

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.

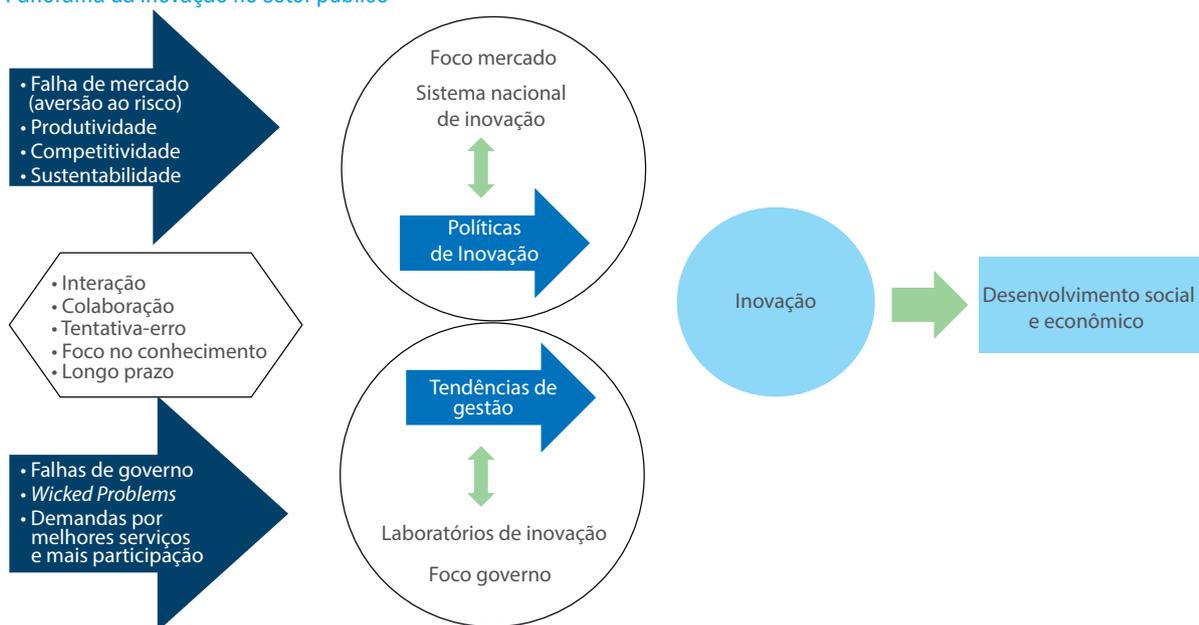
No Brasil, as discussões sobre reforma administrativa e inovações no setor público também fazem parte do debate e da prática, tanto no governo federal quanto nos subnacionais. Assim como nos países desenvolvidos, as evidências sugerem que a inovação no governo, em geral, ocorre mais por meio de iniciativas 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.