

## CONCLUSÃO

# INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: avanços e caminho a seguir no Brasil

Pedro Cavalcante<sup>1</sup> | Marizaura Camões<sup>2</sup>

## 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). Apesar 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.

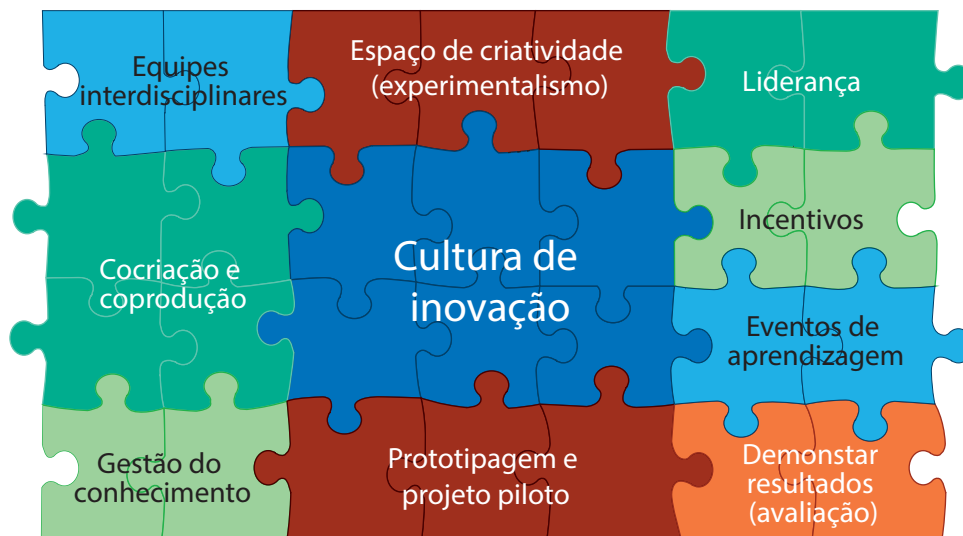
O caminho, sem dúvida, não é trivial e muito menos de curto prazo. Do mesmo modo, a opção por receitas únicas e/ou modelos de

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.