estão presentes e carecem de serem estudados com mais profundidade para averiguar resultados e impactos diretos e indiretos para a sociedade.

O capítulo 12 contribui com a experiência do Ministério da Educação (MEC) no uso de *crowdsourcing* para prospectar soluções inovadoras, em estratégia convergente com a tendência de inovação aberta. Os autores descrevem como 100% das universidades federais e dos institutos federais de ensino interagiram no projeto

Desafio da Sustentabilidade, cujo objetivo era prospectar ideias e soluções para aumento da sustentabilidade nos campi dessas organizações. O capítulo descreve também alguns resultados de implementação após apenas doze meses da finalização do processo prospecção de soluções. Ou seja, há avanços para além da etapa de ideação. Apesar de ainda não ter havido tempo hábil para avaliação da implementação das inovações, a iniciativa do MEC de utilizar o *crowdstorming* já tem gerado frutos no sentido de incentivar outras áreas do ministério, incluindo as finalísticas, a criarem seus próprios projetos de prospecção de soluções, incluindo o envolvimento da sociedade civil, como são os casos do InovaEJA, do Desafio da Educação Profissional e Tecnológica e do Desafio EducAção #ZikaZero. O uso da técnica tem um grande potencial de utilização pelas diferentes áreas de governo e se tornar ferramenta eficaz para impulsionar a inovação no setor público.

A terceira iniciativa descrita diz respeito à Rede InovaGov que, por meio de desafios mobilizadores, tem gerado trabalhos colaborativos de diferentes instituições do governo federal. Um dos resultados evidente é a publicação deste livro, que surge a partir da liderança da Enap e do Ipea no desafio *Estudos e pesquisas* e da convergência de atores dispostos a relatar suas experiências e conhecimentos no campo. No capítulo 13, os autores relatam os grandes desafios que a rede ainda pretende enfrentar, como o engajamento da sociedade civil e de outros setores para além a administração pública; a mensuração e disseminação dos resultados oriundos da rede de forma a montar uma vitrine e interesse dos dirigentes públicos; e a horizontalização das relações entre as diferentes organizações vinculadas à rede que ainda percebem no Ministério do Planejamento um papel de coordenador.

4 O CAMINHO A SEGUIR

Conforme já mencionamos no início desta conclusão, o esforço original desta coletânea era o de avançar na compreensão da inovação no setor público sem, contanto, esgotar esse

complexo fenômeno. Nesse sentido, alguns importantes achados e reflexões podem ser reforçados com vistas a sinalizar o caminho que deve ser seguido para o desenvolvimento de uma cultura institucionalizada de inovação no governo brasileiro.

A centralidade do Estado é uma premissa que deve ser reconhecida como fundamental em qualquer dimensão ou setor em que as inovações sejam implementadas. As abordagens tanto históricas quanto atuais superaram as percepções estigmatizadas e míopes que ressaltam a prevalência de dicotomia entre os setores público e privado. Nesse contexto, a visão de ecossistema de inovação pressupõe relações complementares e colaborativas entre esses setores, bem como a sociedade civil, nos quais os papéis do setor público são diversificados. Embora essas funções variem, de acordo com as áreas e responsabilidades governamentais, é consensual que cada vez mais o Estado valorize a prática inovadora, seja dentro ou seja fora do governo (iniciativa privada e terceiro setor), como estratégia para o desenvolvimento em suas diferentes perspectivas – sociais, econômicas, tecnológicas, ambientais etc.

Nesse cenário, é fundamental reiterar que a inovação como orientação prioritária no setor público não advém unicamente de boas ideias e intenções, mas, sobretudo, de esforços deliberados e contínuos de construção de capacidades dentro do aparelho do Estado. Isto é, de um quadro funcional qualificado e constantemente preparado para inovar. Não se trata, porém, de uma burocracia pública nos moldes tradicional, inflexível e insulada. Assim como outras diretrizes e princípios de gestão, característicos do atual período de pós *New Public Management* (Cavalcante, 2017), tais como colaboração, parcerias, redes, entre outros, o fortalecimento da burocracia segue a tendência internacional de valorização do serviço público aberto às mudanças e propenso a interagir com a sociedade e as empresas em busca de soluções inovadoras para as políticas públicas.

No entanto, como ficou evidente no decorrer dos capítulos do livro, a simples definição formal ou o discurso acerca da importância do fomento à inovação não são suficientes para torná-la cotidiana na realidade governamental. Por um lado, observamos que a persistência da prática inovadora no governo federal, analisada sob diversas óticas a partir das iniciativas premiadas no CIGPF, e mais recentemente na proliferação de laboratórios de inovação, inclusive no âmbito nacional, e as ações de fomento descritas nos estudos de caso da coletânea, indicam que o tema é latente na agenda governamental, sobretudo no governo federal. Por outro, a baixa capilaridade em toda a administração pública do debate atual, a precariedade do conhecimento científico acerca da inovação, suas barreiras e determinantes, adequado à realidade da gestão pública brasileira e, por conseguinte, a incapacidade de se promover a disseminação e o escalonamento de inovações de forma sistemática, apresentam-se como os grandes desafios à consolidação de uma cultura inovadora no setor público do país.

O caminho, sem dúvida, não é trivial e muito menos de curto prazo. Do mesmo modo, a opção por receitas únicas e/ou modelos de

gestão, sejam oriundos de referências internacionais, seja da iniciativa privada, nos moldes das abordagens *one size fits all* (um tamanho para todos), já se mostraram frustradas quando aplicados a contextos institucionais ambíguos e complexos, como é o caso da administração pública no Brasil. Por essa razão, os resultados e as reflexões dessa coletânea corroboram mais para uma perspectiva de valorização de fatores facilitadores e necessários para processos inovadores que, normalmente, variam conforme foco e características das organizações. Vale lembrar, reiterado em diversos capítulos deste livro, o caráter multicausal da inovação.

Portanto, a criação da cultura de inovação nas organizações públicas deve se sustentar em nove componentes necessários, mas não suficientes. A figura 1 expõe esses componentes, que serão discutidos em seguida.

Um aspecto fundamental que remete os primórdios das inovações são as práticas de tentativa e erro. As grandes invenções da história, assim como as políticas públicas bem-sucedidas, envolvem processos, normalmente de longo prazo, de experimentalismo. Nesse sentido, a

FIGURA 1
Componentes da cultura de inovação



Elaboração dos autores.

constituição de *espaços de criatividade* nas organizações ou a frequente utilização destes mesmo que não estejam dentro das suas instalações é uma fator importante tanto para as etapas de ideação como às iniciais de implementação. A “fuga” dos afazeres e problemas cotidianos em um ambiente propício à interação e à criatividade tende a potencializar a capacidade dos funcionários em propor novas ideias, bem como testar e incubar soluções.

O papel da *liderança* é recorrentemente enfatizado como essencial em qualquer processo de implementação de políticas públicas. As constantes barreiras existentes na administração pública, sejam elas normativas, interorganizacionais, de recursos, entre outras, por si já dificultam obter sucesso nas ações governamentais. Isso tende a se potencializar em caso de ausência ou precariedade dos líderes ou dirigentes, sobretudo quando o projeto envolve a introdução de um processo ou serviço novo. Em outras palavras, realizar o cotidiano já é difícil, inovar é ainda um maior desafio e sem o apoio mínimo dos superiores é tarefa quase impossível.

Do mesmo modo, os *incentivos* aos servidores/colaboradores e às equipes, em formato de premiações, estímulos, reconhecimentos ou bônus, que não necessariamente precisam ser pecuniários, também são forte propulsores da prática inovadora. As organizações que valorizam essas práticas costumam alterar as motivações de seus integrantes e promover incentivos adicionais que, geralmente, instigam-os a superar as práticas e a mentalidade dominada pelo cotidiano e, com isso, criar e implementar ideias novas. No caso específico da administração pública brasileira, bastante rígida e aversa aos riscos, os líderes possuem uma função importante de criar e sustentar essas iniciativas que tendem ainda a melhorar o clima organizacional e promover o engajamento dos servidores.

O quarto componente, *eventos de aprendizagem*, também exerce funções distintas e complementares. A realização de atividade, como

cursos, palestras e oficinas, por exemplo, serve para transmitir conhecimento sobre a inovação, capacitando o corpo funcional e os dirigentes, como também exerce uma função inspiracional nas equipes. Embora as inovações tendam a ser, em sua maioria, consequência de processos inconscientes, no sentido de que os resultados nem sempre advêm daquilo que foi planejado, elas também não nascem apenas de boas ideias. Em outras palavras, o processo de implementação é pré-requisito e nele os recursos, incluindo humanos e de conhecimento, são essenciais, o que reforça a necessidade estratégica de nivelar e treinar os funcionários para enfrentar os desafios inerentes ao processo inovador.

Em todas as políticas públicas, independentemente de ser da área social, de infraestrutura ou econômica, a etapa avaliativa é um fator cada vez inerente ao *policymaking*. A avaliação dos insumos, processos e impactos tende a permear todas as etapas clássicas de uma política pública, por razões que englobam subsídios aos gestores para correção de rumos e o modo de operação e esclarecimentos que ajudam a mobilizar o engajamento dos colaboradores envolvidos na temática, bem como possui a finalidade de persuasão, isto é, voltada à mobilizar apoio externo e dar legitimidade à política pública. O componente de *demonstrar resultados* do processo inovador no setor público envolve todas essas motivações, mas especialmente a última. Alterar o *status quo* demanda constante preocupação em comprovar que a mudança trará consequências positivas à unidade responsável e, sobretudo, ao público-alvo da política. Portanto, é essencial que os envolvidos nas práticas inovadoras dediquem parte de seu tempo avaliando e monitorando os resultados e impactos obtidos, de modo a manter o apoio e as condições/recursos necessários à plena implementação dos projetos.

Como estratégia complementar, as opções por *prototipagem* e *projeto-piloto* se apresentam também como meio de sustentação das iniciativas inovadoras, na medida em que é consensual que melhores serão os resultados quando estes

forem testados de maneira rápida, barata e o quanto antes. A prática de tentativa e erro com base na prototipagem e projetos-pilotos tende a ser mais positiva quando acompanhada de *gestão do conhecimento*, não apenas daquilo que foi bem-sucedido, como é praxe no setor público, mas principalmente organizar de forma sistemática também os conhecimentos das experiências e dos envolvidos relativos às falhas dos projetos. Assim, reduzem-se as chances de repetição dos mesmos erros, tanto no âmbito dessa inovação, quanto nos processos de sua difusão para outras unidades ou organizações.

Os dois últimos componentes necessários para fomentar a cultura de inovação também se complementam, são eles a *cocriação/coprodução* e a valorização de *equipes interdisciplinares*. Os primeiros estão bem alinhadas às práticas de colaboração e parcerias, uma tendência da gestão contemporânea, e podem ser promovidos tanto no âmbito interno dos órgãos públicos quanto nas políticas que envolvem as relações entre Estado, sociedade e setor privado. A utilização de cocriação e coprodução se tornou um princípio das estratégias inovadoras, como, por exemplo, nos métodos oriundos do *design thinking*, *crowdsourcing*, inovação aberta, gamificação e amplos processos de digitalização que demandam o envolvimento de diversas organizações como também dos próprios usuários. Na mesma direção, o caminho para promoção de uma cultura de inovação também exige que se explorem ao máximo os diferentes conhecimentos e as habilidades do corpo funcional de modo a potencializar sua capacidade criativa. A diversidade é um valor a ser perseguido. Nesse sentido, enfatizar a composição interdisciplinar de equipes ajuda a ampliar as perspectivas acerca do problema e das soluções e, por conseguinte, a superar a predominância de pensamento rígido e hierarquizado, sobretudo na burocracia pública, que normalmente é inibidor de processos inovativos.

Sem dúvida, o desafio da institucionalização da cultura de inovação no setor público é complexo e

gradual. No entanto, a inovação na administração pública é uma trajetória irreversível diante das pressões da sociedade contemporânea por mais e melhores serviços públicos. Além desses componentes supracitados, os capítulos deste livro também reforçam a centralidade da dimensão de pesquisa para melhor compreendermos o fenômeno.

A agenda futura de pesquisa da inovação no governo, em especial no caso brasileiro, tem um vasto e fértil terreno que pode, dentre outras abordagens, envolver estudos de casos de inovação focados em diferentes áreas de políticas públicas e gestão, como em setores específicos de políticas sociais, ambientais, infraestrutura etc. Nesse caso, é importante reconhecer que as particularidades de cada um deles tendem a refletir também nas barreiras, nos facilitadores e na disseminação das inovações.

Outro foco importante é a investigação da inovação no âmbito dos governos subnacionais, essencial no caso brasileiro em função do alto nível de descentralização das ações governamentais. As realidades distintas dos estados e municípios em relação ao governo federal e, principalmente, a potencialidade de processos de difusão de boas práticas entre eles abrem um amplo espaço para estudos sob diferentes perspectivas da inovação. Ademais, as referências e recomendações advindas das nações desenvolvidas são positivas para o aprimoramento da gestão pública, não obstante, é preciso também conhecer com mais profundidade processos inovadores em países emergentes como o Brasil. Avançar em estudos comparados com as nações em desenvolvimento que compartilham demandas e restrições estruturais semelhantes tende a trazer subsídios ao debate e à prática inovadora mais adequados a nossa realidade.

Em síntese, o desenvolvimento de conhecimento teórico e empiricamente válido é também um caminho importante de geração de condições para ultrapassarmos as visões superficiais, muitas

vezes até preconceituosas, que, de fato, constituem uma barreira à inovação no setor público.

REFERÊNCIAS

BORINS, S. **Innovative governance in the 21st century**: the persistence of innovation in government. Brookings/Ash Center Series, 2014.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017. (Texto de Discussão, n. 2319).

COMISSÃO EUROPEIA. **Innobarometer 2010**: analytical report on innovation in public administration. Brussels: DG Enterprise, 2011.

FERNANDEZ, S.; WISE, L. An exploration of why public organizations 'ingest' innovations. **Public administration**, v. 88, n. 4, p. 979-998, 2010.

HANSEN, M. B. Antecedents of organizational innovation: the diffusion of new public management into Danish local government. **Public Administration**, v. 89, n. 2, p. 285-306, 2011.

JACOBI, P. R.; PINHO, J. A. **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

KARO, E.; KATTEL, R. Start-up governments, or can Bureaucracies innovate? **Ineteconomics**, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/cxV5kL>>.

POLLITT, C.; HUPE, P. Talking about government. The role of magic concepts. **Public Management Review**, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2011.

SCHUMPETER, J. A. **The theory of economic development**: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle. Nova Brunsvique: Transaction Publishers, 1934.

EQUIPE TÉCNICA

PEDRO CAVALCANTE

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (Ipea)
Doutor em ciência política

BRUNO QUEIROZ CUNHA

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (Ipea)
Doutorando em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento

LEONARDO FERREIRA DE OLIVEIRA

Doutorando em administração
Assessor Especial de Inovação e Gestão da Informação do Conselho de Justiça Federal

CARLOS DENNER DOS SANTOS JÚNIOR

Professor adjunto do Departamento de Administração – Universidade de Brasília (UnB)

FARIDAH DJELLAL

Professora na University Lille

FAÏZ GALLOUJ

Professor na University Lille

IAN MILES

Manchester Business School – Divisão de Gestão e Política de Inovação
Manchester Institute of Innovation Research IMP Inovação, Estratégia e Sustentabilidade

MARIZAURA REIS DE SOUZA CAMÕES

Especialista em políticas públicas e gestão governamental – Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Mestre em administração

WILLBER DA ROCHA SEVERO

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (Enap)
Mestre em Poverty Reduction and Development Management

SORAYA MONTEIRO BRANDÃO

Mestre em administração

MARIA DE FÁTIMA BRUNO-FARIA

Professora adjunta na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

ANTONIO ISIDRO-FILHO

Professor adjunto e pesquisador no Departamento de Administração (UnB)

PIRET TÔNURIST

Economista e analista de políticas no Observatório da Inovação do Setor Público na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

RAINER KATTEL

Professor pesquisador em Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance

VEIKO LEMBER

Senior research fellow Tallinn University of Technology

GUSTAVO HENRIQUE TRINDADE DA SILVA

Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária da Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Mestre em saúde pública

DANITZA PASSAMAI ROJAS BUVINICH

Secretária Executiva da Comissão Científica em Vigilância Sanitária (CCVisa)
Doutoranda em Administração Pública

LUANNA SANT'ANNA RONCARATTI

Doutoranda em ciência política
Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)

WAGNER VILAS BOAS DE SOUZA

Doutorando em administração
Pesquisador do Núcleo de P&D para Excelência e Transformação do Setor Público

PAULO HENRIQUE DE SOUZA BERMEJO

Professor adjunto do Departamento de Administração (UnB)

CAROLINA CRISTINA MARTINS CAVALCANTE

Ministério da Educação (MEC)

REBECA NONATO DOMINGOS

Mestrado em engenharia de sistemas e automação

YANA DE FARIAS

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (MP)

Mestre em psicologia educacional e do trabalho – Ludwig-Maximilians Universität München

FELIPE BRAGANÇA ITABORAHY

Bacharel em relações internacionais (Irel/UnB)

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (MP)

BRUNO CARVALHO PALVARINI

Mestre em engenharia elétrica (UnB)

Técnico bancário e assessor do MP

IARA CREMONESI ENDO

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (MP)

Mestre em saúde pública – King’s College London

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi resultado de uma parceria entre o Ipea e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), mas que se concretizou também com o interesse e o voluntarismo dos autores e dos especialistas convidados a emitir parecer sobre o conteúdo dos artigos. Desta forma, a organização deste livro agradece a colaboração e sua imprescindível contribuição para este trabalho.

AUTORES E PARECERISTAS “INTERNOS”

ANTONIO ISIDRO-FILHO

Professor adjunto e pesquisador no Departamento de Administração da Universidade de Brasília (UnB)

BRUNO CARVALHO PALVARINI

Mestre em engenharia elétrica (UnB)

Técnico bancário e assessor do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)

DANITZA PASSAMAI ROJAS BUVINICH

Secretária Executiva da Comissão Científica em Vigilância Sanitária (CCVisa)

Doutoranda em administração pública

GUSTAVO HENRIQUE TRINDADE DA SILVA

Especialista em regulação e vigilância sanitária da Agência Nacional de Vigilância Sanitária

Mestre em saúde pública

MARIA DE FÁTIMA BRUNO-FARIA

Professora adjunta na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

PAULO HENRIQUE DE SOUZA BERMEJO

Professor adjunto do Departamento de Administração (UnB)

PARECERISTAS “EXTERNOS”

ALESSANDRO FREIRE

Doutorando em ciência política (UnB)

AMANDA GOMES MAGALHÃES

Mestre em ciência política (UnB)

Assistente de pesquisa (Ipea)

DANIEL PITANGUEIRA DE AVELINO

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (Ipea)

Doutorado em política social (UnB)

FERNANDO KLEIMAN

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (MP)

Doutorando na Delft University of Technology

ISABELLA DE ARAUJO GOELLNER

Mestre em sociologia (UnB)

Assistente de pesquisa (Ipea)

LETÍCIA KOEPEL MENDONÇA

Especialista em políticas públicas e gestão governamental – Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Mestranda em políticas públicas e desenvolvimento (Ipea)

PEDRO LUCAS DE MOURA PALOTTI

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (Enap)

Doutor em ciência política (UnB)

SERVIO TULIO CAETANO DA COSTA JUNIOR

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (MP)

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Ana Clara Escórcio Xavier (estagiária)

Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Herllyson da Silva Souza

Projeto Gráfico

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISBN 978-85-7811-313-1



9 788578 113131 >



Enap

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

