

# INOVAÇÃO GOVERNAMENTAL: ANÁLISE DA PRODUÇÃO BRASILEIRA À LUZ DA LITERATURA INTERNACIONAL

Bruno Queiroz Cunha<sup>1</sup>

Pedro Cavalcante<sup>2</sup>

Amanda Gomes Magalhães<sup>3</sup>

Isabella de Araujo Goellner<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A inovação no setor público (ISP) ganha destaque na medida em que os governos se voltam a atender às demandas crescentes por maior transparência, qualidade, eficiência e eficácia de suas ações, mediante processos interativos com cidadãos, empresas e sociedade (OCDE, 2015). Além das transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas ocorridas nos últimos anos, a internacionalização das economias, restrições orçamentárias e problemas transversais e complexos (*wicked problems*) impõem à administração pública a necessidade de ser mais criativa e inovadora em suas respostas, em termos de políticas públicas e de gestão.

Nesse contexto, esta Nota de Pesquisa parte de reflexões preliminares que permeiam o Projeto *Modernização e Inovação no Setor Público*, coordenado pela Assessoria Técnica da Presidência (Astec), em articulação com a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, Instituições e Democracia (Diest) do Ipea. O projeto tem a finalidade de contribuir criticamente para a cultura de inovação no setor público brasileiro a partir de três frentes complementares de atuação: disseminação, capacitação e pesquisa. Dentre as atividades em andamento, cabe destacar o lançamento recente do Ipea LabGov, uma plataforma *online* de inovação<sup>5</sup> que visa à difusão de experiências e compartilhamento de conhecimento e informações sobre inovação no setor público.

Na frente de pesquisa, além da elaboração de análises empíricas e publicações, incluindo a edição de um livro, o projeto do Ipea interliga-se à Rede InovaGov.<sup>6</sup> A Rede funciona como um coletivo de atores públicos dos três poderes e não somente do Executivo Federal, e tem como objetivo alavancar a discussão e projetos acerca da inovação dentro do governo de forma a promover capacidade inovadora no setor público e, por conseguinte, aperfeiçoar os processos e serviços públicos.

A despeito desses esforços recentes, o diagnóstico mostra que a linha de pesquisa no Brasil ainda é bastante embrionária e, assim como em outras áreas das ciências sociais, prevalecem no campo estudos baseados em trabalhos analítico-conceituais emanados ou apreendidos de nações em níveis avançados de desenvolvimento socioeconômico. Logo, a simples utilização de conceitos sobre diversas

---

1. Doutorando em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do MPOG. Atualmente atua como pesquisador do Ipea.

2. Doutor em ciência política pela Universidade de Brasília. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do MPOG. Atualmente atua como pesquisador do Ipea.

3. Mestra em ciência política pela Universidade de Brasília. Assistente de pesquisa no projeto inovação do setor público do Ipea.

4. Mestranda em sociologia na Universidade de Brasília. Assistente de pesquisa no projeto inovação do setor público do Ipea.

5. Mais informações em: <[goo.gl/GWJ7AB](http://goo.gl/GWJ7AB)>.

6. A Rede Federal de Inovação no serviço público (InovaGov) tem como objetivo fomentar ações de inovação entre os órgãos e entidades dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – bem como contribuir para interação com o setor privado, acadêmico, sociedade civil e iniciativas similares nos âmbitos estadual e municipal. Mais informações em: <[goo.gl/r202fV](http://goo.gl/r202fV)>.

dimensões da inovação importados desses países pode não ser plenamente apropriado para contextos de países emergentes, dados os múltiplos desafios e necessidades diferenciadas destes últimos.

É necessário, então, refletir sobre a pertinência de uma ampliação do entendimento de inovação para que se passe a envolver outras perspectivas e setores, associados a uma melhor contextualização e, por conseguinte, a esforços no sentido do aprimoramento das ações governamentais. Sáenz e Paula (2002), por exemplo, enfatizam o crescente interesse dos países latino-americanos em estabelecerem estratégias de desenvolvimento incorporando as políticas de incentivo à inovação e chamam atenção para a necessidade de se identificar e construir indicadores de inovação que consigam refletir aspectos ou situações particulares, cuja compreensão é fundamental para implantação de políticas adequadas a múltiplos contextos e suas necessidades (Sáenz; Paula, 2002).

Nesse sentido, a presente Nota tem como objetivo explorar em que intensidade a produção científica nacional se fundamenta em fontes e referências internacionais – especialmente europeias e norte-americanas. Para tanto, realizamos um levantamento de artigos nacionais que tratam da temática da inovação na perspectiva do setor público brasileiro, a fim de se identificar o que tem sido utilizado como informação e indicação teórica. Esse esforço justifica-se como forma de contribuir para o conhecimento sobre o tema e, sobretudo, evitar que a utilização do conceito e das dimensões de análise da inovação na realidade brasileira incorra em um normativismo acentuado e na adoção de abordagens com reduzido poder explicativo.

Além desta introdução, a esta Nota de Pesquisa traz uma apresentação sucinta dos conceitos de inovação no setor público, seguida dos resultados do levantamento da bibliografia brasileira acerca da temática. Por fim, algumas considerações da agenda de pesquisa são tecidas.

## 2 O CONCEITO DE INOVAÇÃO GOVERNAMENTAL

Diante do progressivo interesse do setor público pela temática da inovação, diversos estudos têm sido produzidos com o objetivo de conceituar e identificar o estado da arte em termos de definições e antecedentes que influenciem no processo inovador, além dos indutores e das barreiras em gestão da inovação, medições de desempenho, entre outros.

O tema remonta ao início do século XX, quando Schumpeter (1934) em trabalho seminal já procurava explicar a relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico.<sup>7</sup> De acordo com o autor, a inovação seria o ato de fazer algo diferentemente, o que tenderia a refletir em novos resultados, dos seguintes tipos: 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. Desde então, a variedade de análises foi ampliada de forma contínua, perpassando áreas e setores econômicos e administrativos.

Os estudos da inovação nas últimas décadas alternaram o foco hegemônico de abordagens sobre produtos manufaturados para a ênfase em inovação em serviços. Tal cenário redundou em uma miríade de conceitos de inovação. Conforme o Manual de Oslo (OCDE, 2005), a inovação, para ser reconhecida como tal, necessita atender a três critérios essenciais: *i*) novidade no contexto em que é introduzida; *ii*) ser implementada, não ser apenas uma ideia; e *iii*) gerar melhores resultados, como eficiência, eficácia ou satisfação do usuário.

7. Ver Schumpeter, 1934.

Em outra conceituação também abrangente, mas com foco no setor público, Brown e Osborne (2012) defendem que a inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público – na forma de novos conhecimentos, uma 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, sejam eles com foco interno ou externo à administração pública (European Commission, 2013).

Ademais, no âmbito da delimitação do campo, nota-se que a inserção do setor público mais explicitamente nos debates sobre inovação partiu de um reposicionamento teórico e, também, da convergência entre tendências em ciências sociais aplicadas de um lado e de inovação industrial, de outro (Cunha, 2016). Isso ocorre especialmente pela constatação de que o fenômeno da inovação não é exclusivo de organizações privadas, e que o Estado tem papel crucial na inovação dentro de uma perspectiva sistêmica e não determinística sobre o tema.

### 3 A PRODUÇÃO BRASILEIRA E A VINCULAÇÃO COM A LITERATURA INTERNACIONAL

Embora abordagens e conceitos tenham evoluído durante décadas, é somente nos últimos quinze anos, aproximadamente, que a área de pesquisa em inovação na administração pública ganha mais adeptos, o que reflete em maior destaque ao tema em congressos acadêmicos e de especialistas. Sobretudo, há um franco crescimento em publicações na área, tanto em revistas científicas quanto em livros especializados (De Vries, Bekkers e Tummers, 2015).

A despeito do empenho de pesquisadores e organismos internacionais, especialmente na União Europeia, em avançar na compreensão da inovação no setor público,<sup>8</sup> é complexo o aproveitamento de pressupostos teóricos provenientes da literatura do setor privado ou mesmo de experiências internacionais em contextos institucionais tão heterogêneos. Em particular, pode-se afirmar que isso também dificulta a utilização de parâmetros analíticos de pesquisa e de prática inovadoras na administração pública brasileira.

No sentido de ampliar o conhecimento sobre a literatura nacional, nossa pesquisa bibliográfica baseou-se na busca por artigos nacionais que abordassem inovação no setor público brasileiro, partindo do banco de dados da Capes.<sup>9</sup> Os descritores utilizados foram “inovação em gestão pública”, cuja pesquisa gerou 110 resultados, e “inovação no setor público”, que trouxe à análise mais 43 resultados, totalizando 153 artigos a serem analisados.

O recorte temporal foi de 1º de janeiro de 2010 até 30 de julho de 2016, o que se justifica pela maior incidência de estudos sobre ISP nos últimos anos. Reconhecemos aqui a limitação dos critérios de busca, embora entendamos que, dentro de um esforço preliminar, como é o caso do presente artigo, os dois descritores colaboram com as pesquisas em andamento e direcionam esforços na evolução da linha de pesquisa.

Foram desconsiderados artigos internacionais, artigos que não tratassem de ISP no contexto brasileiro e artigos que abordassem ISP de maneira marginal. Dessa forma, foram excluídos da

8. Vale ressaltar as amplas pesquisas realizadas a partir de surveys, com intuito de mensurar a inovação nas organizações do setor público inglês (Hughes, Moore e Kataria, 2011) e na Escandinávia (Bugge, Mortensen e Bloch, 2011), bem como as estratégias dos governos europeus (Comissão Europeia, 2011).

9. O Portal, desde 2004, teve sua coleção ampliada de 3,6 mil para mais de 11 mil revistas de títulos nacionais e internacionais (Capes, 2007).

análise 129 artigos que não correspondiam ao interesse da pesquisa. O que revela a baixa produção de artigos que trabalham o tema inovação no setor público no contexto brasileiro como discussão central, ao todo 24 trabalhos acadêmicos no período analisado.

Com o banco de dados completo,<sup>10</sup> as categorias utilizadas para analisá-lo foram origem e tipo da publicação. Na primeira, os trabalhos foram divididos entre as referências nacionais, internacionais e aqueles que utilizam ambas. De forma complementar, a análise também buscou verificar qual a principal referência, por isso, quanto ao tipo, a categoria é agrupada pelos dois mais conhecidos manuais que tratam de ISP, “Manual de Oslo” e “Manual de Copenhague”,<sup>11</sup> bem como as demais publicações, que fazem referência a publicações que se valem de fontes nacionais e internacionais, sem mencionar os dois manuais.

Os resultados do levantamento, sintetizados na tabela 1, a seguir, convergem para as expectativas. Os dados chamam a atenção quando se leva em conta que foram examinados apenas artigos que tratassem da temática da inovação no Brasil. Isso significa que grande parte dos artigos utiliza fontes puramente internacionais (70%), isto é, não se valeram, em nenhum momento, de referências nacionais. Enquanto o restante (30%) utiliza tanto estudos domésticos, quanto estudos de fora do país para discutir inovação no setor público.

Com relação ao tipo de publicação, observa-se a predominância do Manual de Oslo como referência principal, aproximadamente, 50% dos trabalhos. O resultado é previsível, haja vista que se trata de uma publicação mais antiga e abrangente que o Manual de Copenhague. Este, por sua vez, que possui um foco específico em mensuração da inovação, é utilizado apenas em dois artigos nacionais sobre ISP. Por fim, as demais publicações (que não utilizam os dois manuais), sejam elas acadêmicas, sejam elas de governos e de organismos multilaterais, servem de base para 46% dos artigos analisados. Entre estas onze publicações, sete valem-se de fontes apenas internacionais, isto é, não mencionam fontes nacionais.

TABELA 1  
Levantamento das referências da literatura brasileira de ISP

Origem	Nº	%
Referências nacionais	0	0
Referências internacionais	17	70
Referências nacionais e internacionais	7	30
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>100</b>
Tipo de Publicação	Nº	%
Manual de Oslo	11	46
Manual de Copenhague	1	4
Manual de Oslo e Copenhague	1	4
Demais publicações	11	46
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>100</b>

Elaboração dos autores.

10. Os textos analisado nesta pesquisa estão disponíveis na aba “Publicações Nacionais” da plataforma de inovação no setor público do Ipea. Disponível em: <goo.gl/73DrFc>.

11. O Manual de Copenhague é fruto do Mepin (Measuring innovation in the public sector in Nordic countries) refere-se à mensuração da inovação no setor público em países escandinavos, liderados pela Agência Dinamarquesa de Ciência, Tecnologia e Inovação em conjunto com outras organizações. Disponível em: <goo.gl/WrlakU>.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta nota teve como objetivo avançar na compreensão sobre o desenvolvimento dessa nova e importante linha de pesquisa nos estudos sobre Estado e políticas públicas no Brasil. Ademais, procurou-se contextualizar o tema dentro de um conjunto de esforços do Ipea e de instituições governamentais no âmbito federal brasileiro, no sentido de promover a cultura da inovação no setor público de uma maneira instrumental às necessidades brasileiras.

Do ponto de vista da produção de conhecimento, os resultados do levantamento convergem para o diagnóstico preliminar e reforçam a percepção de que a literatura brasileira sobre inovação, além de ser reduzida, apoia-se predominantemente na bibliografia internacional. É fundamental ponderar que, apesar dos estudos sobre o tema serem ainda embrionários no Brasil, o governo federal tem se dedicado à inovação há certo tempo e, por isso, pode-se afirmar que diversas iniciativas inovadoras ocorreram nos últimos anos. Muitas delas, inclusive, foram premiadas por meio do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, criado há vinte anos e organizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Contudo, apesar de o tema ser premiado e discutido, a produção de literatura nacional é ainda incipiente, o que poderia explicar as poucas citações nacionais e a busca por literaturas internacionais para embasar os estudos. Portanto, existe necessidade de ampliação e maior diversificação de investigações.

Tal percepção é também identificada por Brandão e Bruno-Faria (2013) que mapeiam cinco subtemas de inovação carentes de estudos no Brasil, são eles: *i*) processo de inovação; *ii*) indutores e barreiras; *iii*) características das lideranças que facilitam a inovação; *iv*) efeitos da inovação; e *v*) fatores que contribuem para a disseminação de inovações no setor público.

As referências sobre inovação, utilizadas como instrumentos de política, somente serão representativas caso reflitam a complexidade e objetivos do contexto em que se situam. É necessário, portanto, promover o avanço conceitual, teórico e metodológico em nível nacional, sob o risco de haver descompasso no processo de formulação de políticas públicas, cuja métrica estará baseada em realidade distinta. Não se trata, todavia, da desconsideração da construção internacional sobre inovação no setor público. Trata-se, por outro lado, de colocar em evidência as diferenças sociais, econômicas e institucionais, a fim de relativizar padrões dominantes.

Nota-se, inclusive, com base na produção nascente a partir de projetos de pesquisa em andamento no Ipea, que, no âmbito na inovação no setor público, pode haver o germe de uma produção ascendente e mediada pelas necessidades de desenvolvimento, notadamente as brasileiras. Movimento semelhante já está consolidado no terreno da inovação tecnológica (Cassiolato; Lastres, 2005), com o desenvolvimento de linhas e grupos de pesquisa nacionais e internacionais – como o Globelics – que refletem criticamente sobre a prática e a teoria da inovação industrial – em manufatura ou serviços – na perspectiva de nações do sul do globo.

Compreendemos que há espaço e oportunidade para que isso ocorra no âmbito da ISP, como também uma necessidade real de que tal movimento seja feito, a bem de maior aderência à realidade nacional e poder explicativo. Assim, será possível problematizar o tema de maneira consistente, mas resguardada de normativismos e adaptações teóricas inadequadas.

## REFERÊNCIAS

- BLOCH, C. **Copenhagen manual**: towards a conceptual framework for measuring public sector innovation. Copenhagen: Mepin, 2010. Disponível em: <goo.gl/WrlakU>.
- BRANDAO, S. M.; BRUNO-FARIA, M.-F. 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, fev. 2013.
- BROWN, K.; OSBORNE, S. P. **Managing change and innovation in public service organizations**. Routledge, 2012.
- BUGGE, M.; MORTENSEN, P. S.; BLOCH, C. **Measuring public innovation in nordic countries**. Report on the Nordic Pilot studies. Analyses of methodology and results. 2011.
- CAPES. **Capex disponibiliza maior base de dados científicos do mundo**. 2007. Disponível em: <goo.gl/Llr9Da>. Acesso em: 19 out. 2016.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H.-M. M. **Sistemas de inovação e desenvolvimento**: as implicações de política. São Paulo em perspectiva, v. 19, n. 1, p. 34-45, 2005.
- CUNHA, B. Q. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. *In*: IX Congresso Consad, 9., Brasília, 2016. **Anais...** Brasília: Consad, 2016.
- 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, 2015.
- EUROPEAN COMMISSION. **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.
- HUGHES, A.; MOORE, K.; KATARIA, N. **Innovation in public sector organisations**: a pilot survey for measuring innovation across the public sector. London: Nesta, 2011.
- MANUAL, DE OSLO. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Brasília: OCDE, Finep, 2005. Disponível em: <goo.gl/tiIEB5> Acesso em: 24 out. 2016
- SÁENZ, T. W.; PAULA; M. C. S. Considerações sobre indicadores de inovação para América Latina. **Interciencia**, v. 27, n. 8, p. 430-437, 2002.
- SCHUMPETER, J. A. The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle. **Transaction publishers**, 1934.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. **What does it take to be awarded?** Determinants of management innovation in Brazil. ASPA's 2016 Annual Conference in Março 18-22, 2016, Seattle/Estados Unidos.



EUROPEAN COMMISSION. Innobarometer 2010: **Analytical Report on Innovation in Public Administration**, Brussels: DG Enterprise, 2011.

FREITAS, R. K. V.; DACORSO, A.-L. R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 869-888, ago. 2014.

IPEALABGOV. **Sobre**. Disponível em: <goo.gl/3Sks88>. Acesso em: 19 out. 2016

KATTEL, R. *et al.* **Can we measure public sector innovation**. A literature review LIPSE Project Paper. WP 6 Social innovation indicators. Tallinn: Tallinn University of Technology, 2012.

LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 385-401, abr. 2012.