

## CAPÍTULO 3

# UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS PRECURSORAS<sup>1</sup>

Bruno Queiroz Cunha<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

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

Entretanto, inovação no setor público<sup>3</sup> tem se constituído em um campo próprio e de destaque, ainda que interdependente de outros. No aspecto conceitual, inovação em governo pode ser entendida como o processo de criação de novas ideias e sua transformação em valor para a sociedade (Bason, 2010). Essa visão não difere muito, do ponto de vista de seus principais elementos constitutivos, de conceitos existentes para inovação no setor privado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJETO DE ANÁLISE

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

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

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

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

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

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

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## QUADRO 1

### Diferentes visões explicativas do processo inovador

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

Elaboração do autor.

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

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

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

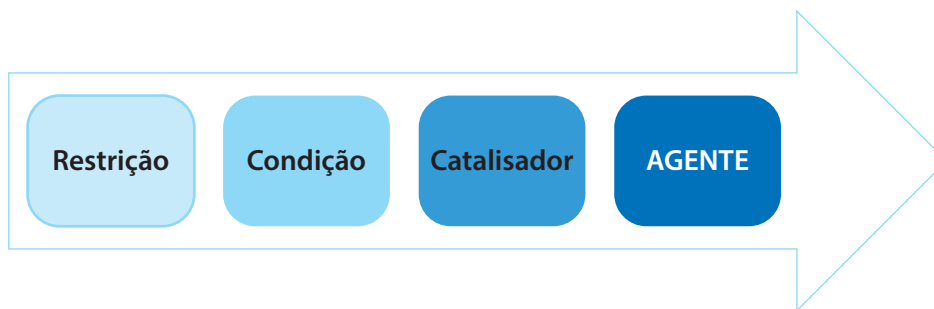
Um terceiro estágio evolutivo a partir daí, que, por sua vez, também ascendeu da trilha aberta pela teoria dos sistemas de inovação, caracteriza-se pela indagação acerca da dinâmica da inovação internamente aos governos e às organizações públicas. Isto, de início, significou ter no Estado, suas instituições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

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

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

## QUADRO 2

Relação entre setor público e inovação – diferentes papéis do Estado



Elaboração do autor.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4 METODOLOGIA

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### QUADRO 3

#### Categorias de análise do corpus de texto

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

Elaboração do autor.

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

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

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



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

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

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

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

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

## 5 ANÁLISE DO CORPUS DE TEXTO

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

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

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

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

O objetivo do exercício realizado foi, portanto, o de efetivamente compreender como se desenham os argumentos centrais e os posicionamentos de documentos oficiais. Estes foram separados em três tipos, como se pode notar no quadro 4.<sup>7</sup> O primeiro é o de documentos produzidos por organismos internacionais ou instâncias supranacionais (OI). Neste caso, encontraram-se documentos elaborados pelo Nordic Innovation Centre, Comissão Europeia, União Europeia, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e OCDE. O segundo tipo foi o dos documentos de

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

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

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

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

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

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

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

#### QUADRO 4

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

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

(Continua)

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

(Continuação)

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

(Continua)

(Continuação)

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

Elaboração do autor

## 6 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

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

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

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

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

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

## 7 CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERÊNCIAS

- AUSTRÁLIA. **Empowering change**: fostering innovation in the Australian public service. Management Advisory Committee, 2010.
- BARDIN, L. **L'ére logique**. Paris: Robert Laffont, 1977.
- BASON, C. **Leading public sector innovation**: co-creating for a better society. Bristol: University of Bristol, Policy Press, 2010.
- BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. Linking innovation to the public sector: Contexts, concepts and challenges. *In*: BEKKERS, V., EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). **Innovation in the public sector**: linking capacity and leadership. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Innovando para una mejor gestión** - la contribución de los laboratorios de innovación pública. 2016 (Nota Técnica IDB-TN, n. 1101).
- BLOCH, C. *et al.* **The public sector in innovation systems**: Module 1 – Conceptual framework, Mepin Project, 2010.
- BRANDÃO, S.; BRUNO-FARIA. Inovação no setor público: análise de produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n.1, p.227-248, jan./fev. 2013.
- CANADÁ. **Centre D'Innovation**: Premier Rapport Annuel, Centre D'Innovation au Greffier du Conseil Privé, 2016.
- CAP – CENTER FOR AMERICAN PROGRESS. **Capital ideas**: how to generate innovation in the public sector. Washington, July 2010.
- CASTELLS, M. **The rise of the network society**. Cambridge: Blackwell, 1996.
- COMISSÃO EUROPEIA. **Innovation in the public sector**: its perception in and impact on business, 2012a.
- \_\_\_\_\_. **Trends and challenges in public sector innovation in Europe**. Thematic report, 2012b.
- \_\_\_\_\_. **Powering european public sector innovation**: towards a new architecture. Brussels: Report of the expert group on public sector innovation. Directorate General for Research and Innovation, 2013.
- FREEMAN, C. The national system of innovation in historical perspective. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, issue 1, p. 5-24.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

