

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Vanessa Marques Daniel

**INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
PERSPECTIVA DA LÓGICA INSTITUCIONAL**

Porto Alegre

2019

Vanessa Marques Daniel

**INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
PERSPECTIVA DA LÓGICA INSTITUCIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Dias Lopes

Linha de Pesquisa: Inovação, Tecnologia e Sustentabilidade

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Daniel, Vanessa Marques
INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A
PARTIR DÁ PERSPECTIVA DA LÓGICA INSTITUCIONAL /
Vanessa Marques Daniel. -- 2019.
274 f.
Orientador: Fernando Dias Lopes.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de
Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,
2019.

1. Lógica Institucional. 2. Inovação no setor
público. 3. Reforma Gerencial do Aparelho do Estado.
4. Poder Executivo. I. Lopes, Fernando Dias, orient.
II. Título.

Vanessa Marques Daniel

**INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
PERSPECTIVA DA LÓGICA INSTITUCIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Doutora em Administração.

Aprovada em _____. 2019.

Prof. Dr. Fernando Dias Lopes – Orientador

Prof. Dr. Ariston Azevêdo Mendes

Prof. Dr. Leonardo Granato

Dr. Sandro Trescastro Bergue

Dedico este trabalho a minha família e ao meu amor, que foi minha fortaleza em tempos difíceis.

AGRADECIMENTOS

É sempre necessário homenagear aqueles e aquelas que tiveram um papel importante para que eu chegasse no final dessa caminhada. Nesse processo de muito aprendizado foram tantas pessoas importantes, pessoas que já faziam parte da minha vida e estiveram ali firmes, me incentivando, e aquelas que somaram ao longa do caminho e se tornaram essenciais.

Em primeiro lugar agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, especialmente ao Programa de Pós-Graduação em Administração, por me dar subsídios para conceber este estudo. Aos professores que transmitiram o seu conhecimento e contribuíram para a minha formação, muito obrigada!

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por possibilitar a realização desse estudo, concedendo a bolsa de doutorado que me permitiu deixar minha atividade profissional e me dedicar aos estudos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Dias Lopes, não só pela contribuição no desenvolvimento de trabalho, mas também por todo o apoio durante a execução do estudo, me incentivando com sua positividade, confiando muito mais na minha capacidade do que eu mesma. Te admiro pelo conhecimento que tens, pelo educador preocupado com seus alunos e pelo ser humano que és. Me espelho na sua conduta para ser uma professora mais humana em tempos difíceis. Te agradeço imensamente e, com certeza, não teria orientador melhor para me seguir nessa jornada.

Aos professores Ariston Azevedo e Sandro Bergue, que acompanharam o desenvolvimento deste estudo, realizando importantes contribuições para o andamento da pesquisa. Ao Prof. Leonardo Granato, por aceitar avaliar este trabalho nesta etapa final.

Aos meus amigos e amigas, meu muito obrigada. O que seria de mim sem vocês? Nada. Vocês são uma das partes mais importantes da minha vida, são as pessoas com quem compartilho minhas angústias, meus anseios, minhas dúvidas, que me apoiam e me dão suporte nos momentos mais difíceis, mas também me ajudam a sair da rotina e descontraírem, a lembrar que existe vida mesmo fazendo doutorado.

As amigas Nina, Raissa, Sabrina, Daiane, Gabriela, Adriana, Anastácia e Juliana que acompanharam nesse período em diferentes fases dessa trajetória, sempre incentivando e acreditando que eu atingiria o objetivo final. Obrigada pelos momentos vividos e pela amizade verdadeira, sei que posso contar com vocês.

Meu agradecimento especial a Camila, mais que uma amiga uma irmã, que o doutorado me deu, pela parceria, pelas conversas, pelos puxões de orelha, pelas lágrimas compartilhadas, pelo apoio incondicional na tese, pelas discussões, insights, mas também pelas viagens, pelas risadas, pelo cuidado e o pelo carinho que tiveste e tem comigo, sei que nossa amizade é para vida, muito obrigada!

Aos colegas de doutorado, em especial, ao Guillermo, a Patrícia Tometich, a Patrícia Dias, ao Lucas Casagrande, agradeço a vocês, pois cada um teve sua importância durante esse processo, obrigada pela parceria nos momentos difíceis, que só nós sabemos o que passamos ao longo desses anos.

Aos meus colegas do Instituto Federal Sul Rio-Grandense pelo conhecimento adquirido, da busca por uma educação acolhedora, aprendi muito neste último ano com vocês. Em especial as colegas e amigas que o instituto me deu, Cássia, Martiele, Renata, Anielle, Taila, Sara e Virginia, muito obrigada por me dar a oportunidade de conhecer mulheres fortes e batalhadoras como vocês. Obrigada pelo incentivo e por acreditar que sou capaz.

Aos meus pais, Roberto e Ângela, por me fazer entender que a educação é o melhor caminho, vocês foram o incentivo para eu chegar onde cheguei. Foi por meio de uma educação emancipadora que me transformei na pessoa que sou. Ao meu irmão Evandro, que mesmo distante, sei que sempre torce por mim e pelas minhas conquistas, muito obrigada!

Ao meu amor, que mesmo tendo chegado no final desse processo, me apoiou incondicionalmente, seja discutindo alguns pontos da tese, seja me ajudando nas partes mais procedimentais do trabalho ou mesmo me acolhendo e me dando suporte nesta etapa crucial da minha vida. Obrigada pelo carinho, cuidado e amor que tu tens me dado ao longo desses meses, sem você com certeza esse período final teria sido mais difícil. Obrigada por fazer parte de um momento tão importante da minha vida!

*Só há duas opções nesta vida: se resignar
ou se indignar. E eu não vou me resignar
nunca.*

(Darcy Ribeiro)

RESUMO

A inovação no setor público se tornou nos últimos anos um dos temas centrais na agenda de governos em todo o mundo. No contexto brasileiro, ela passa a ser pauta no governo federal a partir de 1996, com a criação do Concurso de Inovação na Gestão Pública, como um dos meios de enaltecer servidores que estivessem implementando ações pautadas na Reforma Gerencial do Aparelho do Estado. Assim, essa tese teve como objetivo analisar de que modo estão sendo estabelecidas a(s) Lógica(s) Institucional(is) da inovação na Administração Pública Federal a partir do movimento da Reforma Gerencial do Aparelho do Estado. Para responder o objetivo proposto parte-se do pressuposto de que Lógica Gerencial é a Lógica Institucional predominante da inovação na administração pública federal desde 1996, sofrendo mudanças em suas práticas materiais e sistemas simbólicos ao longo do tempo, assumindo novas formas como meio de se legitimar e se adaptar às mudanças contextuais. Como método para desenvolver esse estudo optou-se pela pesquisa qualitativa, utilizando a estratégia de caso único. A unidade de análise foi o executivo federal, utilizando como fonte de coleta de dados entrevistas semiestruturadas, análise de documentos e observação direta. Como resultado foi mapeado nesse estudo quatro lógicas institucionais, que surgiram ao longo do tempo e que se modificavam à medida que a realidade contextual também se modificava, são elas: (1) Lógica Gerencial Tradicional, (2) Lógica Gerencial Atenuada (3), Lógica Gerencial Fragmentada e (4) Lógica Gerencial Incorporada. Essas lógicas carregam com si questões como busca por resultados, desburocratização, busca por eficiência e qualidade, mas modificam suas práticas materiais e sistemas simbólicos para continuar sendo a lógica dominante no meio, legitimada.

Palavras-chave: Inovação no Setor Público. Poder Executivo. Teoria Institucional. Lógica Institucional. Reforma Gerencial do Aparelho do Estado.

ABSTRACT

Innovation in public sector has become in recent years one of the central themes on the agenda of governments around the world. In the Brazilian context, it becomes the agenda of the federal government since 1996, with the creation of the Contest of Innovation in Public Management, as a means of enhancing public servants that were implementing actions based on Management Reform of the State apparatus. Thus, this thesis aimed to analyze how the Institutional Logics of innovation in the Federal Public Administration are being established based on the Management Reform movement of the State Apparatus. To answer the proposed objective, it is assumed that Management Logic is the predominant Institutional Logic of innovation in federal public administration since 1996, undergoing changes in its material practices and symbolic systems over time, assuming new forms as a means of legitimating itself and adapt to contextual changes. As a method to develop this study, we opted for qualitative research, using the single case strategy. The unit of analysis was the federal executive, using as a source of data semi-structured interviews, document analysis and direct observation. As a result, this study mapped four institutional logics that emerged over time and changed as contextual reality also changed: (1) Traditional Management Logic, (2) Attenuated Management Logic (3), Fragmented Management Logic and (4) Incorporated Management Logic. These logics carry with them questions such as search for results, debureaucratization, search for efficiency and quality, but modify their material practices and symbolic systems to remain the dominant logic, legitimized.

Keywords: Public Sector Innovation. Executive Branch. Institutional Theory. Institutional Logic. Management Reform of the State Apparatus.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Tipos de inovação no setor público	39
Quadro 2 - O conceito da Inovação: três campos de atuação	51
Quadro 3 - Principais características da Nova Gestão Pública	63
Quadro 4 - Sistemas Interinstitucionais de Ordens Institucionais: conteúdo simbólico e material da cultura	80
Quadro 5 - Tipos Ideais do Sistema Interinstitucional Revisitado.....	82
Figura 1 - Desenho da pesquisa	104
Figura 2 - Escolha dos Entrevistados através da técnica bola de neve	108
Quadro 6 - Documentos Analisados.....	109
Quadro 7 - Dimensões de Análise dos Dados.....	113
Figura 3 - Setores do Estado, formas de propriedade e de administração	120
Quadro 9 - Atores que compõem a InovaGov	129
Figura 4 - Atores e suas relações em âmbito Nacional	131
Figura 5 - Atores nacionais e internacionais da inovação no caso brasileiro	138
Figura 6 - Nuvem de palavras sobre os resultados das práticas premiadas no 1º Concurso de Inovação	141
Quadro 9 - Resultado das práticas premiadas em 1996	140
Quadro 10 - Critérios de avaliação das práticas premiadas nos 11 primeiros anos de concurso.....	145
Quadro 11 - Conceitos norteadores do novo entendimento do conceito de inovação para o concurso em 2007.....	148
Quadro 12 - Critérios de seleção Concurso de Gestão Pública Federal	149
Quadro 13 Práticas premiadas como 1º lugar de 2006 a 2015	154
Figura 7 - Logotipo da 1ª Semana de Inovação em Gestão Pública	158
Quadro 14 - Fases do Design Thinking Adaptado ao Governo	161
Quadro 15 - Eixo Inovação: cursos ofertados pela ENAP	171
Figura 8 - Determinantes da inovação do setor público nos níveis individual, organizacional e de sistema	185

Figura 9 - A Necessidade de uma perspectiva de sistema para a inovação no setor público.....	186
Quadro 16 - Níveis do Sistema de Inovação e formas de interação	188
Quadro 17 - Categorias referentes ao sistema de inovação	188
Quadro 18 – O que é inovação no setor público brasileiro? Opinião de atores do sistema no Brasil.....	189
Figura 10 - Áreas de competências essenciais para a Inovação no Setor Público	192
Quadro 19 - Forças estruturais, no Brasil, que contribuem para a consideração de opções inovadoras	191
Figura 11 - Liderança para inovação, um modelo inicial para o serviço público do Brasil	194
Figura 12 - Cinco princípios e ações da Declaração sobre inovação no setor público.....	212
Quadro 20 - Lógica Institucional da Inovação: Lógica Gerencial Tradicional	203
Quadro 21 - Lógica Institucional da Inovação: Lógica Gerencial Atenuada	206
Quadro 23 - Lógica Institucional da Inovação: Lógica Gerencial Fragmentada	208
Quadro 23 - Lógica Institucional da Inovação: Lógica Gerencial Incorporada	216
Quadro 25 - Temas abordados nos GNPAPOS.....	241
Quadro 26 - Roteiro Semiestruturado de entrevista	242
Quadro 27 - Prática premiada do Ministério do Desenvolvimento Social: o Programa de Cisternas	244
Figura 13 - Capa do 3º Concurso Nacional de Inovação.....	246
Figura 14 - Núcleo Executivo com 5 Qualificações - Estados Unidos	272

LISTA DE SIGLAS

IA – Inteligência Artificial

AC – Análise de Conteúdo

ANA – Agência Nacional de Águas

ANESP – Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

ARS – Autoridades Regionais de Saúde

ASA – Articulação do Semiárido

BM – Banco Mundial

BPC – benefício de prestação continuada

CEIS – Complexo Econômico Industrial da Saúde

CERN – European Organization for Nuclear Research

CG – Choque de Gestão

CGU – Controladoria Geral da União

CJF – Conselho de Justiça Federal

CLAD – Centro Latino-Americano de Administración para el Desarrollo

CRSS – Conselho de Recursos do Seguro Social

DARPA – Defense Advanced Research Project Agency

e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

EC – Emenda Constitucional

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMOs – Instrumentos Metodológicos Operacionais

Ideb – Índice de Desenvolvimento de Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano Elevado

Inep – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INOVA – Departamento de Modernização da Gestão Pública

INOVAGOV – Rede Federal de Inovação no Setor Público

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI – Lei de Acesso à Informação

MAC – Marco analítico-conceitual

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC – Ministério da Educação

MOU – Memorando de Entendimento

MPF – Ministério Público Federal

MPlan – Ministério do Planejamento

MRE – Ministério das Relações Exteriores-

NAP – Nova Administração Pública

NICe – Nordic Innovation Centre

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONGs – Organizações não Governamentais

OPSI – Observatory Public Sector Innovation

OS – Organizações Sociais

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OSP – Organizações do Serviço Público

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PDP – Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado

PIB – Produto Interno Bruto

PQPAP – Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

SEGES – Secretaria de Gestão

Sesan – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

UnB – Universidade de Brasília

VDR – Veículo de Diagnóstico de Rodovias

W3C – World Wide Web Consortium

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
1.1 JUSTIFICATIVA	23
2. O CONCEITO DE INOVAÇÃO: DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	28
2.1 A INOVAÇÃO TECNOLÓGICA	28
2.2 A INOVAÇÃO EM SERVIÇOS: EM BUSCA DA DIFERENCIAÇÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA	32
2.3 A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	36
2.3.1 A inovação no setor público a partir de autores brasileiros	43
2.3.2 Discussões sobre inovação no setor público.....	50
3. A MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	58
4. TEORIA INSTITUCIONAL.....	70
4.1 NOVO INSTITUCIONALISMO: A VERTENTE SOCIOLÓGICA.....	71
4.1.1 Conceitos-chave no Novo Institucionalismo: Campo Organizacional, Isomorfismo, Legitimidade e Institucionalização	73
4.2 LÓGICA INSTITUCIONAL.....	78
4.2.1 Estudos sobre Lógica Institucional.....	87
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	102
5.1 TIPO DA PESQUISA.....	102
5.2 UNIDADE DE ANÁLISE E SELEÇÃO DO CASO	103
5.3 DESENHO DA PESQUISA.....	104
5.4 COLETA DE DADOS	106
5.5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	110
6. ANÁLISE DOS DADOS.....	115
6.1 O CONTEXTO.....	115
6.1.1 O surgimento das práticas voltadas para inovação na administração pública federal	123
6.1.2 OS ATORES QUE COMPÕEM AS PRÁTICAS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL	126
6.2 SISTEMAS SIMBÓLICOS E PRÁTICAS MATERIAIS: A CONSTRUÇÃO DO ENTENDIMENTO DE INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	138
6.2.1 Os atores e a compreensão sobre Inovação no setor público: a construção de uma identidade?	176

6.2.2 Estudos sobre inovação oriundos de instituições internacionais sobre o Brasil: os estudos da OCDE.....	184
6.3 LÓGICAS INSTITUCIONAIS DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: SUA EVOLUÇÃO DESDE 1996.....	197
6.3.1 Implicações da Lógica Institucional para Inovação no setor público.....	217
7. CONCLUSÃO.....	222
REFERÊNCIAS.....	227
APÊNDICE I - TEMAS ABORDADOS NO GNPAPU PUBLICAÇÕES NA INTERNET.....	241
APÊNDICE II – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	242
APÊNDICE III – DESCRIÇÃO DO CASO DAS CISTERNAS.....	244
ANEXO I – CAPA DO 3º CONCURSO NACIONAL DE EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	246
ANEXO II – SUMÁRIO DO PRÊMIO DE INOVAÇÃO: DESTAQUE DE GESTÃO EMPREENDEDORA.....	247
ANEXO III – MATÉRIA SOBRE MEMORANDO DE ENTENDIMENTO BRASIL DINAMARCA.....	248
ANEXO IV – PROGRAMAÇÃO DA PRIMEIRA SEMANA DE INOVAÇÃO.....	249
ANEXO V – PROGRAMAÇÃO DA QUARTA SEMANA DE INOVAÇÃO.....	253
ANEXO VI – MATÉRIA DO MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES SOBRE A ASSINATURA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E OCDE.....	261
ANEXO VII – TERMO DE ADESÃO À INOVAGOV.....	262
ANEXO VIII – FOLDER DISTRIBUÍDO NA QUARTA SEMANA DE INOVAÇÃO SOBRE A INOVAGOV.....	264
ANEXO IX – PROJETOS DO GNOVA – COLABORAÇÃO.....	265
ANEXO X - ACORDO DE INOVAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA BRASIL E DINAMARCA..	267
ANEXO XI – LÓGICAS INSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA DO TRABALHO NA FRANÇA.....	268
ANEXO XII - MARCOS-CHAVE E DESENVOLVIMENTOS NA JORNADA HISTÓRICA DO SETOR DE INOVAÇÃO DO BRASIL.....	270
ANEXO XIII – MODELO AMERICANO SOBRE CINCO QUALIFICAÇÕES DO NÚCLEO EXECUTIVO.....	272
ANEXO XIV – NOTÍCIA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO.....	273
ANEXO XV – MANIFESTO IGOVNIGHTS.....	274

1. INTRODUÇÃO

Inovação tornou-se um tema corrente tanto na agenda de pesquisa ou no campo acadêmico, quanto nos discursos de dirigentes de organizações públicas e privadas. No setor privado, em particular, dentre inúmeras crises econômicas vividas por diversos países de forma cíclica ao longo das décadas, a inovação passou a ser assumida como uma forma das empresas superarem tais momentos, visto que empresas inovadoras se diferenciam de seus concorrentes e atingem lucros superiores a eles. Eis a “fórmula do sucesso”, inovar, que em tese, as ajudaria a superar os momentos de crise. Como afirma Freeman e Soete (2008, p. 18) a inovação é “uma condição essencial para o progresso econômico e um elemento crítico na luta concorrencial das empresas e das nações”.

O conceito de inovação, conforme apresentado por Schumpeter (1997), possui uma conotação positiva, principalmente no contexto de uma sociedade capitalista, onde o desenvolvimento econômico é cobiçado como uma das formas de superação das crises. A inovação tornou-se tão relevante no discurso para promoção de desenvolvimento econômico, que é pauta recorrente de diversos países e de organizações de cooperação internacional. Como exemplo disso, em 1990, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹, cria o Manual de Oslo com o objetivo de “orientar e padronizar conceitos, metodologias e construção de estatísticas e indicadores de pesquisa de P&D² de países industrializados” (OCDE, 2005, p. 9). Ao seguir as métricas e parâmetros do manual seria possível às nações realizar comparações a respeito do tema.

Apesar de a teoria de inovação ter surgido no setor industrial, no início do século, foi somente a partir da década de 1990 que um número maior de estudos sobre a temática passou a ter o setor de serviços como objeto (GADREY; GALLOUJ; WEINSTEIN, 1995; GALLOUJ; WEINSTEIN; 1997; SUNDBO; GALLOUJ, 1998a; GALLOUJ, 1998) e nos anos 2000 o setor público (HARTLEY, 2005; OSBORNE; BROWN, 2005; BORINS, 2006; POTTS, 2009).

¹ A missão da OCDE é promover políticas com o intuito de melhorar o bem-estar econômico e social dos indivíduos em todo mundo. Ela promove um fórum entre países para que governos possam trabalhar conjuntamente para compartilhar experiências e buscar soluções para problemas semelhantes (OCDE, 2016)

² Pesquisa e Desenvolvimento.

A inovação passou a estar presente, ao longo do tempo, nas mais diversas esferas, assumindo o status de conceito mágico e, esse tipo de conceito, torna-se onipresente (POLLITT; HUPE, 2009). Ao se disseminar constrói “componentes padronizados do vocabulário comum tanto no estudo quanto na administração Pública” (POLLITT; HUPE, 2009, p. 21). Falar em ser inovador, em inovar e em inovação passa a ser inevitável, parece impossível em um discurso não proferir tais palavras (POLLITT; HUPE, 2009).

Ao se deslocar para o setor público, a inovação deixa de ser um tema exclusivo do setor privado e torna-se relevante aos governos em todo o mundo (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017). Órgãos do setor público passam a conceber e/ou adotar novas práticas para responder às contínuas mudanças no ambiente, sejam elas de cunho econômico, social, político ou até mesmo tecnológico, presentes em um mundo cada vez mais conectado, associado às expectativas/necessidades dos cidadãos e restrições orçamentárias (CAVALCANTE, 2017).

Percebe-se que o campo de estudos em inovação no setor público teve um aumento significativo a partir do estabelecimento de reformas e modernização do Estado que ocorreram em diversos países. A partir do processo de modernização ligado às reformas almejava-se alcançar a satisfação dos usuários, a melhoria da qualidade dos serviços públicos, a promoção de transparência, aliado à introdução de técnicas de gestão oriundas do setor privado, associando maior eficiência e eficácia na rotina das instituições públicas (TOHÁ; SOLARI, 1997).

O início das reformas deu-se no Chile na década de 1970 e sua disseminação pelo mundo a partir da década de 1980, tendo como referência a Inglaterra e os Estados Unidos. A expansão pela América Latina ocorreu apenas na década de 1990 e as motivações para realizá-las varia de local para local. Contudo, a crise econômica que diversos países vivenciavam nas décadas de 80 e 90 fez com que os governantes passassem a pensar em medidas para promover economia financeira (POLLITT; BOUCKAERT, 2002). Os governos encararam reduções orçamentárias, visto que os custos para prover o bem-estar social aos cidadãos cresciam consideravelmente, à medida que as possibilidades de aumento de receitas (criação de novos tributos) eram decrescentes (POLLITT; BOUCKAERT, 2002; TOONEN, 2010). Os países da América Latina, por exemplo, adotaram as reformas, pois eram recomendações mandatárias feitas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), caso os países necessitassem realizar um ajuste fiscal, uma vez que passavam por dificuldades financeiras. Outro motivo

presente no discurso pró-reforma é o conjunto de críticas rigorosas feitas ao modelo burocrático de gestão (SECCHI, 2009), vigente na administração pública e tido como ineficiente.

As reformas traziam consigo o gerencialismo, caracterizado como a inserção de “um *ethos* de negócios do setor privado no estado e no setor público” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 358). De acordo com os atores esse *ethos* exigia do governo um desempenho como se estivessem e fizessem parte de um mercado competitivo. Os órgãos públicos deveriam adotar a postura de como se fossem negócios, focando na figura do gerente. Isso levou a introduzir “novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 358). Para alcançar os objetivos citados, tinha-se como premissa “transformar as entediadas burocracias profissionais de bem-estar social em organizações modernas – aquelas do estabelecimento ou do incremento do direito de gerenciar” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 358).

No Brasil a reforma gerencial foi conduzida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995. Ela foi materializada por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que trazia em seu texto a necessidade de o Estado resgatar sua independência econômica e sua competência em implantar e executar políticas públicas (BRASIL, 1995).

Para colocar em prática o PDRAE, o governo agiu em várias frentes e, uma delas, foi estabelecer formas de reforçar entre os servidores a importância de incorporar na administração pública mudanças alinhadas aos objetivos da reforma. Uma dessas ações foi criar o concurso Inovação na Gestão Pública Federal, em 1996, com o objetivo de premiar iniciativas inovadoras, que neste caso, seriam aquelas que estivessem colocando em prática o que era desejado. Especialistas afirmavam que existia na época falta de clareza sobre a definição da inovação no setor público, que seria impossível instituir um prêmio sem a realização de estudos em profundidade (POLLITT, 2011; MULGAN, 2014; VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2014). Apesar disso, o posicionamento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) foi de focar na inovação em gestão pública, enquanto outras entidades com prêmios semelhantes e a comunidade acadêmica tinham como enfoque políticas públicas inovadoras (PACHECO; NASSUNO, 2001).

Assim, a inovação emerge no setor público brasileiro servindo como um meio de dar destaque a práticas e servidores, que estivessem engajadas em contribuir com os

objetivos da reforma. Essa influência inicial de uma lógica, como foi mencionado, com um *ethos* de negócios, configura a forma como a inovação começa a ser entendida e desenvolvida no setor, refletindo tanto nas ações desenvolvidas pelos servidores do executivo federal, quanto no desenvolvimento acadêmico do tema. Autores reconhecidos por se dedicarem ao estudo da inovação no setor público, Osborne e Brown (2005), apontam como motivo da inserção da temática no setor questões muito alinhadas com os motivos apontados pelas reformas, como, por exemplo, aumento das demandas sociais e de sua complexidade e a busca por eficiência e eficácia. Devido à influência do setor privado na inserção da inovação na administração pública federal, é importante compreender como essa lógica tem influenciado a constituição da inovação ao longo do tempo nesse setor.

Por essa influência, entende-se que utilizar a Lógica Institucional como lente teórica, para entender esse movimento, ajudará a elucidar as implicações delas na construção das práticas e para o campo científico. A Lógica Institucional pode ser definida como um dos princípios fundamentais que orientam a ação social da sociedade (GREWOOD et al., 2009). Utilizar a Lógica Institucional como lente para entender os fatos sugere a percepção de que, na sociedade, existem diversas lógicas institucionais que organizam a forma como profissionais, mercados, empresas, entre outras esferas da sociedade comportam-se. Essas lógicas são maneiras de ordenar a realidade, orientando a ação social (FRIENDLAND; ALFORD, 1991; GREWOOD et al., 2009). Elas permitem entender que a conduta organizacional e individual está delimitada ao contexto social a que pertence, que é influenciado pelos mecanismos sociais que o compõe (THORNTON; OCASIO, 2008). Assim, para entender “o comportamento individual e organizacional, ele deve estar localizado em um contexto social e institucional, e esse contexto institucional regulariza o comportamento e proporciona a oportunidade de agência e mudança” (THORNTON; OCASIO, 2008, p. 102).

Como afirmam Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012, p. 2) a perspectiva de Lógica Institucional apresenta um *framework* metateórico para compreender as inter-relações “entre instituições, indivíduos e organizações em sistemas sociais”. Essa lente teórica apoia pesquisadores que buscam apreender como os atores, sejam organizacionais ou individuais, sofrem influências “por sua situação em múltiplas localizações sociais em um sistema interinstitucional” (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012, p. 2). Eles ainda complementam que essas ordens institucionais distinguem as práticas, os princípios e os símbolos que influenciam o comportamento dos atores.

As Lógicas Institucionais acabam sendo orientações que subordinam as escolhas dos atores, à medida que influenciam a sua construção de sentido, “o vocabulário que usam para motivar a ação e seu senso de si mesmo e de identidade” (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012, p. 2). Os princípios, as práticas e os símbolos presentes nas ordens institucionais determinarão a forma de raciocínio e como a racionalidade será percebida e vivenciada (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

O concurso de inovação foi, por muito tempo, “a ação” em termos de inovação na administração pública federal brasileira. Contudo, a partir de 2015, ganha novos moldes, ampliando sua área de atuação, assumindo uma posição de destaque na agenda do governo brasileiro. Surgem nesse cenário novas iniciativas, que visam disseminar a inovação entre os servidores, podendo citar a criação da Semana da Inovação, o Laboratório de Inovação em Governo, o GNova, e a Rede de Inovação no Setor Público. Essas ações no cenário nacional somam-se ao movimento internacional de incentivo à adoção de práticas inovadoras por governos, tendo como exemplo a OCDE, que desenvolveu um observatório dedicado a estudar o tema e órgãos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com sua publicação a respeito da contribuição sobre os laboratórios de inovação em governos³. O uso da abordagem de lógicas institucionais também ajudará a compreender esse novo momento da inovação no contexto da administração pública federal.

Assim, tendo a inovação na administração pública federal como foco desse estudo é exposta a seguinte questão de pesquisa:

Como tem se constituído as Lógicas Institucionais da inovação na administração pública federal a partir da Reforma Gerencial do Aparelho do Estado?

Diante disso, o **objetivo geral** deste estudo é analisar de que modo estão sendo estabelecidas a(s) Lógica(s) Institucional(is) da inovação no Administração Pública Federal a partir do movimento da Reforma Gerencial do Aparelho do Estado. Para responder esse objetivo, serão seguidas as seguintes etapas, que representam os **objetivos específicos** deste estudo: (a) mapear os atores, internos e externos, que tem apoiado a construção da inovação na administração pública federal; (b) descrever as práticas materiais e os sistemas simbólicos que norteiam a inovação na administração pública federal; (c) construir a(s) Lógica(s) Institucional(is) que tem

³ O material está disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17174/innovando-para-una-mejor-gestion-la-contribucion-de-los-laboratorios-de>

direcionado a inovação no setor público na administração pública federal e (d) apresentar as implicações da(s) Lógica(s) Institucional(is) para o desenvolvimento da inovação no setor público.

Diversos estudos utilizaram a abordagem de Lógica Institucional para entender as mudanças que estavam ocorrendo em seus respectivos, campos, indústrias ou setores. Estudos como de Thornton e Ocasio (1999) identificaram o surgimento de uma nova lógica na indústria editorial de Ensino Superior nos Estados Unidos, que se tornou dominante e passou a orientar as relações dentro desse meio. A pesquisa de Doudigeus, Boutinot e Jaumer (2013) que apresentou por meio de um estudo longitudinal a mudança nas lógicas institucionais no campo da segurança do trabalho, suas reconfigurações ao longo da história e do desenvolvimento da sociedade. Outro exemplo são as investigações de Reay e Hining (2005, 2009), para entender como lógicas concorrentes no sistema de saúde pública do Canadá poderiam ser coordenadas, mesmo sendo conflitantes, a partir de ações e arranjos realizados pelos atores. Esses estudos apresentam como lógicas institucionais acabam emergindo e se reformulando ao longo do tempo, trazendo consigo práticas materiais e símbolos que constroem entendimentos compartilhados em dados contextos.

.

1.1 JUSTIFICATIVA

A motivação desta tese é oriunda de uma preocupação recorrente da pesquisadora desde os tempos em que cursou sua graduação, que tinha como enfoque o setor público. Esta preocupação centrava-se na forma como era tratada a transposição, sem a devida reflexão e ressignificação, de conceitos, de ferramentas, e de ideias do setor privado para o setor público, como se eles tivessem a mesma natureza e os mesmos objetivos. A pesquisadora percebia diferenças importantes em ambos os setores, que precisam ser respeitadas para que o campo teórico da administração pública passe a ser construído a partir de suas características próprias.

Isso pode ser percebido na transposição do conceito de inovação para o setor público. O que se verifica em estudos científicos é a utilização do conceito de inovação como uma adaptação quase que direta do entendimento do que é inovação no setor privado. Hartley (2005), um autor reconhecido no campo de inovação no setor público, apresenta definições de inovação na área que, segundo ele, caberia para o setor

público e privado. A definição proposta por Osborne e Brown (2005, p. 4) descreve a inovação como a “introdução de novos elementos no serviço público”, pelas novas formas de conhecimento, gerir ou organizar e novos processos, rompendo com a forma como era feito no passado. É entendida como indispensável, visto que a reforma gerencial era “necessária e vital” para que a administração pública passasse a dar respostas as novas demandas sociais que estavam surgindo. É difícil perceber entre os pesquisadores que se dedicam a estudar o tema um olhar crítico sobre como o conceito de inovação tem sido desenvolvido e entendido. É possível perceber uma visão restrita a respeito do que é inovação e a sua finalidade. Já existe um manual que se propõem a mensurar inovação no setor público. Em 2008, a NESTA (Fundação de inovação do Reino Unido) passou a desenvolver um manual que busca “medir” as inovações nesse âmbito. Entre as necessidades listadas para mensurar a inovação no setor está a perspectiva de redução drástica da arrecadação pública para os anos que estariam por vir, a necessidade de diminuir o impacto do gasto público, a necessidade de criar novas formas de prestação de serviços aos cidadãos e o contexto que se desenha com desafios sociais de altos gastos em longo prazo, a exemplo o envelhecimento da população (NESTA, 2019). Argumentos esses que estão alinhados ao discurso da Nova Administração Pública, em que o Estado precisa preocupar-se com a utilização de seus recursos de forma eficiente.

Tal fato não se dá isoladamente ao tratar do conceito de inovação no setor público, isso ocorre com diversos outros na administração pública. Ana Paula Paes de Paula (2005) entende que as transformações econômicas e sociais, que ocorreram com as reformas impuseram mudanças na forma de organizar o Estado e gerenciar a economia, tendo como desafio na área pública a “evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público e a democracia”. Os pesquisadores tentam buscar “diálogo entre administração e ciência política, mas enfrentam dificuldades, pois os dois campos de conhecimento tendem a se distanciar” (PAES DE PAULA, 2005, p. 21).

Ao longo da história o campo da administração tem enfatizado a busca por soluções técnicas, destacando aspectos instrumentais da administração e deixando de lado os aspectos sociopolíticos envolvidos. O foco fica na busca pela eficiência e transfere-se o entendimento de seus impactos para a ciência política (PAES DE PAULA, 2005). De acordo com Paes de Paula (2005), como consequência desse processo existe uma divergência entre três dimensões que ela considera essenciais

para construir uma gestão pública democrática: a dimensão econômico-financeira⁴, a dimensão institucional-administrativa⁵ e a dimensão sociopolítica⁶. Sustentar o equilíbrio entre essas dimensões é essencial para consolidar uma gestão pública democrática, porém, a dimensão sociopolítica é deixada em segundo plano, devido à clássica dicotomia entre política e administração (PAES DE PAULA, 2005).

Até boa parte do século XX havia a preocupação em diferenciar gestão empresarial e gestão pública entre acadêmicos que se propunham a estudar os temas. Contrapondo-se a essa lógica, na década de 70, começou “a tentativa de adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público” (PAES DE PAULA, 2005, p. 22), tornando-se dominante especialmente no Reino Unido e nos Estados Unidos.

Há uma hegemonia de produção de conhecimento pela administração de empresas, ficando a administração pública subordinada aos princípios e recomendações oriundas desse campo. Assim, à medida que a administração no setor privado passa a focar a busca por resultados, o interesse público acaba se direcionando para a eficiência técnica (PAES DE PAULA, 2005). Nesse processo perdeu-se a preocupação em entender que os setores são diferentes e que as ideias implementadas para um deles não podem ser replicadas sem a devida apreciação crítica em outro contexto.

As diferenças existentes entre setores são expressivas. Alisson (1992) revela diversos pontos em que ambos divergem e ainda pontua que, além de distinta, a gestão pública é mais difícil. Como exemplo de diferenças apresentadas por ele está o fato de que setor privado dá ênfase na busca por eficiência e desempenho competitivo, enquanto no setor público, teoricamente, a ênfase deve estar na busca por equidade. Outro exemplo está na duração dos cargos dos gestores: no setor privado eles possuem contratos de longo prazo, tendo responsabilidade de treinar seu sucessor; já no setor público, os cargos são cíclicos e possuem período de duração fixado de acordo com o

⁴ A dimensão econômico-financeira relaciona-se com os “problemas no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária” (PAES DE PAULA, 2005, p.26).

⁵ A dimensão institucional-administrativa “abrange problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, assim com as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e a questão da profissionalização dos servidores públicos para desempenho de suas funções” (PAES DE PAULA, 2005, p.26).

⁶ A dimensão sociopolítica “compreende problemas situados no âmago das relações entre Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública” (PAES DE PAULA, 2005, p.26).

tempo do governo eleito, não tendo preocupação com sucessão. Também foi ponderada a questão da publicização de ações e informações que, no setor privado, não é necessária (respeitando exceções, como em empresas de capital aberto) e no setor público as ações e informações devem estar disponíveis para o escrutínio público. Outro ponto importante são as questões financeiras: no setor privado há objetivos bem definidos, sendo eles a busca pelo lucro, desempenho de mercado e sobrevivência; no setor público isso não é bem definido, contudo se sabe que, fundamentalmente, a administração pública direta não visa lucro (ALISSON, 1992).

Bergue (2011) também busca em sua tese entender a transposição de tecnologias gerenciais para área pública, enfatizando a necessidade de uma análise mais adequada de sua transposição para o setor público. Em seu estudo ele verificou que nesse processo é necessário respeitar cinco categorias analíticas: (a) percepção e consciência do contexto; (b) permeabilidade da organização; (c) comprometimento e autonomia do pensamento; (d) identificação dos conceitos e pressupostos essenciais; e (e) ressignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas. Ao realizar a redução gerencial os gestores públicos não estariam descartando “tecnologias gerenciais produzidas e difundidas no campo empresarial, ou em outras culturas ou nações” (BERGUE, 2011, p. 319), mas sim analisando-as, a partir de uma visão gerencial redutora, identificando “potenciais elementos que possam contribuir para a transformação do sistema de gestão da organização e a consecução dos seus propósitos institucionais”, visando o interesse público (BERGUE, 2011, p. 319).

Da mesma forma que Bergue (2011) apresenta sua preocupação com o uso de tecnologias gerenciais na esfera pública, é preciso refletir sobre a incorporação da inovação como algo a ser explorado no setor público. Como foi mencionado, a inovação surge em um contexto industrial, no setor privado, tendo como finalidade fazer com que as empresas se diferenciem de seus concorrentes e atinjam lucros superiores a eles, em primeira instância, e em segunda instância, ajudar no desenvolvimento econômico dos países. Ao incorporar a inovação no setor público certas lógicas institucionais permearam a sua inserção, definindo o entendimento do que é inovação e sobre como os gestores públicos estão se apoderando dela para promover mudanças no setor.

Acredita-se que ao utilizar a perspectiva de Lógica Institucional para realizar esse estudo almeja-se contribuir teoricamente para o campo de estudos em inovação,

entendendo como a(s) Lógica(s) Institucional(is) tem se constituído na administração pública Federal desde 1995 nessa área. Sabe-se que o Brasil desde 1995, ao iniciar o processo de reforma da administração pública, trazendo para o âmbito público a ideia da necessidade de tornar o Estado mais eficiente e moderno, vem incorporando ao setor novas formas de organizá-lo e geri-lo. Acredita-se que a inserção da inovação nesse contexto pode vir a contribuir para reforçar os preceitos oriundos da reforma. Entender a forma como a inovação vem sendo entendida e empregada no setor público pode vir a contribuir também para compreender as distorções envolvidas com a incorporação do conceito na área pública, podendo assim apoiar o desenvolvimento de um conceito de inovação que represente o setor público e suas características elementares.

2. O CONCEITO DE INOVAÇÃO: DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Neste capítulo serão apresentados conceitos e tipologias de inovação seja ela tecnológica, em serviços, que envolvem o setor privado, e também inovação no setor público. Além disso, serão expostos estudos em âmbito nacional e internacional acerca da inovação no setor público.

2.1 A INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Para compreender o conceito de Inovação no setor público é preciso apresentar a trajetória deste conceito, bem como seu desenvolvimento ao longo do tempo com seus respectivos desdobramentos. A partir da Teoria Econômica Evolucionária, serão apresentados os conceitos desenvolvidos por Schumpeter (1997), Nelson e Winter (1982), Freeman e Soete (2008), Tidd, Bessant e Pavitt (2008) e Dosi (1988).

Joseph Schumpeter foi o estudioso reconhecido por introduzir o conceito de inovação. A partir de uma visão distinta da teoria neoclássica, que considera as firmas como agentes passivos frente às mudanças na economia, o autor redefine a função delas no processo de desenvolvimento econômico. Para ele, a firma passa a ser o agente que promove a mudança (a inovação), desempenhando um papel importante no que permeia o progresso tecnológico (SCHUMPETER, 1997). O desenvolvimento econômico, promovido pelas inovações, trata-se de um processo contínuo, crescente e dinâmico que deslocará o estado de equilíbrio permanentemente (SCHUMPETER, 1997).

Para alcançá-lo, como apresenta Schumpeter, é necessário realizar novas combinações. Como novas combinações entende-se “o emprego diferente da oferta de meios produtivos existentes no sistema econômico” (SCHUMPETER, 1997, p. 78). Essas combinações podem ocorrer de cinco maneiras. A primeira relaciona-se à introdução de um novo bem, que pode ser tanto aquele com o qual o consumidor não esteja acostumado, quanto “uma nova qualidade” de um bem já existente. A segunda maneira refere-se à inserção de um novo método produtivo. O novo método não precisa estar baseado em uma descoberta científica, podendo ser também uma “nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria” (SCHUMPETER, 1997, p. 76). Por sua vez, a terceira maneira diz respeito à abertura de um novo mercado, em que

a firma ainda não realiza operações comerciais, tendo este mercado já existido ou não. A quarta maneira vem da descoberta de novas matérias-primas ou de artefatos semimanufaturados, seguindo a mesma prerrogativa de não ser relevante à existência anterior do mesmo. Por fim, a quinta e última maneira ocorre a partir de uma mudança organizacional, uma nova forma de organizar. É preciso ressaltar que o lucro é a condição necessária para que a inovação exista, se não há lucro, não há inovação.

Ao abordar o tema, Nelson e Winter (1982) afirmam que falar de inovação, seja no uso habitual ou na aplicação técnica, abrange mudança na rotina. Além disso, quando tratamos da inovação técnica admitimos a existência da incerteza como parte inerente ao processo – seja no desenvolvimento de um novo produto ou de um novo arranjo produtivo ou de uma nova estratégia de marketing. Os lucros oriundos do sucesso das inovações provêm do desequilíbrio que se instaura, a partir do equilíbrio que existia dos modelos existentes. Via de regra, eles se originam fundamentados na vantagem proporcionada frente aos concorrentes através da inovação. Além disso, os autores destacaram a dificuldade em prever as particularidades envolvidas no sucesso da inovação. Nesse processo, os distintos tomadores de decisões e as firmas realizam apostas diferentes, mesmo estando expostos as mesmas influências econômicas, e entre essas apostas, algumas confirmam-se como adequadas e outras não.

Giovanni Dosi (1988, p. 222) também se dedicou a estudar a inovação. O autor entende como inovação “a busca e descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de novos produtos, novos processos e novas configurações organizacionais”. Desse modo, as atividades inovativas, mesmo que movidas pela busca de lucro, envolvem questões como percepção de oportunidades técnicas e econômicas, que até o momento eram desconhecidas (DOSI, 1988). Inovar envolve descobrir e experienciar, pois não é possível, a priori, saber quais serão os resultados do empenho inovativo. Assim, mesmo que voltada para o lucro, a inovação também depende de uma competência em perceber possíveis oportunidades que ainda não foram exploradas.

A partir da definição de inovação proposta, o autor desenvolveu fatos estilizados acerca do tema. O primeiro deles trata da assimetria de informação, presente no processo de inovação. Contudo, para avaliar qualquer informação é necessário basear-se na atividade de resolução de problemas, abrangendo pesquisa fundamentada em “competências, visões e heurísticas que são precondição lógica do processamento da

informação” (DOSI, 1988, p. 234). Assim, por todas as contingências que envolvem a informação, a presença da incerteza é o primeiro fato estilizado.

O segundo fato estilizado envolve a dependência cada vez maior de novas oportunidades tecnológicas oriundas do avanço do conhecimento científico. Ao longo do tempo verificou-se que a inovação promoveu progressos da ciência nas mais diversas áreas, como por exemplo, a biologia e a eletricidade (DOSI, 1988). Complementar a isso, o terceiro fato está associado à necessidade crescente da incorporação da atividade de pesquisa na indústria. Isso deve-se ao aumento da complexidade das atividades inovativas, que passaram a orientar-se mais por instituições formais como laboratórios de P&D, universidades, laboratórios governamentais, dentre outros, do que por inovadores individuais (DOSI, 1988).

O quarto fato diz respeito à origem de um número significativo de inovações e melhorias técnicas oriundas do *learning-by-doing* e do *learning-by-using*, concebido por Rosemberg (1982). Acredita-se que um indivíduo, uma organização, ou uma firma pode aprender a produzir, melhorar e usar algo através do processo de concebê-la, por meio de atividades informais ligadas a resoluções de problemas, atendendo exigências de clientes e superando certos gargalos. Por fim, o quinto fato estilizado, relacionado ao quarto, apresenta que a mudança tecnológica é um processo cumulativo.

De forma complementar, Freeman e Soete (2008) compreendem o processo de inovação como um caminho sem volta e perene, uma vez que preferir pela inexistência de inovação resulta no próprio fim da firma. O autor ainda conclui que a mudança tecnológica promovida pode ocasionar em uma mudança em pequena escala em âmbito mundial, seja no campo da ciência ou no campo da tecnologia, não podendo prever com precisão os proventos dos esforços inovadores tanto da firma quanto dos seus competidores, pois os riscos e obstáculos presentes nesse ambiente são grandes. A partir desse contexto, se as firmas ambicionam sobreviver, diante de todas incertezas que são inerentes à inovação, grande parte delas passam a ter a inovação como parte da sua rotina (FREEMAN; SOETE, 2008).

Seguindo essa linha de raciocínio, os autores neoschumpeterianos Tidd, Bessant e Pavitt (2008) explicam que grande parte do sucesso das empresas está relacionado à inovação. Para eles, da mesma forma que a vantagem competitiva pode derivar do tamanho do patrimônio, entre outros elementos; o ambiente tem se modificado paulatinamente em benefício das organizações que alcancem a combinação entre conhecimento e progressos tecnológicos, concebendo novidades em suas ofertas e na

maneira como geram e lançam tais ofertas. “Essa mudança é percebida não apenas no empreendimento individualizado, mas como uma forte tendência para o crescimento econômico em proporções nacionais” (TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008, p. 25).

Baseado nos estudos de Schumpeter e nos autores neoschumpeterianos apresentados até então, eles focaram na inovação de base tecnológica, ligada à indústria. Eles, de maneira geral, entendem a inovação como uma novidade ou mudança. Ela apresenta conotação positiva, quase messiânica, como a solução para desenvolvimento e perpetuação das firmas. Trata-se de uma novidade ou mudança que pode emergir por meio da criação de um novo produto ou modificação de um produto existente, de novos processos, de novos arranjos organizacionais, de novas maneiras de comercializar e da conquista de novos mercados. O ato de inovar indica a ideia de avanço, de prosperidade e se consolidou ao longo do tempo como uma unanimidade, afinal quem a contestaria?

Autores contemporâneos incluíram, teoricamente, a criação de um novo valor aos clientes no resultado da inovação (CROSSAN; APAYDIN, 2010; DAVILA; EPSTEIN; SHELTON, 2006). O Comitê Consultivo para medir a inovação na Economia do Século XXI entende a inovação como “o design, invenção, desenvolvimento e/ou implementação de novos produtos ou alterados, serviços, processos, sistemas, estruturas organizacionais ou modelo de negócio para o propósito de criar valor para os clientes e retorno financeiro para a empresa” (ADVISORY COMMITTEE ON MENSURING INNOVATION IN THE 21ST CENTURY ECONOMY, 2008, p. i). Assim, se reconhece a inovação como mais do que simplesmente a concepção de algo novo, mas sim incorporando a agregação de valor tanto para consumidores, quanto para as firmas. Esse valor agregado, em linhas gerais, seria a vantagem percebida pelo cliente ao adquirir o produto. Para isso, ele deve ter características que se sobressaiam ao produto da concorrência no mercado.

Em consonância com o conceito apresentado, Croossan e Apaydin (2010, p. 1155) afirmam que inovação é a “produção ou adoção, a assimilação e a exploração do valor agregado da novidade nas esferas econômica e social. Novamente os autores ressaltam o valor agregado como parte do resultado das inovações. [...] É um processo e um resultado”. A inovação para os autores pode ser também algo que seja novo para a empresa, mas não necessariamente para o mercado, sendo esta uma novidade relativa.

Por sua vez, Davila, Epstein e Shelton (2006) ponderam que ao contrário do que a crença popular pensa, a inovação não estabelece revoluções nas empresas, mas exige que elas passem a ter processos de gestão consolidados e uma organização que apoie a realização das atividades. Ela não trata de criatividade, mas de uma cultura criativa, uma vez que mais do que ter uma ideia é saber selecionar a certa a ser implementada. Ela não é apenas a inclusão de ferramentas e processos que a suportem, mas a incorporação de outros mecanismos, métricas e recompensas para apoiar o seu desenvolvimento. A inovação não pode ser taxada exclusivamente na concepção de novas tecnologias, às vezes, pensar em novos modelos de negócio e novas estratégias de atuação são mais importantes e dão maiores resultados. E, por fim a inovação não necessita ser realizada em grandes quantidades, deve respeitar tanto a conjuntura, quanto as competências da empresa.

Dessa forma, do conceito proposto por Schumpeter e por autores clássicos que tratam do tema, para o apresentado por Croossan e Apaydin (2010), existe a incorporação do valor agregado ao cliente, além da questão da inovação não necessariamente ser uma novidade para o ambiente externo, mas podendo ser uma novidade somente para o ambiente interno. Além disso, Davila, Epstein e Shelton (2006) tentam desmistificar algumas ideias sobre a inovação, tratando-a como um processo que deve ser organizado e gerido dentro da organização, e não apenas movido por ideias revolucionárias. Assim, os autores incorporam novas questões para pensar a inovação no âmbito privado tanto daquilo que será percebido pelo cliente através dessa inovação, como ressaltando a necessidade da gestão do processo inovativo pelas organizações.

2.2 A INOVAÇÃO EM SERVIÇOS: EM BUSCA DA DIFERENCIAÇÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

No começo da década de 1990, iniciou-se um movimento de pesquisadores que entendiam a inovação oriunda do setor industrial era distinta da inovação no setor de serviços (GADREY; GALLOUJ; WEINSTEIN, 1995; GALLOUJ; WEISTEIN, 1997; SUNDBO; GALLOUJ, 1998a; SUNDBO; GALLOUJ, 1998b), existindo a necessidade de desenvolvimento do campo de estudos em inovação, focado no setor de serviços, entendendo as suas peculiaridades frente à inovação no setor industrial. Gallouj e Weinstein (1997) apresentam dois motivos para o desenvolvimento dos estudos

focados na inovação em serviços. O primeiro deve-se ao protagonismo assumido pela inovação, seja no campo teórico ou empírico, e o segundo a proeminência que o setor de serviços assumiu no campo produtivo.

Comparado ao campo teórico da inovação tecnológica, o campo de inovação em serviço se desenvolveu tardiamente. Isso se deve em certa medida, de acordo com Bohrer e Vargas (2014), à existência de uma expressiva produção acadêmica da inovação industrial consolidada e a certos mitos existentes sobre o setor, como por exemplo, o de que não é possível inovar em serviços.

O setor passou a ser entendido recentemente como uma das molas propulsoras para o crescimento econômico. Anteriormente isso não ocorria porque os serviços eram considerados atividades não inovativas, ou quando eram considerados inovadores estavam ligados à adoção e uso de tecnologias. Assim, por algum tempo, a inovação em serviços foi discutida a partir do prisma da fabricação (MORRAR, 2014).

Apesar de os autores que se dedicam ao tema reforçarem a diferença entre as inovações no setor industrial, Toivonen e Tuominen (2009) entendem que existem semelhanças quando se fala de inovação em ambos os setores. As semelhanças estão em entender que a inovação não se dá de forma sequencial, repetitiva e que depende de atividades polivalentes. Não há como descrever um 'manual' sobre inovar, porque cada inovação seguirá formas distintas de como foi concebida, desenvolvida e colocada no mercado.

Sundbo e Gallouj (1998a) enfatizaram a necessidade de distinguir a inovação em ambos os setores. Para eles o processo de inovação em empresas de serviços possui um conjunto de características que as distinguem das empresas de manufatura. A primeira característica é a flexibilidade da gestão da inovação. Assim, identifica-se a ausência de estruturas dedicadas à inovação, como departamentos de P&D ou de inovação, sendo essa atividade geralmente posta a cargo de um departamento de marketing ou de times de projeto *ad hoc*. Segundo os autores, trata-se do desenvolvimento informal de um conjunto de pessoas que desenvolvem atividades de inovação (SUNDBO; GALLOUJ, 1998a).

Outra característica é a necessidade de qualificação dos trabalhadores. Independente do ramo, ao se comprar um serviço adquire-se o modo de fazê-lo. Portanto, torna-se um elemento importante a qualificação dos trabalhadores, assim como, a necessidade de que a organização desenvolva mecanismos de aprendizagem que tornem essa qualificação corporativa e não individual. Por fim, o

envolvimento de agentes externos é outra característica significativa das empresas de serviços, especialmente dos clientes e fornecedores. Embora se perceba a tendência para que a inovação em serviços se torne mais sistemática, integrando a estratégia das organizações, ela é ainda administrada de maneira bastante contingencial (SUNDBO; GALLOUJ, 1998a).

O processo de inovação no setor de serviços, segundo Bohrer (2010), é estimulado por solucionar problemas enfrentados pelas firmas. Estes problemas são provenientes de fenômenos como a globalização e o aumento da competitividade. No passado, para ter vantagem frente a seus concorrentes, as firmas optavam por ações como economias de escala, preços e custos reduzidos. Ao longo do tempo essas ações passaram a ser insuficientes, tendo as firmas que se pautar na inovação como forma de desenvolver serviços capazes de atender as demandas deste mercado competitivo e em constante evolução, com necessidades cada vez mais distintas.

Gadrey, Gallouj e Weinstein (1995) também argumentam que inovar em serviços tem como finalidade dar respostas a problemas. Esses problemas podem ser novos ou também surgirem da necessidade de desenvolver novos produtos de serviços para o mercado ou para empresas – que vão desde melhorias incrementais até mudanças radicais. A nova solução pode ser também “produzida” pelo cliente, e da mesma forma, pode ser produzida por quem concebe o serviço inovador, como uma maneira de antecipar demandas. O diagnóstico do problema pode ocorrer da relação entre provedor do serviço e cliente. Outra maneira seria uma forma mais eficiente de pensar uma solução para o mesmo problema, destacando a questão econômica da inovação. Admite-se pelos autores que inovar é uma via de mão dupla, pode surgir da firma como também pode surgir do cliente.

Gadrey e Gallouj (1998) ao realizar um estudo em empresas de consultoria obtiveram resultados interessantes. O primeiro deles a natureza cognitiva da atividade de inovação em serviços, visto que o elemento principal envolvido em sua concepção é o conhecimento para gerar mais conhecimento. Os autores, a partir dessa afirmação apresentam três formas de inovar:

- a) inovação *ad hoc*: caracterizada por uma solução *sui generis*, criada a partir da coprodução junto ao cliente para resolução do problema;
- b) inovação em campo de especialização: envolverá a busca de um novo domínio de especialização;

- c) Inovação por formalização: para tornar a saída menos imprecisa, buscando, por exemplo, a criação de novos métodos ou uso de novos equipamentos.

As autoras Toivonen e Tuominen (2009) ao tratarem do tema “a emergência da Inovação em Serviços”, consideram que a inovação no setor versa sobre conceber um novo serviço ou renovar um já existente, que trará a organização que o concebeu benefícios, que se dão a partir do valor agregado promovido e percebido pelo cliente. Além disso, a inovação não deve representar uma novidade somente para quem desenvolve, mas também a um contexto mais abrangente, possibilitando, de certa maneira, formas de que tal situação possa ser replicada em alguma de suas dimensões, contendo certas características de generalização. O argumento das autoras é muito semelhante ao de Croossan e Apaydin (2010), quando trazem a questão do “valor agregado” ao conceito de inovações em serviços. Contudo, a necessidade, em partes, de generalização da inovação, em partes, pode ser de alguma forma contestada, pois se os argumentos expostos de que cada serviço prestado possui características únicas, singulares, pensar em massificação de serviços seria uma necessidade a ser agregada ao conceito de inovação em serviços?

Por sua vez, Hertog, Van Der Aa e Jong (2010, p. 494) definem a inovação em serviço como

uma nova experiência em serviço ou uma solução em serviço que consiste em uma ou várias das seguintes dimensões: um novo conceito de serviço, nova interação com o cliente, novo sistema de valores/parceiros de negócios, novo modelo de receita, novo sistema de prestação de serviço organizacional ou tecnológico.

A definição proposta por Hertog, Van Der Aa e Jong é muito semelhante a apresentada por Schumpeter no setor industrial, diferenciando-se talvez nas formas em que ela pode ocorrer, mas a essência de ter como finalidade da inovação trazer uma novidade permanece em ambas as definições.

A partir dos autores apresentados é possível entender as particularidades existentes quando se trata de inovação em serviços. A inovação nessa esfera ocorre a partir da resolução de um problema, apresenta uma maior interação entre o provedor do serviço e o cliente, além da característica singular de cada serviço. Ademais, a necessidade de profissionais com conhecimento especializado é importante, visto que o maior capital neste tipo de inovação é o conhecimento. Contudo, quando verificamos as definições do conceito de inovação em serviços elas são muito próximas dos conceitos apresentados sobre inovação tecnológica, o que muda, talvez, é a forma de

interação e produção do serviço. Em ambas as inovações se busca o lucro e também agregar valor aos clientes.

2.3 A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Assim como no setor de serviços, a inovação também passou a ser explorada no setor público no final dos anos 1980 (BORINS, 2006). Havia a crença de que a administração pública burocrática era ineficiente, existindo a necessidade de modernizá-la, mudá-la. O entendimento dessa necessidade foi imposto pelos preceitos da Nova Administração Pública (NAP), colocados em prática por meio das reformas gerenciais que ocorreram, em um primeiro, momento nos países centrais, e depois nos países periféricos, por pressões de organizações globais como FMI, Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC). A ideia central era a de que “a gestão pública deveria imitar a gestão corporativa na sua ênfase na mensuração de desempenho para promover eficiência” (LYNN JR, 2013, p. 30).

Windrum (2008) assegura que seria ingênuo afirmar que a inovação no setor público só surgiu a partir da Nova Administração Pública, visto que ela é antecedente a isso. Contudo, ele entende que as mudanças impostas através da NAP concentraram o foco do setor na inovação. Essas mudanças relacionam-se ao cumprimento de metas, busca por eficiência, satisfação de clientes, etc. Assim, os preceitos trazidos pela NAP acabam por direcionar o foco da inovação no setor público (WINDRUM, 2008). Outro ponto destacado pelo autor como forma de que as inovações no âmbito público tenham “sucesso” seria a criação de um ambiente que promova a criatividade, e que exista concomitantemente uma preocupação simultânea em criar “estruturas e sistemas que promovam, estimulem e disseminem os resultados dessa criatividade - ou seja, inovações” (WINDRUM, 2008, p. 12).

Essas estruturas de disseminação da inovação podem ser vistas através de iniciativas que ajudaram a consolidar a inovação no setor público. De acordo com Borins (2006), o surgimento de relevantes prêmios de inovação na gestão pública, concebidos por instituições não governamentais, funcionou como um dinamizador importante. Entre os objetivos dessas premiações destaca-se o combate às críticas da mídia e a hostilidade política ao serviço público, encorajando o desenvolvimento e a propagação da inovação (BORINS, 2006). Nos Estados Unidos a premiação mais relevante na área é a da Fundação Ford de Inovação, administrada pela

Universidade de Harvard (BORINS, 2006). No Brasil existe o prêmio Concurso Inovação no Setor Público, que ao contrário do contexto internacional, foi concebido pelo poder público. Outras organizações podem ser citadas por possuírem como uma de suas preocupações mensurar a inovação no setor público, como a NESTA, no Reino Unido, a *European Commission através do European Public Sector Innovation Scoreboard* e o *Nordic Innovation Centre através do Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Copenhagen Manual*.

Retomando os motivos que os levaram a incorporar a inovação na área pública, Osborne e Brown (2005) pontuam alguns elementos que foram importantes nessa mudança de concepção das Organizações do Serviço Público (OSP) que eram a personificação estável da Burocracia Weberiana Clássica. A partir do final do século XX esse retrospecto iniciou o processo de mudança, tendo como principais alterações no âmbito das OSP:

- a) mudanças na economia mundial, em que as OSP não podiam basear-se em um crescimento estável, passando a concentrar-se e princípios como eficiência e eficácia dos recursos escassos;
- b) envelhecimento da população;
- c) aumento da expectativa dos cidadãos frente a qualidade dos serviços;
- d) mudanças políticas relacionadas a questões de governança de múltiplas relações entre prestadores de serviço.

A inovação no setor público difere-se do setor privado, visto que essencialmente no setor público suas atividades, quando visam a prestação de serviços, não possuem finalidade lucrativa. Tais atividades são financiadas através da arrecadação de tributos, não existindo relacionamento com clientes, como na iniciativa privada, mas sim com cidadãos que possuem as mais diversas demandas socioeconômicas. Essa é apenas uma, mas muito importante diferença entre o setor público e o setor privado, que deve ser observada no momento em que pesquisadores do campo concebem seus estudos de inovação no setor.

Diversos autores ao longo do tempo dedicaram-se a estudar o tema, entendendo sua dinâmica e apresentando conceitos tanto no âmbito internacional (OSBORNE; BROWN, 2005; HARTLEY, 2005; MULGAN, 2007; WINDRUM, 2008; POTTS; KASTELLE, 2010; MULGAN, 2014; VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2014) como no âmbito nacional (KLERING; ANDRADE, 2006; FARAH, 2006; QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010; LIMA; VARGAS, 2012; BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013;

FERREIRA et al., 2015; SOUSA et al., 2015; SANTOS; SANO, 2016). Cabe nessa seção além de apresentar o desdobramento desse conceito, abordar também autores que se preocupam com a forma com que a inovação no setor público tem sido entendida e trabalhada (POLLITT, 2011; NÄHLINDER, 2013; DAGNINO, 2016).

O conceito de inovação no setor público para Mulgan⁷ (2014, p. 5) “envolve a criação, desenvolvimento e implementação de ideias práticas que alcancem um benefício público. Essas ideias devem ser pelo menos novas em partes (ao invés de melhorias); e devem ser úteis”. Como afirma o autor, governos ao redor do mundo inovam de diversas formas. A inovação pode ocorrer com a concepção de novos cuidados em saúde, na criação de portais online, de um projeto de identificação única da população, novos programas de saúde pública, entre outros (MULGAN, 2014).

Para inovar de forma apropriada, os governantes deveriam planejar as suas ações inovadoras em níveis distintos de tempo. Contudo, isso é difícil de verificar, visto que existe um prazo pré-determinado do período de vigência da equipe de governo. É mais comum ver governos preocupados com ações de visibilidade imediata do que aquelas que serão vistas somente décadas depois (MULGAN, 2007). Entretanto, governos responsáveis deveriam agir a partir de quatro perspectivas para tomar decisões. São elas (MULGAN, 2007):

- a) horizonte de curto prazo (dias, semanas, meses) – para lidar com pressões momentâneas, que podem ser oriundas da mídia, de crises (greves e falhas em Tecnologia da Informação), que podem requerer práticas inovadoras;
- b) horizonte de médio prazo (de um a três anos) – são inovações incrementais, ligadas a políticas e programas. Tangencia questões como desempenho e resultado;
- c) horizonte de longo prazo (três a 20 anos ou mais) – concepção de novas políticas e inovações estratégicas;
- d) horizonte geracional – inovações muito radicais ligadas a temas em que governos devem projetar 50 anos à frente. Podendo ser questões ligadas a mudanças climáticas ou a previdência social.

Normalmente quando se fala de inovação no setor privado tem-se a ideia do desenvolvimento de algo novo, que acarretará ganhos financeiros. Por outro lado, as

⁷ Os dois trabalhos citados de Mulgan (2007; 2014) são documentos concebidos para – A Fundação Nacional para a Ciência, a Tecnologia e as Artes (NESTA). A Fundação possui como objetivo transformar a capacidade de inovação do Reino Unido.

inovações em serviços públicos não possuem essa finalidade, buscam modificar uma realidade em prol de melhorias na condição de vida dos cidadãos. Como afirma Hartley (2005, p. 27) “aqui a inovação não é um artefato físico [...], mas uma mudança no relacionamento entre provedores de serviços e seus usuários”. Nessa relação existe o provedor de serviços, representado pela figura do Estado através da administração pública, relacionando-se com o usuário, no caso os cidadãos (HARTLEY, 2005).

Osborne e Brown (2005, p. 6) afirmam que a inovação no setor público é a inserção de novos elementos “na forma de novo conhecimento, uma nova organização, e/ou habilidades processuais”. Isso representa a descontinuidade com o passado. Vries, Bekkers e Tummers (2014) complementam esse conceito afirmando que, além disso, a inovação no serviço público não é apenas obter uma nova ideia, mas sim colocá-la em prática.

No seu estudo Vries, Bekkers e Tummers (2014) apresentam tipos de inovação existentes na literatura no setor público, estando entre eles: a inovação de processo, a inovação de processos administrativos, a inovação de processos tecnológicos, a inovação de produtos ou serviços, a inovação de governança e a inovação conceitual. O Quadro 1 apresenta a descrição de cada inovação.

Quadro 1 - Tipos de inovação no setor público

Tipos de inovação	Foco	Autores	Exemplos
Inovação de processo	Melhoria da qualidade e da eficiência dos processos internos e externos	Walker (2014); Damanpour e Gopalakrishman (2001)	
Inovação de processo administrativo	Criação de novas formas organizacionais, a introdução de novos métodos de gestão e técnicas e métodos novos de trabalho	Daft (1978); Meeus e Equist (2006)	A criação de um 'balcão único' para os municípios onde os cidadãos podem ter acesso a diversos serviços no mesmo local
Inovação de processo tecnológico	Criação ou uso de novas tecnologias, introdução em uma organização para prestar serviços aos usuários e aos cidadãos	Edquist et al. (2001); Damanpour e Gopalakrishman (2001)	Avaliação digital de impostos
Inovação em produto ou serviço	Criação de novos serviços públicos ou produtos	Damanpour (2009)	Criação de benefício por incapacidade de trabalho juvenil
Inovação de governança	Desenvolvimento de novas formas e processos endereçados a	Moore e Hartley (2008); Bekkers et al. (2011)	A prática da governança como alternativa para aumentar a autorregulação e a

Tipos de inovação	Foco	Autores	Exemplos
	problemas sociais específicos		capacidade de auto-organização de redes de política
Inovação conceitual	Introdução de novos conceitos, quadros de referência ou novos paradigmas que ajudam a reenquadrar a natureza de problemas específicos, bem como suas possibilidades de solução	Bekkers et al. (2011)	A introdução de um paradigma de quando se vislumbra uma pessoa desabilitada para o trabalho por suas limitações físicas, analisar o que a pessoa poderia fazer com suas limitações, focando na potencial habilitação para o trabalho

Fonte: adaptado de Vries, Bekkers e Tummers (2014).

Hartley (2005) a partir de uma revisão teórica sobre inovação, define que, seja no setor público ou no setor privado, elas distinguem-se em sete formas, são elas:

- a) **inovação em produto:** novos produtos, tendo como exemplo novos instrumentos hospitalares;
- b) **inovação em serviço:** relacionada a novas formas de prestar serviços à população (formulário online imposto);
- c) **inovação em processo:** novas formas de processos organizacionais (reorganização administrativa);
- d) **inovação em posição:** ligados a novos contextos e usuários;
- e) **inovação em estratégia:** novas metas e objetivos organizacionais (policiamento da comunidade);
- f) **inovação em governança:** novas formas de engajamento entre cidadãos e instituições democráticas (fóruns de área);
- g) **Inovação retórica:** relacionadas a novas linguagens e conceitos (imposto sobre o carbono).

Hartley (2005, p. 30) defende que a inovação no setor público se justifica somente quando “aumenta o valor público em qualidade, eficiência ou adequação a um propósito de governança ou serviços”. Apesar de o autor afirmar que assim como na esfera privada, os *policy-makers*, os gestores e os pesquisadores do setor público devem entender o contexto em que estão inseridos, de maneira mais nítida, ainda apresenta uma visão limitada sobre a inovação no setor público, entendendo que é possível utilizar o mesmo arcabouço teórico para explicar o fenômeno em ambas as esferas. Alinhado a isso, Potts e Kastle (2010) argumentaram que os modelos de inovação no campo privado não podem ser facilmente utilizados pela esfera pública,

atribuídos, em particular, às estruturas de incentivos diferentes, existentes em ambos os setores.

Vries, Bekkers e Tummers (2014) ao realizarem uma revisão sistemática sobre estudos em inovação no serviço público verificaram que nos últimos seis anos (período de 2009 a 2014) ocorreu um crescimento importante no número de publicações, concentrando-se no período 60% do total das publicações. Além disso, do total das publicações, 25% foram concebidos no Reino Unido e outros 21% oriundos dos Estados Unidos. Isso representa a hegemonia anglo-americana dos estudos em inovação no setor público.

Outra ponderação importante encontrada na pesquisa de Vries, Bekkers e Tummers (2014) foi que, dos artigos catalogados, quando analisados os dados referentes aos objetivos da inovação no setor público, 31% (72 artigos) era de que a inovação é a busca pela eficácia e pela eficiência. Outro dado interessante é de que 8% dos artigos tratam como o objetivo da inovação a busca pela melhoria da satisfação dos clientes, tratando os cidadãos como clientes. Além disso, nos trabalhos que entendem o objetivo da inovação a eficácia e a eficiência em alguns casos destacavam a noção de realizar mais com menos, dando como exemplo o estudo de Kim e Lee (2009).

De acordo com os autores isso foi verificado também no estudo que tinha como enfoque o setor de saúde britânico visto em Turner et al. (2011), em que os programas governamentais estimulavam a adoção de certas práticas de gestão, principalmente devido aos preceitos da NAP. Outro ponto relevante citado, é que os termos eficácia e eficiência foram, em muitos trabalhos, utilizados como termos substitutos, sem sua devida diferenciação.

A eficiência, reforçada diversas vezes como um dos objetivos da inovação no setor público, deve-se ao fato, segundo Potts e Kastle (2010), de as instituições públicas serem conduzidas também pelo princípio da eficiência econômica, com o objetivo de minimizar desperdícios e maximizar resultados, tendo em vista os recursos limitados.

Ao definir a inovação no setor público, Halvorsen et al. (2005) apresentam que ela pode se dar de forma incremental a radical, dando a conotação do grau de novidade que ela trouxe. Ela pode ser uma inovação cuja origem foi *top-down* ou *bottom-up*, ou seja, que apresenta de onde surgiu o processo em que originou a mudança seja a partir dos cargos de gestão (que vem do topo), ou dos servidores

públicos (que vem de baixo). Essa inovação pode ser baseada tanto em necessidades, como orientada para eficiência, visto que pode ter surgido para resolver um problema existente ou para tornar-se um processo, um serviço ou um produto mais eficiente.

Os autores Halvorsen et al. (2005) apresentam uma tipologia de inovação que se assemelha à apresentada por Vries, Bekkers e Tummers (2014), mas que também traz elementos novos. Para eles, a inovação pode ocorrer a partir de seis enfoques, são eles:

- a) um serviço novo ou melhorado;
- b) uma melhoria em processo;
- c) um novo processo administrativo, que pode ser, por exemplo, um novo instrumento de política criado, que se relaciona a uma mudança política ocorrida;
- d) inovação de sistemas, quando se cria ou se melhora substancialmente um sistema existente;
- e) inovação conceitual, relaciona-se à mudança na forma de pensar dos atores, incluindo novos conceitos na gestão pública;
- f) mudança radical da racionalidade, “significando que a visão de mundo ou a matriz mental dos funcionários de uma organização está mudando” (HALVORSEN et al. 2005, p. 5).

Na tipologia apresentada pelos autores, apesar de trazer nomenclaturas um pouco distinta das de Vries, Bekkers e Tummers (2014), apresenta que a inovação pode ser uma mudança radical da visão dos servidores públicos, e em contrapartida, desconsidera a inovação em governança apresentada na primeira tipologia.

Windrum (2008) também traz sua própria tipologia quando se fala em inovação no setor público. Para ele a inovação também ocorre de seis maneiras. A primeira, a inovação em serviço, versa sobre a melhoria de um serviço que já existe ou na introdução de um novo. A segunda é a inovação na prestação do serviço que se apresenta sob novos formatos de entrega dos serviços aos “clientes”⁸, ou na forma de interação com eles. A terceira, a inovação administrativa e organizacional, envolve mudanças nas estruturas organizacionais, impactando no trabalho de servidores de linha de frente, que atendem os clientes, e os servidores de *back office staff*, que

⁸ Grifo da autora.

apoiam as atividades daqueles que estão à frente do atendimento. De acordo com o autor esse tipo de inovação. Esse tipo de inovação possui protagonismo para apoiar a implementação das reformas gerenciais.

Os três tipos de inovação apresentados possuem semelhanças com a tipologia do setor privado (WINDRUM, 2008). Os próximos três tipos de inovação descritos por Windrum (2008) são negligenciados no âmbito privado, mas não podem ser esquecidas em âmbito público. Como afirma o autor, no futuro o setor público servirá de exemplo para o setor privado. A quarta, a inovação conceitual, apresenta também o entendimento de expor novas visões de mundo. “Pode ocorrer em todos os níveis e envolve a introdução de novas missões, [...], objetivos, estratégias e racionalidades” (WINDRUM, 2008, p. 10). A quinta, a inovação política, são mudanças no sistema de crenças político a partir da transformação de pensamentos e intenções. Por fim, a inovação sistêmica envolve novas formas de interagir com atores externos ao governo. Um exemplo disso está nas parcerias público-privadas e nas interações com Organizações Não Governamentais (ONGs).

As tipologias apresentadas diferem-se em poucos quesitos, trazendo por vezes elementos novos, a exemplo do que Windrum (2008) apresentou sobre inovação sistemática. Contudo, ela nada mais é do que a representação de novas formas de terceirização das atividades do Estado, alinhada com os preceitos das reformas, através de parcerias com empresas privadas e ONGs. As outras duas formas de inovação apresentadas que o autor afirma que sejam o diferencial em relação ao que existe no setor privado também acabam sendo ações que apoiam as reformas, tanto que um dos exemplos de inovação conceitual era a introdução do conceito de Estado mínimo. Por vezes a inovação conceitual e sistêmica aparentam ser a mesma coisa, visto que o autor comenta que uma inovação sistêmica leva a uma inovação conceitual.

2.3.1 A inovação no setor público a partir de autores brasileiros

No Brasil também existem autores dedicados a estudar o tema inovação no setor público (KLERING; ANDRADE, 2006, SPINK, 2006; FARAH, 2006; BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013; FERREIRA et al., 2015; SOUSA et al., 2015). Os estudos de Lima e Vargas (2012), Brandão e Bruno-Faria (2013) e Santos e Sano (2016) tratam de pesquisas sistemáticas de estudos nacionais (SANTOS; SANO, 2016), internacionais

(LIMA; VARGAS, 2012) e que unem os dois âmbitos (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013) com o objetivo de tentar entender como esse campo teórico tem se desenvolvido. No estudo de Santos e Sano (2016) sobre as pesquisas nacionais em inovação verificou-se ser um campo de estudos recente e que prevalecem a apresentação de casos em organizações públicas. Outra questão importante apontada é que, na maior parte dos casos, a inovação tem sido desenvolvida “a partir da transferência e adaptação de sua definição no setor privado” (SANTOS; SANO, 2016, p. 39). Além disso, nos trabalhos que se dedicam a investigar de forma mais profunda a inovação no setor público é comum identificar a utilização da literatura internacional sobre o tema, demonstrando a carência em âmbito nacional da construção de um conceito de inovação pública no contexto brasileiro, respeitando “características, legislações, formas institucionais e culturais” (SANTOS; SANO, 2016, p. 46).

A pesquisa realizada por Lima e Vargas (2012) aponta que os trabalhos selecionados se baseiam fortemente na literatura de inovação em serviços do âmbito privado e que preponderam artigos que tratam de inovação em processos e em melhorias, nas quais as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) possuem papel de destaque. Da mesma forma, no estudo de Brandão e Bruno-Faria (2013) os conceitos utilizados pelos autores dos estudos analisados há semelhanças aparentes com a literatura de inovação no setor privado. Novamente a inovação em processos é a mais abordada. Os autores ainda apontaram possíveis lacunas de estudos que poderiam ser trabalhadas em pesquisas futuras. Entre os temas cabe destacar aqueles que enfoquem os determinantes, indutores, facilitadores e barreiras para a inovação no setor público, abordando os efeitos do contexto na geração ou inibição de inovações e temas que aprofundem os efeitos das inovações no desempenho das organizações públicas.

Existem estudos também que se dedicam a entender as iniciativas inovadoras do Concurso Inovação no setor público da ENAP. Ferreira et al. (2015) almejam entender como “ocorre o processo de inovação no setor público” a partir dos casos premiados, utilizando como base teórica para análise “o modelo de vetores de competências e características técnicas de inovação em serviços de Gallouj e Weinstein (1997) e Djellal e Gallouj (2005)” (FERREIRA et al. 2015, p. 101). Na análise dos casos, mais uma vez ao tratar da inovação no setor, sai de cena o cidadão e entra a figura do cliente, e na sua análise, verificaram que o “cliente” não aparece como coprodutor dos serviços, tratando tal fator como preocupante, visto que a participação

deve ser estimulada. Outra constatação é de que as inovações podem ser divididas em dois grandes grupos: aquelas focadas em componentes tecnológicos e aquelas focadas em inovações organizacionais ou de processos (FERREIRA et al. 2015).

Sousa et al. (2015) também se dedicaram a estudar as iniciativas premiadas no Concurso Inovação no setor público. Os autores analisaram 16 anos do prêmio e buscaram compreender os seguintes aspectos: entender o que é inovação no setor público no Brasil, classificar essas inovações (referente à área/escopo) e discutir as implicações teóricas. Para realizar as análises, os autores utilizaram o Manual de Copenhague⁹, que, por sua vez, emprega como base para definir o que é inovação no setor o manual de Oslo, com o intuito de poder realizar futuros estudos comparativos.

Ao categorizar as inovações, os autores perceberam que a maior parte das inovações, 41,8%, tratava-se de inovações organizacionais, seguidas de inovação em processos (26,6%), inovação em comunicação (17,6%) e inovação em produto (14%). Quando abordado sobre o escopo das inovações, majoritariamente eram de repercussão nacional (52%), seguidas de repercussão local (30,7%) e de repercussão no Estado como um todo (8%). Entre as áreas mais premiadas estão a saúde e a educação, que juntas somam aproximadamente 33% dos casos. Isso pode ser atribuído ao fato de serem áreas de maior interação com os usuários. Outra constatação foi a de que a maioria das iniciativas premiadas envolvia “serviços ao cidadão seguida por melhoria de processos de trabalho” (SOUSA et al., 2015).

Em suas conclusões Sousa et al. (2015, p. 472) frisaram que é necessário entender que existem diferenças da inovação do setor privado para o setor público, e por isso, torna-se indispensável o “desenvolvimento teórico específico para a inovação do setor público e o desenvolvimento de métodos e métricas apropriados para a sua medição”. Tal fato é necessário para apoiar investigadores e gestores a compreenderem o fenômeno e enfrentá-lo. Na visão dos autores isso exigiria o mapeamento das competências do setor, visto que os indicadores da inovação industrial ou de serviços não abarcariam a complexidade inerente ao setor público. Apesar disso, é necessário ponderar que ao utilizar o Manual de Copenhague, que se

⁹ Desenvolvido pelo **Nordic Innovation Centre (NICE)** o objetivo do projeto "Medir a inovação no setor público nos países nórdicos (MEPIN)" "é desenvolver um quadro de medição para a coleta de dados internacionalmente comparáveis sobre inovação no setor público, os quais contribuirão para a nossa compreensão do que é inovação no setor público e como as organizações do setor público inovam e desenvolverão métricas para uso na promoção da inovação do setor público" (BLOCH, 2010, p.III).

baseia no Manual de Oslo, eles acabaram indiretamente utilizando uma classificação para inovação que se fundamenta no setor privado.

Na obra “Inovação no campo de gestão pública local” destacam-se os trabalhos de Spink (2006), Farah (2006) e Klering e Andrade (2006). Em seu estudo, Spink (2006) tentou entender o que é inovação na perspectiva dos inovadores no setor público. A partir das iniciativas premiadas no Programa Gestão Pública e Cidadania, o autor pôde captar uma infinidade de respostas que representam uma variedade de formas de entender o que é inovação na prática. A maioria das pessoas, em torno de 60%, definiram como “busca de novas soluções para problemas existentes” (SPINK, 2006, p. 37). Sendo o gestor público o agente responsável por sanar problemas, por meio da concepção de uma solução efetiva. Somando 40% estão a segunda e terceira resposta, que tiveram maior incidência. Nelas os profissionais entendem a inovação como “a mudança no enfoque de como pensar a ação; inclusão ativa e coletiva, abrangendo participação e coparticipação na busca de soluções e monitoramento de ações” (SPINK, 2006, p. 37). Essas respostas podem mostrar a concepção de um papel importante ao gestor público, da resolução de significativos problemas da população que o elegeu.

Ao buscar entender a inovação e o governo local no Brasil Contemporâneo, Farah (2006) apresenta na sua argumentação a importância que os governos locais passaram a ter ao longo do tempo devido à ênfase dada a descentralização governamental a partir da democratização, da crise fiscal que restringiu a capacidade do governo federal e a globalização que contribuiu para redefinir o papel do Estado. Com a reforma da administração pública, o que passou a ser enfatizado nos governos locais foram questões como empreendedorismo e eficiência (FARAH, 2006).

Nesse contexto, o conceito de inovação passou a ser difundido na área pública na década de 80 de forma mais discreta, e passados 20 anos, a inovação passou a ser a palavra expressa para qualquer desafio a ser enfrentado na gestão pública. A ela são atribuídos dois significados distintos. O primeiro, de cunho gerencial, diz respeito a adotar processos eficientes em gestão, vindas do campo neoliberal e o segundo, de cunho democrático, significa popularizar “a ação estatal, tanto do ponto de vista da ampliação da parcela da população com acesso a serviços públicos, quanto na perspectiva dos processos de formulação, implementação e controle de políticas públicas” (FARAH, 2006, p. 50). Essa agenda construída a partir do final da década de 1970 dará mais peso a inovação voltada para eficiência ou para

democracia de acordo com o perfil do governo. E essas dimensões costumam compor as políticas que se dizem inovadoras em âmbito estatal (FARAH, 2006). Cabe ressaltar que as inovações buscam superar problemas, sejam eles novos ou velhos, e que essas inovações ao serem implementadas, acabam por trazer novos desafios a gestão pública.

Klering e Andrade (2006) tentaram entender o conceito de inovação concebido a partir da teoria e da prática. Utilizam as perspectivas de Motta (1999) sobre mudança para identificar e compreender como a inovação pode ocorrer em uma organização. Essas formas de mudanças estão organizadas em seis perspectivas:

- a) **inovações estratégicas:** envolvem novas formas de interação, idealizando novos caminhos de atuação, antecipando demandas e não agindo somente de forma reativa, utilizando novas maneiras de interação com atores internos externos;
- b) **inovações estruturais:** envolvem alterações no desenho organizacional, reforçando relações como flexibilização, optando por estruturas hierárquicas horizontalizadas e multifuncionais;
- c) **inovações tecnológicas:** seriam aquelas que introduzem novas formas de produção, operação e uso, podendo tornar os serviços virtuais, melhorar a comunicação e o acesso a informações etc.;
- d) **inovações humanas:** dá ênfase a melhoria de competências com o objetivo de aumentar a satisfação e a realização pessoal dos servidores;
- e) **inovações culturais:** ligadas à introdução e a preservação de valores organizacionais novos, respeitando as diferenças e identidades das pessoas e grupos;
- f) **inovações políticas:** envolve novos arranjos de poder, distribuídos de forma adequada, com estímulo de surgimento de novos líderes;
- g) **inovações de controle:** inclusão de novas maneiras de tornar o setor público responsável por suas ações e transparente.

Ao analisar o banco de dados do Programa de Gestão Pública e Cidadania Klering e Andrade (2006) verificaram a existência de atributos de práticas inovadoras, que apresentam transformações que podem realmente alterar a realidade, tais como:

- a) introduzir mudanças em relação a práticas anteriores;
- b) melhorar a qualidade de vida do público-alvo;
- c) autos-sustentabilidade;

- d) viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira;
- e) credibilidade pública;
- f) *accountability*;
- g) consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil;
- h) articulação com diferentes setores sociais e diferentes grupos de atores;
- i) articulação entre governos de mesmo nível e de níveis diferentes;
- j) transferibilidade;
- k) compreensível ao público;
- l) inclusão de minorias;
- m) simplificação da vida dos cidadãos;
- n) incorporação de tecnologias facilitadoras;
- o) Fortalecimento da capacidade de gerenciamento;
- p) Enfoque sistêmico.

Segundo os autores, tais atributos ajudariam a reconhecer aspectos importantes quando tratamos de inovação no setor público, que lidam de fato com a mudança de uma realidade, que busca melhorias para a sociedade.

A respeito do tema Choque de Gestão (CG), o estudo de Queiroz e Ckagnazaroff (2010) buscou entender o CG ocorrido em Minas Gerais no período de 2003 a 2010, que inovou a partir da perspectiva dos atores envolvidos e dos preceitos teóricos de inovação no setor público. Choque de gestão pode ser entendido como a modernização do Estado a partir da utilização de novos métodos de gestão, com o intuito de combater déficits orçamentários. Os autores consideraram as ações como inovação em governo.

Elas foram classificadas em estratégica, estrutural, tecnológica, de controle, humana, cultural e política. Na perspectiva estratégica elas se deram a partir de melhorias dos processos que passaram a se voltar para resultados. Na perspectiva estrutural as inovações circundaram a busca pelo alinhamento de “projetos estruturadores a resultados e finalidades organizacionais, criando instrumentos de desempenho, avaliação e controle de políticas públicas” (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010, p. 695-696). Criou-se também o cargo de empreendedores públicos. Na perspectiva tecnológica desenvolveram-se sistemas nas áreas de finanças, gestão de pessoas e compras e se investiu no desenvolvimento intelectual. Na perspectiva de controle estão as melhorias sociais. Nas demais perspectivas (política, humana e cultural) o CG não foi inovador. O CG priorizou a busca pela

eficiência organizacional frente ao investimento na mudança do papel do indivíduo (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010).

Tendo como enfoque o Tribunal Regional Eleitoral (TRE), o trabalho de Klumb e Hoffmann (2016) buscou identificar, caracterizar e classificar as inovações que ocorreram no TER Santa Catarina no período de 2008 a 2012. Entre os achados da pesquisa está que as inovações predominantes foram em processo tecnológico, relacionadas à sistematização de atividades internas à organização e de melhorias na infraestrutura tecnológica. Isso sinaliza a preocupação do órgão com a entrega dos serviços aos usuários. Verificou-se também a ocorrência de inovação em serviços, de alcance nacional e internacional. A respeito da abrangência das inovações, 79% possuíam alcance interno, 10,5% abrangência externa e 10,5% contemplam ambos os casos. É importante ressaltar que o órgão possui a necessidade de atingir metas propostas tanto por órgãos superiores à justiça eleitoral, quanto às metas organizacionais, que visam modificar processos internos para atingir seu objetivo maior de prestar serviço de excelência.

Assim, a partir dos estudos em inovação no setor público pode-se dizer que é bastante incipiente a literatura sobre o tema no Brasil. Há uma preocupação em realizar pesquisas sistemáticas para entender o que se compreende como inovação no setor e pouco é feito respeitando as características do mesmo. Perceberam-se também pesquisas que se atentam a analisar as iniciativas inovadoras do Concurso Inovação no setor público, apresentando estatísticas sobre o prêmio. Nos estudos de casos apresentados observa-se novamente uma expressiva preocupação com a melhoria de processos, eficiência e desempenho, não tendo espaço para formas de pensar a inovação para além das instituições.

Entre as discussões realizadas, Farah (2006) atenta para uma dicotomia no âmbito da inovação no setor público, pontuando que existem inovações que enfocam no campo gerencial da busca pela eficiência, mas pondera que existem inovações de caráter democrático, preocupadas em tornar o acesso mais amplo aos serviços prestados à população mais amplo.

Há autores que entendem que a inovação no setor público possui diferenças frente as inovações no setor privado (POLLITT, 2011; DAGNINO, 2016) e outros não as veem aplicando um modelo de inovação em serviços no setor privado como compatível para analisar as ações em âmbito público (como foi visto no desenvolvimento dessa seção). Dessa forma, é preciso perceber se faz necessário ainda o desenvolvimento do tema

inovação no setor público no Brasil, visto que há ideias distintas e controversas a respeito do tema. Além disso, frente ao desenvolvimento de estudos no exterior, no Brasil são poucos os autores que se dedicam a esse campo de estudo.

2.3.2 Discussões sobre inovação no setor público

A fim de discutir sobre o conceito de inovação e a forma como foi transporto para o setor público, o Quadro 2 apresenta a síntese de conceitos em âmbito privado, seja tecnológica ou em serviços, e em âmbito público apresentados nesse capítulo. O objetivo é comparar os conceitos de inovação que tem sido desenvolvido.

Quadro 2 - O conceito da Inovação: três campos de atuação

Inovação Tecnológica		Inovação em Serviços		Inovação no Serviço Público	
Definição	Autores(as)	Definição	Autores(as)	Definição	Autores(as)
Inovação como realização de novas combinações. A inovação é central para o crescimento econômico, existindo diferentes possibilidades (combinações), que podem acarretar lucros extraordinários para as firmas.	Schumpeter (1997)	A inovação será “definida de acordo com as mudanças que afetam um ou mais elementos de um ou mais vetores de características (técnicas e de serviço) ou de competências. Essas mudanças devem ser definidas por um ou mais mecanismos básicos: evolução ou variação, saída ou entrada de um ou mais elementos; associação, dissociação ou formatação de um ou mais elementos. Estes podem ser planejados ou intencionais, talvez como resultado de atividades de Pesquisa & Desenvolvimento (P & D), ou não intencionais, ou seja, emergindo de um processo de aprendizagem inercial pelos agentes envolvidos”. A inovação é um processo.	Gallouj e Savona (2009, p. 163)	A inovação não é um artefato físico, mas representa uma mudança no relacionamento entre quem fornece os serviços e quem os recebe, no caso os usuários. Inovação no setor público se justifica somente quando “aumenta o valor público em qualidade, eficiência ou adequação a um propósito de governança ou serviços”.	Hartley (2005, p. 30)
Inovação, seja no uso habitual ou na aplicação técnica, abrange mudança na rotina. Os lucros oriundos do sucesso das inovações provêm do desequilíbrio que se instaura, a partir do equilíbrio que existia dos modelos existentes.	Nelson e Winter (1982)	Há três formas de inovar: (1) inovação ad hoc caracterizada por uma solução <i>sui generis</i> , criada a partir da coprodução junto ao cliente para resolução do problema; (2) inovação em campo de especialização: envolverá a busca de um novo domínio de especialização; (3) Inovação por formalização: para tornar a saída menos imprecisa, buscando, por exemplo a criação de novos métodos ou uso de novos equipamentos.	Gadrey, Gallouj (1995)	A inovação no setor público é a inserção de novos elementos na forma de novo conhecimento, uma nova organização, e/ou habilidades processuais. Isso representa a descontinuidade com o passado.	Osborne e Brown (2005)

Inovação Tecnológica		Inovação em Serviços		Inovação no Serviço Público	
O processo de inovação como um caminho sem volta e perene, visto que a mudança tecnológica representa algo decisivo no âmbito da firma, uma vez que preferir pela inexistência de inovação resulta em seu próprio fim.	Freeman e Soete (2008)	Bohrer (2010) define que o processo de inovação é estimulado por solucionar problemas enfrentados pelas firmas. Estes problemas são provenientes de fenômenos como a globalização e do aumento da competitividade.	Bohrer (2010)	A inovação em serviço pode ser um serviço melhorado ou novo; uma melhoria em um processo; a criação de um novo processo administrativo; a criação de um novo sistema ou melhoria em um já existente; a mudança na forma de pensar dos atores que promovem mudanças, trazendo novos conceitos; e por fim uma mudança radical da racionalidade, da matriz mental.	Halvorsen et al. (2005)
A busca e descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de novos produtos, novos processos e novas configurações organizacionais". Desse modo, as atividades inovativas, mesmo que movidas pela busca de lucro, envolvem questões como percepção de oportunidades técnicas e econômicas, que até o momento eram desconhecidas.	Dosi (1988)	Uma nova experiência em serviço ou uma solução em serviço que consiste em uma ou várias das seguintes dimensões: um novo conceito de serviço, nova interação com o cliente, novo sistema de valores/parceiros de negócios, novo modelo de receita, novo sistema de prestação de serviço organizacional ou tecnológico.	Hertog, Van Der Aa, Jong (2010)	"A inovação pode ser definida como uma condição necessária para a modernização do governo, a fim de responder a novos desafios societais".	Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011, p. 14)
Inovação como "o design, invenção, desenvolvimento e/ou implementação de novos produtos ou alterados, serviços, processos, sistemas, estruturas organizacionais ou modelo de negócio para o propósito de criar valor para os clientes e retorno financeiro para a empresa".	Advisory Committee on Mensuring Innovation in the 21 st Century Economy (2008)			A inovação no serviço público não é apenas obter uma nova ideia, mas sim colocar ela em prática.	Vries, Bekkers e Tummers (2014)
Produção ou adoção, a assimilação e exploração do valor agregado da novidade nas esferas econômica e social.	Croossan e Apaydin (2010)			A inovação "envolve a criação, desenvolvimento e implementação de ideias práticas que alcancem um benefício público. Essas ideias devem ser pelo menos novas em partes (ao invés de melhorias); e deve ser útil".	Mulgan (2014, p. 5)

Se fôssemos analisar conceitualmente o que é inovação para o setor público e para o setor privado, a partir do que foi apresentado, seria possível descrever mais pontos convergentes do que divergentes. Comparando os conceitos em ambos os setores, o aspecto de trazer algo novo, da novidade, que irá mudar dada realidade e agregará valor a clientes e cidadãos (cidadãos que alguns autores como, por exemplo, Windrum (2008), também tratam como clientes), são questões inerentes aos setores na literatura.

Como exemplo dessa transposição quase que direta dos conceitos de um setor para outro pode-se utilizar a definição de Schumpeter (1997), que inovar pode ser a introdução de um novo ou de uma nova qualidade a um produto já existente. No setor de serviços Hertog, Van Der Aa e Jong (2010) definem que pode ser a introdução de um novo conceito de serviço e na área pública Windrum (2008) poderá ser a melhoria de um serviço que existe ou a introdução de um novo. Passa a ser apenas um jogo de palavras para dizer a mesma coisa, adaptando apenas algumas questões. A natureza desses setores e os objetivos que essas inovações devem se propor não são discutidas.

Pode-se afirmar que no setor privado existe uma relação consumidor/empresa, em que a busca por inovações pelas firmas é imprescindível para a sua perpetuação no ambiente competitivo, tendo como resultado do processo de inovação ganhos financeiros para as firmas e a existência de uma vantagem competitiva frente aos adversários. Já no setor público, quando se fala de inovação, existe uma relação entre governo e sociedade, composta por cidadãos. Diferente da inovação tecnológica, que se sabe o resultado almejado através das inovações, sendo lucros extraordinários e desenvolvimento econômico como apresentado por Schumpeter no setor público, não há um consenso sobre o que se busca por meio das inovações.

Em sua pesquisa sistemática sobre o tema, os autores Vries, Bekkers e Tummers (2014) perceberam que há uma lacuna sobre qual a finalidade da inovação no setor público. De maneira geral, verificaram nos estudos analisados, que inovação é a busca por eficiência e pela eficácia, sendo esses conceitos entendidos por eles como sinônimos. Além disso, em dados momentos tratavam que o resultado da inovação era “fazer mais por menos”, questões ligadas ao conceito de eficiência. Outro ponto grave mencionado é a busca pela satisfação dos clientes, forma que não pode ser abordada

quando se encontra no âmbito público, pois como mencionado, existe uma relação entre o Estado (provedor de serviços) e a sociedade (composta por cidadãos).

Resgatando o conceito apresentado por Osborne e Brown (2005) que trata inovação no setor público como a inserção de novos elementos na forma de novo conhecimento, uma nova organização, e/ou habilidades processuais, será que somente a implementação dessas mudanças configura-se em uma inovação? E as externalidades provocadas por essas mudanças? Que objetivo se busca através da realização dessa mudança?

Para além da visão *mainstream* sobre inovação no setor público, existem autores que questionam a forma como ela tem sido trabalhada, expondo um olhar crítico sobre seu entendimento. Não há consenso sobre o que é ou o que não é inovação no setor público: é um campo de estudos relativamente recente que recebe influências do contexto político e econômico em que está inserido. Nählinder (2013) realizou uma pesquisa qualitativa na Suíça com profissionais de municípios suecos com objetivo de investigar como esses profissionais compreendem inovação e lidam com ela. Foi constatado que os entrevistados, majoritariamente, não percebem diferenças na inovação no setor público e no setor privado. Quando questionados sobre os impactos gerados pela inovação a maioria respondeu que emerge da necessidade de evitar a inércia, tendo apenas um dos entrevistados entendido que impacto da inovação ocorre a partir do apoio no cumprimento de suas missões, apesar de não saber precisar como isso ocorria. Assim, constata-se que o entendimento da inovação na área pública nesse contexto é prematuro e assimilado a partir da corrente dominante da teoria de inovação (NÄHLINDER, 2013).

Apesar de o estudo de Nählinder (2013) estar limitado a questão geográfica, por ter sido realizado apenas entre gestores suíços, ele demonstra que existe a dificuldade de entender do que se trata a inovação no setor público, sendo relacionada a necessidade de mudança contínua ou alcance de metas. Talvez se esta pesquisa fosse replicada em outros países a resposta seria muito semelhante.

Pollitt (2011) assinala seis aspectos que para ele seriam importantes quando se aborda inovação no setor público. O primeiro aspecto é a crítica do autor a respeito da falta de consenso sobre o conceito, gerando problemas de operacionalização em estudos que buscam comparar taxas de inovação entre organizações diferentes ou estudos que utilizem períodos diferentes. Outro problema que pode ocorrer é quando

pesquisadores decidem realizar revisão de literatura através de meta-análise, visto que eles acabarão comparando estudos que não utilizam como base a mesma unidade de análise. Para Pollitt (2011, p. 36) isso é preocupante, uma vez que se percebe a administração pública adotando um “conceito-chave difícil de definir, operacionalizar e medir”. Ele verifica uma quantidade expressiva de esforços na última década na tentativa de “estabilizar e operacionalizar outros conceitos fundamentais, que incluem ‘rede’, ‘liderança’, ‘governança’ e ‘confiança’, entre outros”. Da mesma forma a inovação une-se a esse grupo de conceitos que são inseridos na administração pública de forma vaga e controversa.

A segunda ponderação aponta o quanto a inovação passou a ser um conceito muito elegante, com tom positivo e normativo, proferido por políticos e gurus na área de gestão. Pollitt (2011) define que a

inovação é supostamente tida como mágica que irá preservar a competitividade da economia europeia e norte-americana ocidental contra o desafio asiático emergente. Também é supostamente tida como a magia que nos permitirá continuar a melhorar os serviços públicos ao mesmo tempo que dirige seus custos constantemente para baixo (POLLITT, 2011, p. 36).

Partindo desse ponto de vista, quem terá o ímpeto de contestar a inovação? Contudo, os acadêmicos devem passar a questionar conceitos que surgem com esse viés aparentemente mágico, principalmente quando eles são difíceis de mensurar e definir (POLLITT, 2011). O que pode ser visto atualmente nos seminários que têm como pauta a inovação são palavras da moda e conceitos confusos, carente de sentido e de proposições empiricamente estabelecidas.

A terceira ponderação realizada pelo autor é a de que a inovação na área não pode ser tida como algo novo, recente. Rogers (1983) em seu trabalho clássico sobre a difusão das inovações, realizado há mais de 50 anos, incluiu casos tanto do setor público, quanto do setor privado. A partir disso, não se quer supor que não estamos diante de novos tipos e tendências de inovação, mas que ela não é algo recente no setor público.

A quarta ponderação fala da ideia equivocada que inovação ocorre unicamente no setor privado, e por isso, devemos nos voltar para esse setor e descobrir como operacionalizá-la (POLLITT, 2011). Essa ideia precisa ser descartada. O setor público historicamente tem representado uma grande fonte de inovações. Como exemplo pode-se citar o avanço das técnicas de vacinação ao longo das décadas que têm atingido

populações inteiras, poupado vidas e evitado morbidades. Outro modelo é o surgimento da Internet (*World Wide Web*), que emerge a partir de duas organizações públicas. Em um primeiro momento pela *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) e em um segundo momento pela *European Organization for Nuclear Research* conhecida como CERN (MULGAN, 2007).

A quinta ponderação trata do quanto inovar é um negócio que envolve riscos. Por vezes as inovações não funcionam como planejado, acabam gerando consequências complementares não previstas e indesejáveis. Entre os questionamentos realizados a respeito disso, o mais difícil de ser respondido é: como políticos e servidores públicos irão convencer a mídia e o público em geral que em dados contextos e condições pode-se gastar dinheiro público em coisas que acabam fracassando? Dessa forma fica a dúvida: como lidar com esse tipo de situação na esfera pública?

Por último, a sexta ponderação aborda a questão da propriedade intelectual das inovações no setor público. A respeito disso são feitos questionamentos sobre o tema como: que tipo de política deve-se utilizar em relações a inovações potencialmente vantajosas financeiramente que emergem em organizações governamentais? Devem ser fornecidas gratuitamente para que possam ser exploradas pelo mercado e pela sociedade civil? Ou seria de interesse público permanecer com a propriedade da inovação, pois conseguiria reaver os custos financeiros para concebê-la? Qual dessas atitudes deve ser tomada e em que tipo de circunstância? Que leis são indispensáveis para regular essas decisões? Tais questões devem pairar sobre o administrador público, visto que está entre suas atribuições.

O tom positivo e progressista do conceito de inovação o trouxe para o setor público sem as devidas reflexões necessárias. Como Pollitt (2011) pondera, da forma como a inovação tem se desenvolvido, fica difícil de realizar estudos comparativos ou que busquem medir a inovação. O Manual de Copenhague, a fim de “minimizar” esses problemas, apoderou-se dos conceitos do Manual de Oslo, adaptando-os para o setor público, com o propósito de realizar estudos comparativos. O Manual de Oslo, como foi visto, mensura inovações no setor privado, assim questiona-se: qual seria a intenção de comparar índices de ambos setores para confrontá-los? São setores diferentes entre si e suas diferenças devem ser respeitadas.

Dagnino (2016) apresenta críticas severas sobre a forma como a inovação no serviço público tem sido entendida. Ele entende que a utilização do conceito na área pública sem a devida reflexão, retirando-o do setor privado e entendendo que ocorre de forma semelhante no setor público “é um deslizamento semântico digno do neoliberalismo, que retira o significado de seu contexto e, sem “aviso prévio”, transporta o seu significante para outro, engendrando as ideias de senso-comum e que o alimentam” (DAGNINO, 2016, p. 345). O conceito de inovação é extraído do contexto empresarial, carregando uma imagem positiva, acaba sendo vulgarizado como sendo qualquer novidade, que surge em qualquer contexto e em qualquer setor da economia.

O setor privado possui um Marco Analítico-Conceitual (MAC)¹⁰ e Instrumentos Metodológicos Operacionais (IMOs), que através da Nova administração Pública e das reformas, tem sido incorporado no setor público, de forma que nem os governos que se dizem contra o neoliberalismo utilizam o IMOs do setor privado, devendo o Estado funcionar de acordo com critérios empresariais, visto que empresas dão certo, já o governo não. Os IMOs “são um conjunto de metodologias e ferramentas que proporcionam formas de analisar e operacionalizar um problema a ser superado” (DAGNINO, 2016, p. 351). Desse modo, Dagnino (2016) apresenta que é imprescindível que o setor público desenvolva IMOs que respeite seu MAC.

Tendo como contexto o fato de a inovação no setor público emerge a partir do movimento das reformas gerenciais, é preciso trazer elementos e conceitos, que contextualize esse movimento. O Capítulo 3 discute pontos que permeiam a Nova Administração Pública e as reformas gerenciais, uma vez que é necessário compreender o contexto que o setor público tem sido exposto nas últimas décadas.

¹⁰ Particular “maneira de entender, descrever e explicar a realidade por um dado ator tende a gerar instrumentos que, em função de seu objetivo normativo (condicionado por sua posição ideológica ou seu “projeto político”), visam alterá-la. Esses instrumentos são denominados de instrumentos-operacionais (IMOs)” (DAGNINO, 2016, p.351).

3. A MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Quando se aborda o tema inovação em âmbito público é necessário expor o contexto que emergem essas iniciativas: a reforma do aparelho do Estado, aliada ao discurso da necessidade de modernização da gestão pública. Com o argumento da necessidade de modernização do Estado, entre as décadas de 80 e 90, esse processo iniciou. A modernização do Estado pode ser entendida a partir de duas visões. A primeira, seguindo a linha de Tohá e Solari (1997) e Motta (2007), que busca a melhoria na prestação de serviço por meio da inclusão de técnicas de gestão mais desenvolvidas, que agreguem eficiência e eficácia. Modernizar seria uma mudança “na forma como administram o setor público [...], privatizando atividades comerciais, como serviços telefônicos, reduzindo a burocracia e tornando o governo mais transparente e receptivo aos cidadãos” (OCDE, 2004). Como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento econômico (OCDE) apresenta o grande desafio do século XXI é buscar novas fontes de receitas para atender as novas demandas, mantendo os gastos públicos dentro dos limites desejáveis (OCDE, 2004). Devido a esse problema financeiro se perceberá ao longo do tempo pressões para redução de direitos sociais na área da saúde, previdência e educação (OCDE, 2004).

A segunda visão, oriunda de Castelazo (2009), possui um ponto de vista distinto acerca do fenômeno e entende que a modernização no século XX funciona como uma forma de “designar quem expressa a liberdade de espírito, atitude abertura e um motor que, sem dúvida, impulsiona as transformações nas sociedades modernas” (CASTELAZO, 2009, p. 14). A modernização é o processo que promove diversas mudanças nas esferas política, econômica e social. Tais mudanças fizeram emergir novas demandas, sendo necessário adaptar-se às novas e urgentes necessidades da sociedade (CASTELAZO, 2009, p. 14). A modernização da gestão pública, em seus primórdios, teria como finalidade a busca pela melhoria da qualidade de vida dos cidadãos (ASINELLI, 2014). Já a modernização sob o ponto de vista político significa o comprometimento em promover políticas públicas que favoreçam a população mais necessitada.

O fenômeno da modernização pode ser entendido através de, pelo menos, quatro elementos que a compõe. Esses elementos são: vontade de mudança; capacidade de

transformação; campo de transformação; e modernidade em si. O primeiro elemento, a vontade de mudança, constitui-se a partir da forte vontade de mudar existente naqueles que possuem o poder de conduzir o processo modernizador. Além disso, deve sustentar-se pelo sentido histórico e ideológico determinado em cada sociedade (CASTELAZO, 2009).

Já a capacidade de transformação pressupõe um mapeamento das capacidades dos agentes envolvidos em promover a modificação, do mesmo modo aqueles que buscam fomentá-la e dirigi-la. Caso essa capacidade não exista ela deverá ser criada para não acarretar fracasso ao processo de modernização. Para que o processo aconteça é importante reconhecer as estruturas sociais carentes de modificação e os agentes que fomentarão a mudança. Outras duas questões preponderantes são: 'preparar o terreno' para a mudança e conduzi-la de maneira que não ocorra desigualdade entre os agentes (CASTELAZO, 2009).

Sobre o campo da transformação, não se deve preocupar somente com um "aspecto da sociedade, mas a todos e cada aspecto de suas estruturas e suas diversas manifestações" (CASTELAZO, 2009, p. 19). Quando começam a emergir novas estruturas necessariamente implica também em mudanças em outros contextos, como o cultural, o educacional, industrial, o tecnológico, o administrativo, sendo esses alguns dos aspectos que podem ser modificados.

Por fim, a modernidade em si, em que uma sociedade pode certificar-se que atingiu esse estágio quando a etapa histórica que ela faz parte consegue dar as respostas esperadas a qualquer de suas estruturas. O processo de modernização nesse contexto deve ser entendido como meio de transformação e mudança para atingir a modernidade (CASTELAZO, 2009).

Como Castelazo (2009) afirma, a modernização não deve ser encarada como um fim em si mesma, mas uma maneira de mudar para que se alcance a modernidade. Ela deve ser vista como forma de impulsionar mudanças frente às necessidades da população e as responsabilidades assumidas pelo Estado de gerir os recursos públicos, buscando melhorar as condições de vida dos cidadãos.

Em suma, uma visão está centrada na redução de custo, privatizações e mudanças estruturais para conter os gastos, e a outra visão está voltada para transformação a partir

das necessidades dos cidadãos. Pode-se afirmar que o processo de modernização tanto em âmbito nacional como internacional se deu através da visão de Tohá e Solari (1997) e Motta (2007), materializada por meio das reformas gerenciais.

A mola propulsora das reformas baseia-se em uma combinação de fatores, sendo eles de cunho econômico, político, social e tecnológico. Um dos estopins centra-se nas crises econômicas e fiscais (LARBI, 1999; POLLITT; BOUCKAERT, 2002), que diversos países passaram, acarretando busca por reduzir custos e por eficiência (LARBI, 1999). Para resolver a crise econômica e fiscal, os países em desenvolvimento recorreram aos mecanismos internacionais de financiamento, que para conceder os empréstimos, recomendaram ajuste fiscal e reforma estrutural no Estado. Outros fatores que impulsionaram a reforma foi a ascensão dos preceitos neoliberais ao final da década de 1970, o crescente uso de TIC e o surgimento de consultorias internacionais na área de gestão para apoiar as reformas (LARBI, 1999).

As reformas buscaram também atenuar o baixo desempenho de áreas primordiais do setor público. Assim, outro preceito perseguido é a busca pela qualidade e o aumento da produtividade no setor público. Havia a crença de que a melhoria do desempenho do aparelho estatal poderia elevar a confiança dos cidadãos frente aos governos (aumento da legitimidade). Os preceitos da reforma também levaram a uma mudança no modelo de responsabilização dos diferentes atores no meio político. Motivado por isso, diversas nações passaram a buscar novos mecanismos *accountability*.

Havia também nesse ambiente um contexto intelectual próspero para as mudanças na administração pública, ascendendo críticas a burocracia estatal. Entre elas pode-se citar a *Public Choice* nos Estados Unidos e ideário neoliberal hayekiano, que se difundiu principalmente no Reino Unido (KETTL, 2006). Além disso, não se pode esquecer que o processo das reformas trouxe consigo o gerencialismo, que para Newman e Clarke (2012), inseria no setor público características de um “ethos” pautado em negócios, em que se reivindicava um desempenho esperado em um mercado concorrente. O alcance desses resultados estava personificado na figura do gerente, levando a novas lógicas de decisão, enfatizando o alcance da eficiência acima de outros valores genuínos do setor público. Acreditava-se que esses gerentes eram atores imbuídos de empreendedorismo e dinamismo, podendo ofertar um conjunto de “boas práticas em negócios que as

organizações no setor público precisavam aprender” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 358). Entre as virtudes trazidas pelo gestor estava o controle de custos e a busca pela eficiência, obtida por meio da produtividade alcançada por meio da intensificação do trabalho. Assim, surge a figura do gestor como herói que incorpora a cultura corporativa, orientado pela incansável busca por excelência e qualidade (CLARKE; NEWMAN, 1993; NEWMAN; CLARKE, 2012).

A respeito de estudos que enfocam na NAP, Gruening (2001)¹¹ discute que as influências sofridas permeiam diversas correntes teóricas. Os estudos sobre administração pública iniciaram em um momento que ela se encontrava desacreditada. Questões comuns detectadas no campo eram ineficiência, corrupção e incompetência. Como resposta à corrupção inicia-se um movimento progressista para uma reforma política e administrativa, reivindicando um estado mais intervencionista, melhorias na gestão financeira e a separação entre administração e política. Dentre os ganhos desse movimento pode-se citar: menor partidarismo político e corrupção, serviço público de carreira e estruturação orçamentária.

Esse movimento progressista teve influência da Administração científica de Taylor, passando a entender a eficiência como a solução para os problemas de corrupção e falta de competência. Assim, na década de 20 é criada por estudiosos a ciência da administração pública que seguia preceitos como: princípio da divisão e da especialização do trabalho, princípio da homogeneidade, princípio da unidade de comando, princípio da hierarquia (delegação de autoridade), o princípio de equipe, o princípio da responsabilização e da amplitude de controle (GRUENING, 2001).

Após a Segunda Guerra Mundial os princípios da administração pública clássica passaram a ser questionados por pesquisadores, como Herbert Simon. Ele argumentava que os princípios da administração não eram científicos, mas sim parte do senso comum. Tais ideias acabaram por influenciar os estudiosos que passaram a ser influenciados pelo “behaviorismo, o funcionalismo estrutural e teoria de sistemas, e empregou os fundamentos teóricos e teoria de decisão” (GRUENING, 2001, p. 4). Contudo, o discurso

¹¹ Cabe ressaltar o contexto que o autor estava imerso ao desenvolver sua investigação era os Estados Unidos.

não condizia com a prática, já que se baseavam nos princípios clássicos como melhorias na medição de desempenho, auditoria, orçamento, entre outros (GRUENING, 2001).

Na década de 1960 existiam no campo da administração pública uma corrente que permeava a linha clássica de pensamento, outra com preceitos neoclássicos e outros estudiosos com enfoque político. Apesar das três linhas de pensamento eles convergiam em duas questões: visão de um estado ativo (progressista) e crença no conhecimento objetivo (GRUENING, 2001).

Nesse período os Estados Unidos passavam por um momento de turbulência, surgindo na ocasião uma conferência organizada por Dwight Waldo, que convocou membros mais jovens que estudavam o tema, para discutir a administração pública no país. Foi neste momento que surgiu um movimento chamado da Nova Administração Pública, que se difere do que nos Estados Unidos foi denominado *New Public Management*¹². A Nova Administração Pública, nos Estados Unidos, era pautada no movimento de relações humanas e na vertente política da administração pública (GRUENING, 2001),

É neste momento que entra em disputa neste campo a Teoria da Escolha Pública. Nessa abordagem admite-se que as pessoas acabam adotando um comportamento racional, buscando atingir seus objetivos individuais em conformidade com o seu conhecimento a respeito do cenário que está circunscrito (GRUENING, 2001). Outras abordagens que emergiram vinculam-se à economia institucional moderna, permeando teóricos de direitos de propriedade, à teoria do agente principal e a economia dos custos de transação ligada à escola de economistas neo-austríacos. Eles compartilham em grande parte com a perspectiva da escolha pública e possuem uma forte tendência pela liberdade do indivíduo e a necessidade de leis. Desprezavam o Estado do bem-estar e o entendem como algo tirano (GRUENING, 2001).

Em 1970 cria-se o campo da gestão pública nos EUA. Isso ocorre quando as escolas de análise de políticas começam a capacitar pessoas para a posição de executivos na área pública. Assim, as ideias da administração clássica e neoclássica, que tinham sido amplamente utilizadas na esfera privada, mas na esfera pública havia

¹² No Brasil a Nova Administração Pública aproxima-se das ideias da Nova Gestão Pública concebida nos Estados Unidos.

ficado no campo das discussões acadêmicas, são reincorporadas no campo público através do *management*. Essa transposição, segundo Gruening (2001), pode ser agrupada em duas classes, a mecanicista ou racional e a humanista ou orgânica.

Na abordagem mecanicista ou racional, as preocupações centram-se na gestão por objetivos, na contabilidade, na mensuração de desempenho, no marketing no setor público, na gestão estratégica e na medição de desempenho e recompensa de líderes. Essa abordagem foi soberana durante a década de 1970. Na abordagem humanista ou orgânica, que desponta na década de 1980, Peters e Waterman demonstraram que as empresas mais bem-sucedidas nos Estados Unidos abandonaram o estilo racional de gestão em detrimento da utilização de estruturas orgânicas e estratégias humanísticas. Esse movimento acabou disseminando-se para a gestão pública. Entre as abordagens ligadas a essa classe está o desenvolvimento organizacional, gestão estratégica orientada pela cultura, gestão de qualidade total e o uso de declaração de missões para fomentar a liderança (GRUENING, 2001).

Apresentadas as questões que expõem os fatos que levaram a construção da Nova Gestão Pública, é necessário também apresentar as bases que compõem esse campo de estudo. O Quadro 3 sintetiza as principais características, aquelas que são indiscutíveis.

Quadro 3 - Principais características da Nova Gestão Pública

Característica	Teoria(as)
Corte de orçamento	Todos os estudiosos exceto os com visão de mundo emancipatória
Privatização	Teoria da escolha pública, escola neo-austríaca, teoria de direito de propriedade, gestão orientada racionalmente (especialmente Peter Drucker, 1968)
Separação de fornecimento e produção	Drucker
Contratação externa (subcontratação)	Economia dos custos de transação, escolha pública
Taxa de Utilização (<i>User charges</i>)	Escolha pública e marketing
Cliente	Marketing
Competição	Escolha Pública
Liberdade de Gestão	Doutrina gerencial
Separação entre política e administração	Progressistas e administração pública clássica, análise de políticas para a política, e até mesmo para certos ramos da gestão pública.
Descentralização	Pensamento neoclássico, escolha pública, de economia dos custos de transação, e da Nova Administração Pública e seus seguidores.
Accountability	Administração Pública neoclássica e análise de políticas

Característica	Teoria(as)
Medição de desempenho e melhoria da contabilidade	Escolha pública
Gestão financeira e auditoria de desempenho	Gestão pública racional que usou transposições de preceitos da administração privada
Planejamento estratégico e estilo de gestão modificados	Transições de burocrático para estilos de gestão racional e de racional ou burocrático para estilos de gestão humanistas. Teoria do agente principal
Tecnologia da Informação	Ideia pragmática, sem raízes teóricas
Restrições orçamentárias legais	Criação de deliberações constitucionais dos estudiosos público-escolha
Melhoria da regulação	Teoria dos direitos de propriedade e teoria da regulação da escolha pública
Racionalização das jurisdições e à racionalização das estruturas administrativas	Teoria administrativa clássica e os progressistas; depois, ocupados por neoclássicos, análise de políticas e acadêmicos gestão pública racional
Democratização e Participação cidadã	Nova Administração Pública, visão consumista e escolha pública

Fonte: adaptado de Gruening (2001)

Toda construção teórica apresentada por Gruening (2001) tem como finalidade demonstrar que pensar a Nova Gestão Pública a partir da Teoria da Escolha Pública, aliada ao gerencialismo é substancialmente incompleta. Como pode ser visto, os teóricos da Nova Gestão Pública tiveram influências do ideário da “teoria da escolha pública”, a teoria da gestão, da administração pública clássica, da administração pública neoclássica, de análise política, a teoria do agente principal, teoria de direitos de propriedade, a escola neo-austríaca, economia dos custos de transação e a Nova Administração Pública.

Retomando as questões práticas que construíram o discurso da necessidade das reformas, ele parte também da crítica ao modelo burocrático, que ocorreu nos anos 80 e 90, sendo atribuído a ele questões como: lentidão, ineficiência e distanciamento das necessidades dos cidadãos (OSBORNE; GAEBLER, 1992; POLLITT; BOUCKAERT, 2002). Ao modelo burocrático são atribuídas três premissas fundamentais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (SECCHI, 2009).

A primeira premissa, a formalidade, trata da imposição de deveres e responsabilidades, de legitimidade hierárquica, de prescrições sobre processos administrativos, da normatização das decisões e das formas de comunicação (tanto interna como externa). Assim, a formalização das tarefas ocorre para assegurar a continuidade e a padronização do serviço público (SECCHI, 2009).

A segunda, a impessoalidade, trata a questão de que todo o comportamento na administração pública deve ser impessoal, a relação entre membros da organização e entre a organização e o ambiente externo, está baseada em funções e linhas de autoridade bem definidas. Nesse caso o cargo que o servidor público ocupa pertence a organização e não a pessoa que o ocupa. O objetivo disso é que o indivíduo não se aproprie do “poder, prestígio e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa a sua função na organização” (SECCHI, 2009, p. 351).

E, por fim, a terceira premissa, o profissionalismo, que se conecta com questões como mérito, fundamenta a forma como os cargos no setor público são ocupados. Para assumir um cargo público deve haver uma competição justa (por exemplo, concurso público) (SECCHI, 2009). O profissionalismo tem como objetivo minimizar os efeitos do nepotismo, prática comum e anterior ao modelo burocrático (BRESSER-PEREIRA, 1996). A ascensão a cargos mais altos ocorre através de experiência na função e desempenho. Nessa linha de pensamento, a situação ideal baseia-se no estabelecimento de uma hierarquia de competências fundamentada na meritocracia (SECCHI, 2009).

Vale ressaltar que as premissas do modelo burocrático na gestão pública ainda estão presentes nessa esfera. Os preceitos burocráticos coexistem com diversas práticas inerentes a Nova Administração Pública, formando um modelo híbrido de gestão que combina a busca por eficiência, privatizações, inserção de agências reguladoras (entre outras características), à impessoalidade, o formalismo e o profissionalismo.

Para falar da Nova Administração Pública é necessário pontuar questões como onde emergiu o movimento das reformas em âmbito público. Elas iniciaram no Reino Unido, pela ação de Margareth Thatcher e nos Estados Unidos por Ronald Reagan. Ambos foram os protagonistas e pioneiros nesse processo na Europa e na América, respectivamente (PAES DE PAULA, 2005). Nesses governos prevalecia como meta principal a busca por uma administração pública mais eficiente e flexível, tanto em sua dinâmica interna como a possibilidade de adaptação as demandas externas (KETTL, 2006).

A NAP pode ser entendida como um conjunto de mudanças deliberativas nas estruturas e processos de organizações do setor público, com o propósito de torná-la mais ágil (KETTL, 2006; CHRISTENSEN et al., 2007; POLLITT; BOUCKAERT, 2011). Seabra

(2002) acrescenta que a NAP simboliza um conjunto de ideias administrativas que provocou (e ainda provoca) mudanças em organizações públicas. Sobre as mudanças organizacionais internas destaca-se o predomínio dos princípios gerenciais sobre a burocracia tradicional, baseando-se na competição voltada para resultados (KETTLE, 2006).

Entre as principais características da NAP destaca-se o uso de pensamentos e ferramentas utilizados por empresas privadas; descentralização do aparelho do estado; terceirização de atividades que anteriormente eram de responsabilidade governamental, sendo o governo um agente regulador e privatizações; controle por resultados e primazia da qualidade do serviço público (PAES DE PAULA, 2005; GOMES, 2012).

Pollitt e Bouckaert (2002) definiram quatro estratégias chave que norteiam qualquer reforma pelo mundo, são eles:

- a) manter: preservar o aparelho do estado, ajustando-o quando necessário;
- b) modernizar: promover mudanças substanciais em estruturas e processos. Exemplos: agências autônomas, mudanças da forma de contratação dos servidores, mudanças na orientação orçamentária, dentre outros;
- c) mercantilizar: inserção de práticas de mercado no setor público, com o objetivo de acarretar melhor desempenho e alcançar eficiência;
- d) minimizar: redução da máquina pública, utilizando de artifícios como privatizações e contratações externas. Tal estratégia revela a conduta cética frente ao potencial da boa gestão do setor público.

Apresentadas as diversas motivações e objetivos da NAP agora é necessário expressar que não há consenso sobre ela. Existem autores que a entendem como algo importante e benéfico para o setor (OSBORNE; GAEBLER, 1992; BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996; BRESSER PEREIRA, 2002; SEABRA, 2002), contudo outros entendem como algo que trouxe diversos problemas e reducionismos para a esfera pública (POLLITT; BOUCKAERT, 2002; DENHARDT; DENHARDT, 2000; POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Entre os estudiosos que consideram as reformas algo inerente de acontecer no âmbito da gestão pública, os discursos se justificam a partir de um rol de críticas sobre o modelo burocrático de gestão, afirmando que ele não estava dando respostas às demandas da sociedade que eram cada vez mais distintas e crescentes. Como promessa

de dias melhores para a esfera pública estava a ideia de aproximação das formas de gestão privada para esfera pública. Assim, prevendo que o governo ao funcionar como uma empresa (utilizando-se do aparato ferramental da administração privada) passaria a ser, principalmente, mais flexível e eficiente, ao focar nos resultados (OSBORNE; GAEBLER, 1992; BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996; BRESSER PEREIRA, 2002; SEABRA, 2002).

Outro ponto importante sobre a necessidade das reformas pautava-se sobre o alto custo para manter a máquina pública. Dessa forma seria importante torná-la mais enxuta, modificando o papel do governo. Nesse contexto, muitos governos preferiram assumir uma postura de um agente catalisador e facilitador (através de agências reguladoras, por exemplo), do que de uma postura de alocar recursos e prestar serviços. Entre as propostas presentes nesse ambiente está a execução de diversas privatizações por governos (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Denhardt e Denhardt (2000) criticam a ideia de incorporar a visão da escolha de mercado em âmbito público, uma vez que nessa perspectiva se vislumbra a atuação do governo semelhante à relação entre o mercado e os clientes. Ao seguir esse caminho (e alguns acreditam que seja o certo) busca-se a redução do governo, tornando-o menos oneroso. Outro ponto a destacar sobre a Nova Administração Pública é que ela não se configura somente na aplicação de novas técnicas, mas também um conjunto de valores oriundos da esfera privada (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Outra crítica realizada é da existência da crença que o governo deve ser administrado como uma empresa. Tal máxima representa “que as agências governamentais devem adotar práticas, que vão desde “administração científica” a “gestão da qualidade total” que foram encontrados utilidade no setor privado” (DENHARDT; DENHARDT, 2000, p. 551).

Os autores Denhardt e Denhardt (2000, p. 555) acreditam na visão de que o Estado deve servir ao cidadão e não ao cliente. Eles defendem a ideia de que os resultados do governo devem partir de valores compartilhados, ao invés de agregação de interesses individuais. Nessa relação Governo-cidadão (o governo representado por meio dos servidores públicos) não deve restringir-se a corresponder às imposições dos

ditos “clientes”, mas sim concentrar-se “na construção de relações de confiança com e entre os cidadãos”.

Outro ponto a considerar é que na NAP há um estímulo que os gestores públicos exerçam e pensem suas atividades como o proprietário de empresa. Isso acarreta limitação frente aos objetivos almejados. Esses acabam sendo voltados para otimização da ‘**produtividade**’ do governo e a busca pela satisfação dos ‘**clientes**’, desfrutando de oportunidades que pudessem emergir. Já no Novo Serviço público proposto por Denhardt e Denhardt (2000), caracteriza-se claramente que o gestor público não é proprietário de negócios de suas respectivas agências e programas, mas que o governo pertence aos cidadãos. O gestor, no contexto apresentado pelos autores, deve estar a serviço do cidadão, promovendo mudanças sociais, diferente da postura de um empresário que visa alcançar lucro e eficiência.

Motta (2007) apesar de ser um defensor das reformas como forma de modernização da gestão pública, entende que elas se pautam em objetivos e prioridades distintas do setor público, como a busca por altos níveis de eficiência e eficácia na NAP, para “introduzir na gestão pública o estilo privado” (MOTTA, 2007, p. 93). O autor ainda complementa que

ao imitar a gestão privada, as propostas contemporâneas assumem a singularidade do cliente e suas demandas como fundamentais na gestão pública. Por presumirem a validade universal do *management* e, portanto, sua aplicabilidade igualmente às organizações públicas e privadas, veem a reforma como uma simples questão de modernização gerencial.

Já Pollitt (2013) destaca que passadas quase três décadas do surgimento das reformas, os resultados e impactos que elas geraram sobre a sociedade não foram, de fato, avaliados. Tanto os efeitos, positivos ou negativos, como seus níveis de eficiência não foram estudados. O que há de informações decorrem sobre mudanças estruturais e em processos dentro das organizações públicas, e não dos resultados produzidos pelas reformas (POLLITT, 2013).

Para Peters e Pierre (2010) apesar de as reformas no setor público terem sido inspiradas nos preceitos do mercado (da esfera privada) existem críticas a serem feitas sobre essa transposição. A principal delas é de que a eficiência não pode tornar-se a importância essencial, as preocupações devem concentrar-se em questões como efetividade e *accountability*. Os autores ainda complementam que aos olhos da

população talvez a eficiência seja o valor menos importante neste contexto. O destaque deve ser dado a prestação de serviços realizada de forma mais responsável e humana. Tal questão não significa entender a eficiência como algo desnecessário, mas entender que não deve ser o valor preponderante na administração pública.

A respeito da eficiência, Paes de Paula (2005) complementa o que foi apresentado por Peters e Pierre (2010), afirmando que ao focar nessa questão governos acabam por abandonar a incorporação da dimensão sociopolítica, aumentando a separação entre a política e a administração (separação proposital quando se fala da NAP).

Apresentadas as posições dos diversos autores sobre a NAP, acredita-se nesta tese que esse movimento trouxe severas consequências ao setor público, corroborando com os autores que possuem visão crítica sobre o fenômeno (DENHARDT; DENHARDT, 2000; PAES DE PAULA, 2005; PETERS; PIERRE, 2010; POLLITT, 2013). Transferir os preceitos da administração privada para administração pública trouxe para os governos a perspectiva de mercado (competitividade), transpondo o ferramental que no contexto de empresas privadas origina resultados positivos. Contudo, a finalidade entre setor público e setor privado é distinta. A simples transposição desses preceitos não garante os mesmos resultados, pois se trata de contextos e propósitos distintos.

4. TEORIA INSTITUCIONAL

Para analisar o fenômeno da inovação no setor público no Brasil será utilizada nessa tese como lente teórica a Teoria Institucional, mais especificamente a perspectiva de Lógica Institucional, que emergiu como parte do desenvolvimento da teoria a partir da década de 70 (THORNTON; OCASIO, 2008). Para isso serão abordados, em um primeiro momento, tópicos relacionados à Teoria Institucional, na vertente sociológica, apresentando conceitos gerais e as principais questões trazidas pelo Novo Institucionalismo. E, em um segundo momento, a perspectiva de Lógica Institucional será apresentada.

O pioneiro nos estudos que versam sobre a vertente sociológica da Teoria Institucional é Philip Selznick. Em sua obra principal, *Leadership in Administration* (1957), o autor traz a visão de organizações não somente como algo que está inserido em um ambiente, mas também como um local onde existe a interação entre ambiente e organização. Ele via a estrutura organizacional como algo que poderia adaptar-se de forma reativa a certas características e comprometimento de seus participantes, ou até mesmo, a partir de restrições oriundas do ambiente externo (SCOTT, 1987). A abordagem institucional do autor também destaca a relevância da história, como afirma Selznick, a história natural, sendo a “evolução de uma forma de vida que é uma mudança adaptativa ao longo do tempo”, enfatizando a “abordagem holística e contextual” (SCOTT, 1987, p. 494).

Selznick (1957, p. 21) na mesma obra define a diferença entre organização e instituição. Organizações são vistas como “[...] instrumentos técnicos, concebidos como meios para definir metas”. Já uma instituição emerge quando uma organização adquire seu próprio “eu”, sua identidade. Ela é fruto de interação e adaptação, sendo o produto naturalmente constituído através das necessidades e das pressões sociais, caracterizando-se por um sistema social. Sendo socialmente construída envolve a “[...] tomada de valores, maneiras de agir e acreditar que são sumamente importantes para sua própria salvaguarda”.

Pode-se dizer que a Teoria Institucional possui dois momentos em sua trajetória: o novo e o velho institucionalismo. O velho institucionalismo, representado por Selznick

e o novo institucionalismo representado por Meyer e Rowan (1977). Sob a perspectiva do Velho Institucionalismo é possível afirmar que os autores buscavam explicar “as macroestruturas institucionais e constitucionais, sistemas políticos, linguagem e sistema legal, deixando as organizações à margem das formas institucionais” (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005, p. 861). O Novo Institucionalismo, de forma resumida, tem-se o argumento de que as organizações inseridas em um mesmo campo organizacional, sofrerão pressões que as tornarão mais homogêneas, para obterem legitimidade no campo organizacional a que pertencem (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Cabe neste trabalho dedicar-se a apresentar de forma mais detalhada o Novo Institucionalismo, questões como campo organizacional, isomorfismo e institucionalização, finalizando com a perspectiva de Lógica Institucional.

4.1 NOVO INSTITUCIONALISMO: A VERTENTE SOCIOLÓGICA

A partir do final da década de 1970 houve um resgate da Teoria Institucional, a partir do que chamaram de Novo Institucionalismo, tendo como autores seminais desta vertente Meyer e Rowan (1977), Zucker (1977), DiMaggio e Powell (1983) e Scott (1987). Eles se opunham à visão tradicional de ver o mundo, racional de meio-fins, oriunda do modelo burocrático presente na sociedade. Hall e Taylor (2003) sustentavam que muitas das formas ou modelos de gestão que as organizações utilizavam não ocorriam de maneira racional, almejando eficiência, e, sim, que existiam outros fatores que influenciavam a tomada de decisão das instituições. Para Wooten e Hoffman (2008) o novo institucionalismo mais do que apresentar que as ações estão calcadas em pressões ambientais externas, questiona sobre como as escolhas são delineadas, mediadas e orientadas pelo ambiente institucional (WOOTEN; HOFFMAN, 2008).

De acordo com essa perspectiva, as pessoas a todo momento fazem escolhas, contudo não são capazes de perceber que elas estão baseadas em referências a outros atores, ou em situações semelhantes ou a partir de modelos de referência, seguindo padrões existentes no campo organizacional (DIMAGGIO; POWELL; 1991).

Meyer e Rowan (1977) em seu texto seminal intitulado “*Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*” afirmam que diversas estruturas

organizacionais formais afloram como resposta de regras institucionais racionalizadas. Essas regras institucionais “funcionam como mitos que as organizações incorporam, ganhando legitimidade, recursos, estabilidade e melhores perspectivas de sobrevivência” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 140). As organizações sofrem transformações simbólicas e cerimoniais, desenvolvendo mitos institucionalizados no campo organizacional, que não são concebidos de forma racional. Assim, ao incorporarem os mitos institucionalizados elas se tornarão mais legítimas no campo, bem-sucedidas e propícias à sobrevivência. O ponto de partida para a análise organizacional do Novo Institucionalismo está na extraordinária homogeneidade “das práticas e dos arranjos encontrados no mercado de trabalho, nas escolas, nos estados e nas corporações” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 9).

Existem três pontos a serem destacados quando se trata do Novo Institucionalismo. O primeiro deles é entender que os indivíduos não escolhem de maneira livre entre costumes, instituições, normas sociais e sistema legal. Não há como jogar de forma diferente xadrez, ou divorciar-se de nova maneira, ou decidir, individualmente, não pagar impostos (como se somente para ele não fosse algo necessário). Assim, os indivíduos ao enfrentar escolhas, a todo o momento buscarão orientações a partir de outras situações comparáveis e pela orientação de modelos de obrigação (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

O Segundo ponto diz respeito às escolhas e preferências individuais, que devem ser compreendidas a partir das estruturas culturais e históricas que o indivíduo está inserido. Pessoas em diferentes contextos, sociedades ou domínios institucionais, em períodos distintos, sustentam subentendimentos diversificados sobre os interesses que impulsionam a ação legítima, os presságios aos quais “pessoas ou coletivos podem agir e as formas de ação apropriadas. A própria noção de sufocamento racional reflete rituais seculares e mitos modernos que constituem e limitam a ação legítima” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 10)¹³.

O terceiro ponto relaciona-se à autonomia, flexibilidade e eficiência das instituições. Na vertente sociológica da Teoria Institucional entende-se que é mais difícil realizar mudanças em comportamentos e estruturas já institucionalizadas. Apesar de os sociólogos concordarem com estudiosos da escolha racional, “que a interdependência

¹³ Nessa perspectiva está o estudo de Alford, autor que conceituou Lógica Institucional.

técnica e os custos físicos irrecuperáveis são parcialmente responsáveis pela inércia institucional” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 10), esses motivos não são os únicos a serem considerados (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Os arranjos institucionalizados, muitas vezes, são adotados não por ser racionalmente a escolha satisfatória, mas porque os indivíduos não conseguiram construir alternativas adequadas. As instituições além de limitar as opções, determinam os critérios pelos quais os indivíduos “encontram” suas preferências, ou seja, o custo irreparável mais importante nesse processo é o cognitivo (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Assim, para ocorrer a mudança organizacional, ela será resposta a mudança no nível macro (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

O Novo Institucionalismo buscará responder por que as organizações buscam tornarem-se semelhantes em seu campo organizacional. Para compreender isso será apresentado na próxima seção conceitos da Teoria Institucional, como: campo organizacional, isomorfismo, legitimidade e institucionalização.

4.1.1 Conceitos-chave no Novo Institucionalismo: Campo Organizacional, Isomorfismo, Legitimidade e Institucionalização

Existem conceitos dentro do Novo Institucionalismo que são essenciais para entender as bases da teoria. O primeiro conceito a ser tratado é de campo organizacional, apresentado por DiMaggio e Powell (1983), em um de seus principais trabalhos em Teoria Institucional intitulado “*The Iron Cage: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field*”. A pergunta norteadora desse estudo é a seguinte: “O que torna as organizações tão similares?” (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 147). Na construção de seu raciocínio os autores afirmam que os motivos da burocratização e da racionalização tinham mudado, frente ao que havia sido exposto por Max Weber em seu ensaio sobre a burocracia. Segundo DiMaggio e Powell (1983, p. 147) para Weber o processo de burocratização se dava por três motivos: “a competição entre empresas capitalistas no mercado; competição entre estados, o que aumentou a necessidade dos governantes de controlar suas equipes e cidadãos; e de demandas burguesas por proteção igualitária perante a lei”.

DiMaggio e Powell (1983) entendem que os motivos que levam a burocratização e racionalização passaram por mudanças, estando cada vez menos voltados para competição e eficiência. Eles sustentam que a burocratização e outras maneiras de mudanças organizacionais se dão como consequência de processos que tornem as organizações mais homogêneas, sem o comprometimento de que elas sejam necessariamente mais eficientes. Além disso, apresentam que a burocratização e a homogeneização emergem a partir da formação de campos organizacionais (DIMAGGIO; POWEL, 1983, apud GIDDENS, 1979). Essa formação do campo é expressivamente influenciada pelo Estado e por categorias profissionais.

O Campo Organizacional é definido por DiMaggio e Powell (1983) como um ambiente em que organizações, em conjunto, estabelecem uma área reconhecida de vida institucional, constituída por “fornecedores-chaves, consumidores de recursos ou produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzam serviços e produtos similares” (DIMAGGIO; POWEL, 1983, p. 148).

A estrutura de um campo não pode ser determinada previamente, mas é necessário que essa seja constituída a partir de investigações empíricas, pois passam a existir somente a partir do momento que podem ser definidos institucionalmente (DIMAGGIO; POWEL, 1983). Em suas fases iniciais os campos organizacionais demonstram uma grande diversidade em relação a abordagem e forma. Todavia, à medida que o campo passa a se tornar bem definido, há um estímulo implacável rumo à homogeneização (DIMAGGIO; POWELL, 1983). As organizações em um mesmo campo podem alterar suas metas, formular novas práticas, novas organizações podem entrar no campo, mas ao longo do tempo, os “atores organizacionais que tomam decisões racionais constroem em torno de si mesmos um ambiente que restringe suas habilidades em continuar mudando nos anos seguintes” (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 148).

De acordo com DiMaggio e Powell (1983) o conceito que melhor define o processo de homogeneização é o isomorfismo. Ele é compreendido como as semelhanças entre organizações em seu ambiente (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Deephouse (1996) ao delimitar o conceito agrega uma questão diferente do proposto por DiMaggio e Powell (1983), apresentando isomorfismo como similaridades existentes entre um conjunto de organizações em um determinado momento. Assim, o autor

delimita que mais do que organizações que se assemelham, elas estão inseridas em um determinado período de tempo.

DiMaggio e Powell (1983) identificaram três formas em que a mudança isomórfica ocorre. Ela pode se dar através do isomorfismo coercitivo (oriundo de influência política e de adversidades ligadas à legitimidade), do isomorfismo mimético (que dá respostas às incertezas existentes), e do isomorfismo normativo (relacionado à profissionalização).

O primeiro deles, o isomorfismo coercitivo, representa pressões a que as organizações são submetidas, podendo ser formais ou informais. As pressões informais são exercidas por organizações que estabeleceram uma relação de dependência com outras organizações, e por expectativas culturais oriundas da sociedade (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Outra forma de o isomorfismo coercitivo ser exercido é através de normas estabelecidas, leis e sanções no campo organizacional, onde os atores do campo são forçados a incorporá-las, para alcançar legitimidade e padronização no ambiente em que vivem (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

O segundo, o isomorfismo mimético, origina-se da incerteza presente no campo organizacional, que impulsiona o processo de reprodução (ato de imitar). Ao se deparar com a incerteza em um campo “as organizações tendem a tomar como modelo em seu campo outras organizações que elas percebem ser mais legítimas ou bem-sucedidas” (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 152). Quando se estabelece em um campo organizacional um processo de incerteza, as organizações tomarão outras organizações pioneiras como modelo. A organização que será copiada pode ou não ser consciente do ato, visto que ela simplesmente serve de referência. A replicação de suas práticas pode ocorrer de forma involuntária e indiretamente, por meio de transferência ou da rotatividade dos trabalhadores, ou de forma explícita por meio de empresas de consultoria ou associações, por exemplo (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

A terceira forma de mudança isomórfica é o isomorfismo normativo, derivado essencialmente do processo de profissionalização. Tal processo se dá pelo esforço do conjunto de pessoas de uma mesma profissão em favor de melhorar as condições e formas de trabalho, tendo como objetivo controlar o produto final dessa categoria e “estabelecer uma base cognitiva e legitimação para a autonomia de sua profissão” (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 152). Existem dois aspectos nesse quesito que são fontes

de isomorfismo. O primeiro deles é o suporte da educação formal e de uma base cognitiva legítima produzida a partir de especialistas universitários. O segundo diz respeito à constituição e crescimento de redes profissionais, que tornam meios facilmente replicáveis de novos modelos (DIMAGGIO; POWEL, 1983).

É importante destacar que as universidades, instituições de treinamento profissional e associações profissionais ou de investigação são relevantes cerne de elaboração de normas organizacionais entre os profissionais. Através dessas instâncias, cria-se um grupo de indivíduos que trocam informações e que ocupam cargos semelhantes em organizações distintas, dos mais diversos ramos (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Esses processos isomórficos que ocorrem com as organizações, pertencentes a um campo organizacional, as tornam similares, visto que elas buscam por legitimidade nesse contexto. Suchman (1995, p. 574) define legitimidade como “uma suposição ou percepção generalizada que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”. A legitimidade possui esse caráter de ser socialmente construída, pois repercute no nexo entre os comportamentos da instituição legitimada e as crenças compartilhadas por um dado grupo social (SUCHMAN, 1995). Dessa forma, a legitimidade necessita do que Suchman (1995) denomina de audiência coletiva, que independe de observadores individuais.

Para o autor, a legitimidade é uma suposição, uma percepção, pois representa uma reação daqueles que observam a organização, de como a veem. Dessa forma, quando se afirmar que dado comportamento dispõe de legitimidade, pressupõe-se que determinado grupo de observadores, de maneira geral, submete-se ao que eles reconhecem como padrão de comportamento (SUCHMAN, 1995). O alcance da legitimidade está centrado em adequar suas estruturas e práticas aos valores do seu ambiente organizacional (MACHADO-DA-SILVA et al. 2003).

Outro conceito importante presente no Novo Institucionalismo é a institucionalização. Fonseca (2003) define institucionalização como o “processo de transformar crenças e ações em regras de conduta social” (2003, p. 58). O processo de institucionalização é identificado como um tipo essencial na geração e eternização de

grupos sociais (BERGER; LUCKMANN, 2003). No momento em que organizações internalizam tais rotinas como próprias de seu campo organizacional, elas se tornam parte integrante do campo, sendo o processo de institucionalização instaurado. Segundo Machado-da-Silva *et al.* (2003, p. 180), “a institucionalização representa, assim, um processo condicionado pela lógica de conformidade às normas socialmente aceitas”.

Tolbert e Zucker (1999) definem que o processo de institucionalização envolve três etapas, que ocorrem de forma sequencial, são elas: a habitualização, a objetivação e a sedimentação. No processo inicial de habitualização, ou conforme os autores classificam, o processo de pré-institucionalização, as organizações tendem a criar novos arranjos institucionais, com o objetivo de produzir respostas a problemáticas organizacionais detectadas, ou pode ser também esses arranjos formalizados por meio de política ou práticas de uma organização (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Já o processo de objetivação compromete-se com o desenvolvimento de uma aquiescência entre os tomadores de decisão na organização no que tange o valor da estrutura. “À medida que se espera que os resultados da mudança estrutural se generalizem, os efeitos encontrados em outras organizações serão determinantes significativos da próxima decisão de adoção” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 207). A adesão de outras instituições por estruturas pré-utilizadas é mais conveniente, pois a decisão dessa adoção se dará através da observação de outras organizações que já incorporaram tal estrutura. E, por fim, o processo de Sedimentação, que consiste na perenidade da estrutura e a sua perpetuação por várias gerações de membros dentro da organização apoia-se na continuidade histórica da estrutura.

Essa nova abordagem da Teoria Institucional, assim, busca esclarecer o motivo pelo qual organizações tendem a se tornar semelhantes dentro de um campo organizacional, buscando a homogeneidade entre elas. Contudo, Lopes (2007) argumenta que apesar de DiMaggio e Powell (1983) terem desenvolvido uma grande contribuição para entender o processo organizacional, eles concentraram seus estudos em busca de respostas para a estabilidade das estruturas formais, dispondo de pouco espaço para a ação humana. Assim, atribui-se um excessivo determinismo normativo, dando poucas possibilidades para assimilar a mudança organizacional, em uma perspectiva não funcionalista (LOPES, 2007).

4.2 LÓGICA INSTITUCIONAL

A partir da década de 1970 houve um movimento de pesquisadores preocupados em explicar a mudança na Teoria Institucional (GREENWOOD; HININGS; 1996; CARVALHO; AMANTINO-DE-ANDRADE; MARIZ, 2005; HARGRAVE; VAN DE VEN; 2006; LOPES, 2007; COSTA; GUARIDO; GONÇALVES, 2013). Entre as novas abordagens podem-se citar estudos voltados para entender processos de desinstitucionalização, (DACIN; DACIN, 2008), de Trabalho Institucional (LAWRENCE; SUDABBY, 2006) e de Lógica Institucional (FRIENDLAND; ALFORD; 1991; THORNTON; OCASIO, 1999; THORNTON; OCASIO, 2008). Apesar da existência de diferentes abordagens da Teoria Institucional, a abordagem de Lógica Institucional é a mais adequada a ser utilizada, uma vez que o objeto desse estudo sofre influências do setor privado, que pode vir a moldar o que é entendido como inovação para o setor.

A perspectiva de Lógica Institucional não se concentra em questões como isomorfismo e/ou campos organizacionais, mas sim das diferentes consequências que podem emergir a partir das lógicas institucionais, tanto para o indivíduo quanto para as organizações (THORNTON; OCASIO, 2008). Como afirmam Thornton e Ocasio (2008) para proporcionar a ligação entre instituições e ação, a Lógica Institucional fornece uma conexão entre o aspecto macro, que envolve a perspectiva estrutural de autores como Meyer e Rowan e DiMaggio e Powell (1983) e Zucker com a perspectiva mais micro.

Em seu texto seminal "*Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions*" Friendland e Alford (1991, p. 243) entendem que é preciso reconceitualizar instituição, repensando a partir da relação entre símbolo e prática. Para eles as instituições são "sistemas simbólicos, modos de ordenar a realidade, assim tornando a experiência de tempo e espaço significativa". Elas oferecem princípios fundamentais para sociedade, que orientam a ação social (GREENWOOD et al., 2009). Nesta perspectiva, ficam em evidência as dimensões culturais das instituições, que podem tanto coibir quanto oportunizar a ação social. Assim, ela proporciona a visão de que a conduta organizacional e individual está circunscrita a um contexto social, que por sua vez, é influenciada pelos mecanismos sociais que a compõe (THORNTON; OCASIO,

2008). Esse argumento é reforçado por Friendland e Alford (1991) entendendo que o comportamento organizacional e individual deve situar-se em um contexto social.

Posteriores aos autores seminais Friendland e Alford, Thornton e Ocasio também se constituem em pesquisadores importantes para a consolidação da abordagem da Lógica Institucional. Para Thornton e Ocasio (1999, p. 804) as Lógicas Institucionais são “socialmente construídas, padrões históricos de práticas materiais, pressupostos, valores, crenças e regras pelas quais os indivíduos produzem e reproduzem sua substância material, organizam o tempo e o espaço, e dão sentido a sua realidade social”. Funcionam como norma (formal e informal) da ação, que conduzem ou inibem a tomada de decisão (THORNTON; OCASIO, 1999).

Como afirmam Cloutier e Langley (2013) as Lógicas Institucionais vistas como um conjunto de significados, normas e/ou regras, valores de ordem elevada estruturam como os indivíduos percebem o mundo ao seu redor e a sua forma de agir. Elas “criam categorias, crenças, expectativas e motivos distintos e, portanto, constituem a identidade social dos atores” (RAO; MONIN; DURAND, 2003, p. 797). Assim, a ligação existente entre a Lógica Institucional e o comportamento dos atores possui relação com a identidade social constituída, decorrente dos atores quando se classificam como parte um grupo ou detentor de um papel (RAO; MONIN; DURAND, 2003; STRYKER, 2000).

Essas lógicas podem ser observadas em diversos níveis e instâncias da sociedade, podendo citar indústrias, redes organizacionais, campos organizacionais e comunidades geográficas (THORNTON; OCASIO, 2008). Além disso, são consideradas as principais ordens institucionais o Estado, a família, as corporações, as profissões e o mercado, que funcionam como influenciadores do comportamento e da cognição dos atores (FRIENDLAND; ALFORD, 1991; THORNTON, 2004; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

De acordo com Friendland e Alford (1991) as principais ordens institucionais presentes nas sociedades ocidentais possuem uma lógica central, visíveis por meio de práticas materiais e construções simbólicas. No capitalismo, por exemplo, a Lógica Institucional existente é a acumulação e a mercantilização do trabalho humano. No Estado, tem-se como lógica a busca pela racionalização e a normatização do trabalho por meio do estabelecimento de hierarquias legais. Na democracia, a lógica traz consigo

a promoção da participação e o controle social da atividade humana. Por sua vez, na família está o senso de comunidade e a atividade humana é motivada pela lealdade irrestrita a seus membros. E, por fim, na religião ou ciência é a verdade, a partir de uma construção simbólica do real, em que toda a atividade humana ocorre. Os autores ainda complementam que essas instituições mencionadas - capitalismo, família, estado, democracia e religião – configuram-se de forma concomitante práticas materiais e sistemas simbólicos (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

Os autores ainda complementam que as instituições, por se tratar de sistemas simbólicos, possuem referências não visíveis, mas também relações sociais visíveis que as materializam. É por meio dessas relações sociais materializadas que indivíduos e organizações se empenham para atingir seus objetivos, bem como dão sentido à vida e reproduzem esses sistemas simbólicos, uma vez que as relações sociais podem ser compreendidas sempre por meio de um conteúdo instrumental e ritual.

Como exemplo disso os autores abordam que a propriedade privada é uma relação simbólica não visível, materializada por meio da propriedade, uma relação social em que os indivíduos administram certas atividades e os bens materiais (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Outra elucidação disso está na democracia que é corporificada por meio do voto, que se configura na forma como as “pessoas ritualmente encenam o sistema simbólico e um meio pelo qual elas tentam controlar aqueles que as governam” (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, p. 249).

Isso não representa que ao comprar algo ou votar a propriedade ou a democracia de fato existam ou sejam resultado dos comportamentos expostos. Representa sim que tais comportamentos possuem significado para aqueles que o executam em relação aos sistemas simbólicos e, esses sistemas simbólicos, só tem significado em termos de comportamento (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). O Quadro 4 apresenta essas ordens institucionais descritas por Friedland e Alford (1991).

Quadro 4 - Sistemas Interinstitucionais de Ordens Institucionais: conteúdo simbólico e material da cultura

Princípios de Organização	Capitalismo de mercado	Estado Burocrático	Democracia	Núcleo Familiar	Religião Cristã
Rituais que reforçam crenças	Assinatura de Contratos	Outorga de orçamentos e planos	Voto	Casamento	Comunhão

Princípios de Organização	Capitalismo de mercado	Estado Burocrático	Democracia	Núcleo Familiar	Religião Cristã
Relativização de valores	Acumulação e Mercantilização	Racionalização e regulação da atividade humana	Controle Popular sobre a atividade humana	Motivação da Atividade humana	Construção simbólica da atividade humana
Bases da Afiliação	Converter a atividade humana a um preço	Hierarquias Legais e Burocráticas	Participação Cidadã	Comunidade	Filiação em congregação
Bases da Obrigação		Converter diversas questões individuais em consenso		Reprodução dos membros familiares	Converter questões em princípios morais
Bases da Lealdade				Incondicional aos membros	Fé da congregação

Fonte: Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012) a partir do texto seminal de Friedland e Alford (1991)

As ordens institucionais em um sistema interinstitucional “são definidas como um domínio de diferente de instituições construídas em torno de uma instituição fundamental, que representa os símbolos culturais e as práticas materiais que governam uma área de vida comumente reconhecida” (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012, p. 53-54). Essas ordens institucionais, de acordo com Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), retrata um sistema de governança, que oferta um quadro de orientações, servindo de condição prévia que dá sentido às escolhas dos atores. Essa instituição traçada como fundamental acaba indicando os símbolos e as representações com a qual os atores e organizações irão compreender e classificar sua atividade, dando valor e significado a elas.

Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012) a partir da discussão das ordens institucionais de Friedland e Ocasio (1991) apresentam novas ordens que fazem parte do sistema interinstitucional e as constrói a partir da concepção de tipos ideais de Weber. De acordo com os autores o uso dos tipos ideais busca ofertar uma compreensão “rica e generalizada dos processos variados que moldam o resultado institucional observado” (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012, p. 53). Os Tipos ideais desenvolvidos pelos atores são a família, a religião, o estado, o mercado, as profissões as corporações e a comunidade. O Quadro 5 apresenta esses tipos ideais (ou ordens institucionais), em que no seu Eixo Y está a abordagem normativa e no seu Eixo X os subsistemas.

Quadro 5 - Tipos Ideais do Sistema Interinstitucional Revisitado

(Eixo Y)	ORDENS INSTITUCIONAIS (Eixo X)						
CATEGORIAS	Família	Comunidade	Religião	Estado	Mercado	Profissão	Corporação
Metáfora Raiz	Família como firma	Fronteira comum	Templo como banco	Estado como mecanismo de redistribuição	Transação	Profissão como rede de relação	Corporação como hierarquia
Fontes de Legitimidade	Lealdade Inconstitucional	Unidade de Crença Acreditar na confiança e na reciprocidade	Importância da fé e sacralidade na economia e sociedade	Participação Democrática	Compartilhar preços	Experiência Pessoal	Posição de Mercado da Empresa
Fontes de Autoridade	Dominação Patriarcal	compromisso com os valores e ideologia da comunidade	Carisma do Sacerdócio	Dominação Burocrática	Ativismo dos acionistas	Associação Profissional	Conselho Administrativo Alta gerência
Fontes de Identidade	Reputação da Família	Ligação Emocional Satisfação e reputação do ego	Associação com divindades	Classe social e Econômica	Sem rosto, anônimo	Associação com a qualidade de ofício / reputação pessoal	Papéis Burocráticos
Bases da Norma	Filiação Domiciliar	Grupo de associação	Filiação congregacional	Filiação a cidadania	Interesse próprio	Filiação associativa	Firma Empregado
Bases da Atenção	Status no domicílio	Investimento pessoal em grupo	Relacionado ao sobrenatural	Status de grupos de interesse	Status no mercado	Status na profissão	Status na Hierarquia
Bases da Estratégia	Aumentar a honra Familiar	Investimento pessoal em grupo aumenta status e honra dos membros e práticas	Aumentar o simbolismo religioso dos eventos naturais	Aumentar a boa comunidade	Aumento dos resultados	Aumento da reputação pessoal	Aumento do tamanho da firma
Mecanismos Informais de Controle	Política familiar	Visibilidade dos atores	Respeito ao chamado	Política de bastidores	Análise do setor	Celebridade	Cultura Organizacional
Sistema Econômico	Capitalismo familiar	Capitalismo cooperativo	Capitalismo ocidental	Capitalismo de bem-estar	Capitalismo de mercado	Capitalismo pessoal de profissionais	Capitalismo gerencial

Fonte: Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012, p. 74)

Conforme apresentado no Quadro 5 cada ordem institucional apresentada é composta por categorias elementares como pode ser visto no Eixo Y. Tais categorias caracterizam os símbolos e as práticas materiais próprias de cada ordem. Assim, as categorias dispostas no Eixo Y retratam como organizações e indivíduos, uma vez influenciados por uma ordem institucional, provavelmente “compreendam seu senso de identidade e de si mesmo: isto é, quem são, suas lógicas de ação, como agem, seus vocabulários de motivação e que linguagem é relevante” (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012, p. 54).

As categorias elementares primeiramente propostas no estudo de Thornton (2004) são a metáfora raiz, fontes de legitimidade, fontes de autoridade, fontes de identidade, bases das normas, bases da atenção, bases da estratégia, mecanismos informais de controle e sistema econômico. Tais categorias estão assentadas em uma nomenclatura comum no campo de pesquisas empíricas “em ciências sociais, sociológica, antropológica, arqueológica, psicológica, política, ou conceitos econômicos que auxiliam o acadêmico na interpretação comparativa de cognição e prática dentro e entre ordens institucionais” (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012, p. 55).

Retomando a questão sobre influência das lógicas, Thornton e Ocasio (2008) afirmam que qualquer contexto é passível de ser influenciado por lógicas de diferentes setores da sociedade (THORNTON; OCASIO, 2008). Além disso, campos organizacionais podem, e normalmente são compostos por inúmeras lógicas, que são por tantas vezes conflitantes (REAY; HININGS, 2005). Todavia, não necessariamente lógicas institucionais emanam de um campo organizacional, elas podem estar presentes “em outros lugares como mercados, indústrias e organizações” (THORNTON; OCASIO, 2008, p. 119).

Cinco princípios apresentados por Thornton e Ocasio (2008) dão subsídios para clarificar do que se trata a perspectiva de Lógica Institucional. O primeiro deles é a agência incorporada. O argumento apresentado é que os valores, interesses e identidades das organizações e das instituições situam-se dentro de Lógicas Institucionais dominantes. As decisões e suas consequências são resultado da ação combinada “entre a agência individual e a estrutura institucional” (THORNTON; OCASIO, 2008, p. 103). Isso significa que, ao mesmo tempo em que indivíduos e organizações

possuem capacidade de ação, podem vir a ser limitados pelas lógicas institucionais dominantes.

O segundo princípio diz respeito a entender a sociedade como um sistema interinstitucional, como construíram Friedland e Alford (1991). Isso denota situar o comportamento dentro de um contexto, pois cada setor e/ou instituição possui uma lógica distinta que determina as relações sociais. Tem-se como exemplo a democracia, que se pressupõe como lógica a participação e controle popular da ação humana (THORNTON; OCASIO, 2008). No terceiro princípio estão os fundamentos materiais e culturais das instituições. Quando se utiliza a perspectiva de Lógica Institucional admite-se que as instituições se modificarão e se desenvolverão como consequência da interatuação desses fundamentos. As escolhas para adotar uma lógica de comportamento não se dão através de cálculos utilitaristas sobre as consequências, há uma probabilidade de que os indivíduos acabem por aderir àquilo que é dominante.

O quarto princípio, que se refere aos múltiplos níveis das instituições, apresenta a Lógica Institucional com potencial para desenvolvimento de uma metateoria. Esse potencial se deve à possibilidade de poder se desenvolver em diversos níveis, tendo como exemplo “organizações, mercados, indústrias, redes interorganizacionais, comunidades geográficas e áreas organizacionais” (THORNTON; OCASIO, 2008, p. 106). Apesar dessa flexibilidade do nível de análise configurar-se em uma vantagem, é preciso atentar para a possibilidade de imprecisão nos estudos, uma vez que qualquer esquema interpretativo, seja qual for o nível de análise, pode ser entendido como Lógica Institucional. Nesse quesito os autores pedem para haver um cuidado para não entender qualquer tática de ação como uma Lógica Institucional, pois elas devem possuir legitimidade e certo senso de segurança ontológica.

O quinto e último princípio, de contingência histórica, assume que os estudos que envolvem Lógica Institucional possuem uma história, não buscam a universalização, pois há um limite nesse contexto chamado tempo e espaço. Deve-se examinar “os efeitos das forças econômicas, políticas, estruturais e normativas, afetando indivíduos e organizações, são, de fato, historicamente contingentes” (THORNTON; OCASIO, 2008, p. 109). Busca-se, assim, apresentar que a perspectiva de Lógica Institucional não possui

a pretensão de construir teorias universais, visto que há a consciência de que estamos sempre limitados a um tempo histórico particular.

Existem também na perspectiva de Lógica Institucional mecanismos que exercem influência sobre os indivíduos e as organizações. Thornton e Ocasio (2008) pontuam quatro questões que explicam como as lógicas institucionais passam a dar forma à ação individual e organizacional, são elas: identidades coletivas e identificação, disputas por status e poder, classificação e categorização e atenção.

Polletta e Jasper (2001, p. 285) definem identidade coletiva como uma “conexão cognitiva, moral e emocional do indivíduo com uma ampla comunidade, categoria, prática ou instituição”. Trata-se de uma percepção compartilhada, que pode ser idealizada ao invés de vivenciada. Ela pode ser construída por estranhos (pessoas de fora) desde que tenha aceitação daqueles que irão aplicá-la. As identidades coletivas manifestam-se por meio de culturas materiais, como por exemplo, roupas, estilos verbais, rituais, entre outros artefatos, contudo nem toda cultura material expressará identidade coletiva. Ela também não é concebida a partir de cálculos racionais e traz consigo sentimentos positivos para com os outros membros do grupo (POLLETA; JASPER, 2001). Dessa forma, em diferentes níveis de análise, o processo de identificação com dada Lógica Institucional acontece de maneira direta, “como a identificação com o coletivo é equivalente à identificação com a lógica institucional prevalente no coletivo, se elas são formas organizacionais, mercados competidores, associações profissionais, ou outro agrupamento social” (THORNTON; OCASIO, 2008, p. 111).

Sobre as disputas por status e poder, em suas diferentes formas, é inerente que ambos estão presentes nas organizações. O que deve ser destacado é que pesquisadores são capazes de identificar esses recursos, seus significados e seus efeitos, para assim, entender como esses distintos poder e status, que compõem a Lógica Institucional, prevalecem (THORNTON; OCASIO, 2008). Nesse contexto, as Lógicas Institucionais estabeleceram as regras e as relações meios-fios que acarretam alcance, manutenção e perda de poder e status (OCASIO, 1999; THORNTON; OCASIO, 2008).

A respeito da classificação e categorização social, elas são de acordo com Thornton e Ocasio (2008) a unidade básica da cognição, que não se relaciona a uma cognição irracional (de esquemas e scripts), mas “um componente necessário de todo consciente,

agentivo” (THORNTON; OCASIO, 2008, p. 113). Quando se fala em mudanças nas Lógicas Institucionais também se fala em mudanças nas categorias, ou o surgimento de novas. As Lógicas Institucionais fornecem aos agentes sistemas de classificação que formam as categorias dos atores sociais, as formas organizacionais e as agendas organizacionais (THORNTON; OCASIO, 2008). E, por fim, a atenção organizacional, que de acordo com a teoria de alocação de atenção, as lógicas institucionais propiciam aos indivíduos e às organizações normas e convenções que as nortearão para tomar decisões sobre quais problemas serão sanados, quais soluções são ponderadas e que tipo de solução se vincula a qual situação (MARCH; OLSEN, 1976).

Ocasio (1997) sugere dois mecanismos pelos quais as instituições estruturam a atenção: (1) gerando um conjunto de valores que determinam a legitimidade, a importância e a relevância de questões e soluções; E (2) fornecendo aos tomadores de decisão uma compreensão de seus interesses e identidades. Esses interesses e identidades geram, por sua vez, um conjunto de premissas de decisão e motivação para a ação.

Autores como Cloutier e Langley (2013) discutem que apesar de grande parte dos estudos que envolvem Lógica Institucional tenha se inspirado no trabalho seminal de Friedland e Alford e tem evoluído a partir dele, a teoria proposta possui lacunas, que precisam ser exploradas. Para tentar sanar essas lacunas os autores baseiam-se na sociologia pragmática francesa. As lacunas apresentadas são, em primeiro lugar, na compreensão de como os processos institucionais se desenvolvem no nível micro, na rotina diária. Em segundo lugar, a baixa concentração de estudos que se dedicam a compreender as dinâmicas peculiares ligadas à luta por legitimidade. Como terceiro ponto está a perda do elemento “moral” original, que responderia o motivo pela qual atores apoiam uma lógica em detrimento de outra. Por fim, o quarto ponto está associado a maneira pela qual as lógicas são reveladas por meio das práticas materiais tem sido negligenciada.

4.2.1 Estudos sobre Lógica Institucional

A respeito dos estudos que envolvem Lógica Institucional, existem aqueles que admitem a existência de diversas lógicas, desde que haja sempre aquela que será dominante (THORNTON; OCASIO, 1999). Assim, admite-se entender a mudança como a substituição de uma lógica em detrimento de outra. Outros estudos, por sua vez, apontam a presença e coexistência de múltiplas lógicas, não havendo uma preponderante frente as outras (REAY; HINING, 2009; DUNN; JONES, 2010). Um caso típico dessa situação percebe-se nas profissões, visto que estão sujeitas a diversos fatores normativos e regulatórios, que constituem as diversas lógicas que permeiam a mesma profissão (DUNN; JONES, 2010).

O Estudo de Thornton e Ocasio (1999) apresenta a mudança da lógica institucional na indústria editorial de ensino superior, através de entrevistas e pesquisas históricas. A lógica editorial tinha como enfoque a relação autor-editor e o crescimento interno, sendo os processos sucessórios determinados pelo tamanho da organização e sua estrutura. Na década de 1970 essa lógica foi sendo substituída pela lógica de mercado, que se tornou dominante. Essa lógica direciona sua atenção para competição através de recursos, focando na expansão a partir de aquisições. A sucessão dos executivos passou a ser definida pelo mercado de produtos, fazendo com que eles passassem a se voltar para aprimorar a posição de mercado da editora por meio de ações estratégicas focadas nas aquisições. Assim, pode-se indicar que a existência de uma nova Lógica Institucional dominante modificou a estrutura de sucessão dentro do ramo editorial americano, fazendo com que os executivos se voltem para estratégias de atuação condizentes com a lógica de mercado que rege o ambiente (THORNTON; OCASIO, 1999). Observa-se nesse caso o surgimento de uma nova Lógica Institucional, que passou a ser dominante e modificou completamente as relações dentro do campo editorial americano.

No caso da pesquisa de Dunn e Jones (2010), os autores dedicaram-se a estudar a educação médica no contexto norte americano. Segundo eles, por atuar em diversas esferas é possível verificar a atuação de múltiplas lógicas, visto que é uma profissão que passou por significativas mudanças ao longo das décadas. O estudo foi realizado através de dados secundários, extraídos de arquivos no período de 1910 a 2005. A

partir desse levantamento foi verificada a coexistência de duas lógicas: a lógica do cuidado e a lógica da ciência. As lógicas encontradas foram apoiadas por grupos e interesses distintos, que se modificaram ao longo do tempo, desenvolvendo certas tensões no que tange à educação desses profissionais no futuro.

Já o estudo de Greenwood et al. (2009) buscou entender como o comportamento de organizações em ambientes de mercado podem se diferenciar de acordo com os contextos institucionais complexos a que estão submetidos. Os autores verificaram que existem duas lógicas prevalentes que influenciam as ações dessas organizações: a lógica de estado e a lógica familiar. Foi constatado que a lógica regional (de estado) e a lógica familiar impactam sobre as respostas que as organizações dão ao mercado. Assim, verificou-se que a lógica regional impacta significativamente grandes empresas, que se situam em regiões onde os governos possuem certas distinções regionais e destaque naquele ambiente. Por sua vez, a lógica familiar possui impacto nas pequenas empresas, no que tange as decisões de redução (por exemplo, *downsizing*). É possível entender que não existe uma lógica dominante nesse meio, mas sim duas lógicas que irão atuar de acordo com certas características das organizações.

É possível inferir a partir do estudo de Greenwood et al. (2009) que tanto as estruturas organizacionais, como a práxis gerencial são materializadas através das lógicas institucionais. Dessa forma, para entender o motivo pelo qual as organizações assemelham-se ou diferenciam-se é necessário entender as lógicas por detrás do contexto institucional dessas organizações.

Apesar da abordagem de Lógica Institucional contemplar aspectos que até então eram desconsiderados pela Teoria Institucional, que buscava entender como as organizações tornavam-se semelhantes dentro de um campo organizacional, a abordagem das lógicas passa a destinar a investigação para entender as mudanças que ocorrem seja em uma profissão, em um mercado ou em uma religião, por exemplo. Cabe ressaltar que entender esta mudança não significa compreender as disputas de poder e conflito presentes na arena política no setor público, que poderão vir a influenciar a lógica dominante do setor.

Nesse campo também existem estudos que se dedicam a investigar o papel da construção da identidade nos processos de institucionalização, quando uma nova lógica

é incorporada em um campo. Lok (2010) buscou em seu estudo investigar a fundo a relação existente entre a construção da identidade e a reprodução da Lógica Institucional, determinando como a identidade pode ser questionada, reestruturada ou mesmo trabalhada. O autor analisa a forma como “investidores institucionais e de gestão no Reino Unido retrabalharam suas identidades e práticas em resposta aos esforços de influentes agentes de mudança para moldá-los e controlá-los com base na lógica do valor para o acionista” (LOK, 2010, p. 1330). Os achados de Lok (2010) demonstram que lógicas institucionais fortemente legitimadas, reconhecidas pelos fortes agentes da mudança, estão suscetíveis a obstáculos sutis embasados nas variações das identidades e práticas que as suportam, mesmo quando essas são difundidas e sustentadas de forma abrangente.

O autor ainda identificou três resultados importantes no seu estudo. O primeiro deles aborda que os atores podem acabar suprimindo partes da identidade e/ou de práticas de uma nova lógica com o intuito de legitimar práticas preexistentes que são antagônicas as orientações práticas da nova lógica. O segundo diz respeito a como “os atores podem qualificar o escopo da jurisdição de uma nova lógica através da reprodução limitada da identidade e das práticas associadas à nova lógica institucional” (LOK, 2010, p. 1330) e, concomitantemente, dar continuidade a práticas e identificações que já existem (e são contraditórias), seguir existindo e ser legitimada por motivos de ordem prática e não idealista. Isso significa que a nova identidade é assimilada, mas a que já existia permanece, podendo ter como consequência práticas contraditórias, umas se baseando na autoidentidade previamente existente, e outras fundamentada na nova lógica. O terceiro diz respeito ao fato de os atores poderem se distanciar “suas auto-identificações das implicações de práticas e identidades da nova lógica”, assim preservando uma identidade mais vantajosa e independente, ao mesmo tempo que assumem práticas relacionadas a nova lógica, que intimida essa independência (LOK, 2010, p. 1330).

O estudo de Crubellate (2017) tem como enfoque a área acadêmica, buscando entender a relação dos conceitos de autovigilância e ética do sujeito, a partir da noção de técnica moderna de Heidegger. O autor parte da compreensão que a técnica moderna – de cunho calculista – é o fundamento da lógica vigente que constitui o cientista. Para ele “a autovigilância é sustentada pelos sujeitos a ela submetidos, em seu devir ético e a

partir das condições dispostas pela técnica moderna” (CRUBELLATE, 2017, p. 1680). A lógica de autovigilância como forma de controle, está alinhada ao espectro da modernidade, calcado essencialmente na técnica¹⁴. No discorrer do seu texto o autor apresenta que a institucionalização da autovigilância condiciona o trabalho ético de si a questões de subsistência, tendo como referência a calculabilidade, a cooperação com o aparato técnico. Assim, os cientistas co-laboram com esse aparato, tendo diversos “dispositivos que circunscrevem e atravessam, viabilizando, o trabalho de pesquisa e, ao mesmo tempo” (CRUBELLATE, 2017, p. 1697) há um número expressivo de atividades que, de certa maneira, engessam o cientista. Entre essas atividades rotineiras e contínuas estão as publicações, a busca por financiamento de pesquisa em órgãos de fomento, a busca por prêmios, a formação e/ou participação em grupos de pesquisa, entre outras atividades que permeiam seu dia a dia (CRUBELLATE, 2017). Vislumbra-se, neste contexto, a prática da ciência abandona o ‘descobrir’ e se vincula ao ato de divulgar, publicar. Como afirma Crubellate (2017, p. 1698), o pesquisador aparece com “subjetividade voluntariamente inclinada a um trabalho sem fim, infinitamente (em princípio) renovável e, por isso mesmo angustiante”. A nossa ética limita-se a técnica moderna, e o sujeito, passa ser a fonte de ordem, executa a autovigilância, funciona como seu auto fiscalizador.

Daudigeous, Boutinot e Jaumier (2013) em busca de melhorar a compreensão da complexidade institucional, traçou um estudo longitudinal, por meio de análise documental, para entender a pluralidade de lógicas presente na constituição da segurança do trabalho no século XX na França. Os autores entendiam como limitada a forma comumente trabalhada, utilizando duas lógicas dominantes, afirmando que isso poderia acarretar perda de riqueza e pluralidade na análise da vida institucional. No estudo, os autores verificaram a existência de seis lógicas de segurança do trabalho presentes na França ao longo do tempo, sendo elas: a lógica judicial, a lógica de Estado, a lógica profissional, a lógica técnica, a lógica contábil e a lógica da gerencial.

A partir das lógicas mapeadas, outra contribuição do estudo de Daudigeous, Boutinot e Jaumier (2013) está em captar melhor a natureza das lógicas, baseando-se nas ordens institucionais propostas no estudo de Thornton, Ocasio & Lounsbury (2012).

¹⁴ A técnica no trabalho em questão segue a visão de Heidegger.

Conforme os autores afirmam, estudos anteriores descreviam conflitos entre ordens institucionais, mas o presente estudo indica que, pelo fato de as lógicas serem compostas por uma pluralidade de ordens, elas podem atuar de forma complementar.

Outra importante contribuição do estudo está na análise mais detalhada a respeito das combinações entre ordens institucionais, sugerindo dois mecanismos para conectá-las e dar suporte as lógicas. O primeiro mecanismo está na “conversão de algumas características de uma ordem em outra, alterando a escala da aplicação dos elementos categóricos de uma ordem” (DAUDIGEUS; BOUTINOT; JAUMIER, 2013, p. 31). Isso pode ser visto na lógica judicial, quando há a combinação da ordem do Estado e da Família, onde algumas categorias do âmbito da ordem familiar são traduzidas para o âmbito da ordem do Estado. O segundo mecanismo versa sobre quando uma ordem serve de embasamento para outra. Como exemplo está a lógica profissional, que combina as ordens institucionais profissional e estatal, na qual o conhecimento profissional serve de subsídio para as autoridades estatais orientarem suas regras e normas¹⁵.

Há exemplos também de estudos que tem como enfoque o terceiro setor, dedicando-se a estudar organizações sem fins lucrativos. Knutsen (2012) relata sobre a ausência de um consenso sobre as particularidades desse tipo de organização na literatura, e por isso, dedica-se a teorizar sobre as “características do setor sem fins lucrativos”, utilizando como lente teórica a perspectiva de Lógica Institucional. A partir de quatro categorias de empresas sem fins lucrativos (organizações religiosas, organizações de serviço público, organizações *member-serving* e organizações de defesa política) foram selecionados 16 casos de organizações sem fins lucrativos canadenses, voltadas para população chinesa. Foram mapeadas nesse setor quatro lógicas institucionais diferentes: democracia, família, profissões e religião. Entre elas a única que é explicitamente trabalhada na literatura é a lógica da democracia. De acordo com a autora isso se dá pelo uso excessivo de teorias de Estado e de mercado para estudar essas organizações, tendo destaque para teorias econômicas e políticas. Por se tratar de um setor multidimensional, basear-se apenas em uma maneira de enxergar a

¹⁵ O Quadro com a síntese das lógicas encontradas no campo da segurança no trabalho está disposto no Anexo XI.

realidade, para dar conta de todos os tipos de organizações que existem no setor seria negligenciar a realidade (KNUTSEN, 2012).

As organizações sem fins lucrativos, nesse caso, não se sustentam financeiramente através de doações, precisam captar recursos externos, seja do governo ou do mercado privado, surgindo assim a figura da Lógica Institucional adaptada. Por não ser autossustentável, essas organizações precisam submeter-se as lógicas de Estado e do capitalismo, garantindo os recursos necessários para dar continuidade a suas atividades. Devido a isso, coexistem lógicas concorrentes, situação que compromete as lógicas inatas das organizações, que são afetadas por essas lógicas institucionais externas. Para escapar dessa situação as organizações sem fins lucrativos deveriam buscar forma de não depender de recursos dessas esferas para financiar seus projetos. Contudo, estudos comprovam que essa situação está longe de ser alcançada, pois no Canadá 39% e 49%, respectivamente, são recursos angariados no Estado e no mercado, somente 12% é oriundo de doações¹⁶ (KNUTSEN, 2012). Assim, enquanto houver essa relação de dependência essas organizações se submeterão a lógicas institucionais que não condizem com a sua Lógica Institucional interna como estratégia de sobrevivência.

Entre os estudos que tem como enfoque o setor público pode-se destacar o estudo de Meyer e Hammerschmid (2006) realizado na Áustria. A pesquisa teve como objetivo analisar a mudança ocorrida na lógica institucional que se manifesta nas identidades sociais de executivos do setor público. Foram identificadas no estudo duas lógicas que operam no setor, a lógica legalista-burocrática (servidor público) e a lógica corporativa-burocrática (gestor público). Na primeira o Estado é um formulador de políticas públicas que está a serviço do cidadão e do interesse público, tendo como valores centrais a legalidade, a neutralidade, a equidade, a estabilidade, a continuidade, o sigilo e a objetividade. Na segunda as organizações públicas são provedoras de serviços, buscando satisfazer seus clientes. Os valores centrais dessa lógica são desempenho, eficácia e eficiência, flexibilidade e adoção.

¹⁶ Mais informações sobre o estudo: HALL, Michael H; BARR, Cathy W.; EASWARAMOORTHY, M., SOKOLOWSKI, S. Wojciech; SALAMON, Lester M. *The Canadian nonprofit and voluntary sector in comparative perspective*. Canadá: Canada Imagine e Johns Hopkins University, 2005.

Entre as identidades detectadas estão a do servidor público, que segue a lógica legalista burocrática, ou seja, são indivíduos céticos frente à transposição direta de instrumentos, ferramentas e percursos profissionais do setor privado para o setor público, representam 51,8% dos entrevistados. A identidade do gestor público, ligada à lógica corporativa-burocrática representou 17,5%. Foi detectada também uma identidade híbrida, em que as duas lógicas estão presentes, representando mais de 25% dos entrevistados. Além dessas três identidades foi detectada uma identidade que foi nomeada como “disfarçada”, em que não foi possível identificar o indivíduo nas três lógicas estipuladas (1,7%) (MEYER; HAMMERSCHMID, 2006). Há indícios de que para lidar com lutas identitárias, os profissionais do setor público acabam utilizando de forma simultânea ambas as lógicas, podendo ser entendida como uma transformação de uma lógica que está em andamento ou da gênese de uma nova lógica mais estável (MEYER; HAMMERSCHMID, 2006).

Outro ponto a ser destacado é que os entrevistados que foram considerados com identidade híbrida divergem em suas opiniões a respeito da avaliação sobre a necessidade das reformas administrativas e sobre o seu contentamento quanto a reforma que estava em curso. Contudo, no que tange instrumentos de gestão e áreas de reforma há uma convergência entre as opiniões (MEYER; HAMMERSCHMID, 2006). Para entender melhor essas identidades e as formas como elas foram construídas e estabelecidas seria necessário realizar um estudo mais qualitativo por meio de entrevistas individuais, pois os questionários utilizados não tinham como propósito tal aprofundamento (MEYER; HAMMERSCHMID, 2006).

Ainda tratando de casos no setor público, Broek, Boselie e Paauwe (2014) ao investigar o setor da saúde buscam entender como o processo de adoção e implementação de práticas inovadoras se deu em um setor complexo como o da saúde, onde coexistem múltiplas lógicas institucionais. A prática estudada foi desenvolvida em um hospital holandês e chama-se “*Unidade produtiva: liberando tempo para cuidar*”, em que aparenta ser uma prática híbrida combinando uma Lógica Institucional empresarial e uma Lógica Profissional. Essa prática tem como objetivo empoderar a equipe de enfermagem dando autonomia para a organização da ala em que atuam, com o intuito de melhorar os processos de trabalho. Entre as consequências disso está um maior

tempo voltado ao cuidado dos pacientes (BROEK; BOSELIE; PAAUWE, 2014). Foram entrevistados tanto enfermeiros como gestores e diretores. No estudo foram detectadas duas lógicas institucionais: a profissional e a empresarial. Apesar de a equipe de enfermagem mencionar a presença das duas lógicas, a lógica dominante para eles é a lógica profissional, possuindo maior preocupação com a qualidade dos cuidados em saúde e a autonomia no ambiente de trabalho. Já gestores e líderes enfatizam a prevalência da lógica empresarial, voltada para eficiência e o retorno sobre o investimento realizado (BROEK; BOSELIE; PAAUWE, 2014).

Houve certo conflito sobre as reais intenções da iniciativa, gerando um descontentamento da equipe de enfermagem. No início estavam entusiasmados com a ação, visto que era inerente à proposta a possibilidade de poder ter mais tempo junto aos pacientes, aumentando a qualidade do cuidado. Ao longo da implementação do projeto os profissionais perceberam que o real objetivo não estava sendo atingindo, que a finalidade de fato era aumentar a eficiência, acarretando falta de comprometimento dos colaboradores da enfermagem, que não viam mais sentido no trabalho (BROEK; BOSELIE; PAAUWE, 2014). Nesse caso, a existência de duas lógicas que competiam entre si fez com que a ação inovadora proposta fosse perdendo, aos poucos, sua confiabilidade. Os profissionais que estavam diretamente ligados à implementação do projeto sentiram-se lesados, uma vez que o que foi proposto não foi cumprido, comprometendo o desenvolvimento da ação.

A realização de reforma no âmbito da saúde pública em Alberta, no Canadá, motivou o estudo de Reay e Hining (2005). A investigação focou na mudança radical em um campo maduro como o da saúde, que ocorreu a partir Lógicas Institucionais que competiam entre si, entendendo como esse campo organizacional se reestabelece após sofrer tal mudança. Os autores realizaram uma análise temporal e perceberam que, antes de 1994, a Lógica Institucional vigente no campo estava centrada nos médicos. “Governo, médicos e outros prestadores organizados em torno da relação médico-paciente como componente mais importante do sistema” (REAY; HINING, 2005, p. 356). Os médicos estavam diretamente envolvidos com a gestão hospitalar, com a qualidade dos serviços prestados e com qualquer serviço em saúde que um paciente necessitasse (por exemplo, fisioterapeuta) deveria primeiro passar por um médico. Dessa forma, os médicos eram

os fiéis depositários do sistema, os responsáveis por tomar as principais decisões, estando o campo regido pela lógica do profissionalismo médico.

Em 1993, houve a mudança do governante de Alberta, em que as ideias trazidas se pautavam no princípio da eficiência, semelhante às reformas que ocorreram em outros países. A reforma na saúde realizada envolveu corte de custos e a criação de 17 Autoridades Regionais de Saúde (ARS), que se tornaram responsáveis por todos os provedores de saúde, exceto médicos. A instituição das ARS foi uma grande mudança estrutural no campo organizacional. Ela ocorreu rapidamente, transferindo a concentração de poder para essa nova instância, que foi respaldada por uma nova legislação.

Essas ações impostas pelo governo local podem ser entendidas como a inserção de uma nova Lógica Institucional, que entrou em embate com a lógica anterior. Um ator-chave nesse campo organizacional, o governo, buscou inserir uma nova Lógica Institucional dominante de cuidados de saúde como um negócio, baseada “na eficiência e eficácia, no atendimento ao cliente e em processos como negócios” (REAY; HINING, 2005, p. 360). Obviamente isso não se deu sem embates. A lógica do profissionalismo médico permaneceu no campo, entrando em conflito com a nova lógica dominante. Houve disputas de poder entre médicos e governo, tendo o governo que ceder em alguns momentos para conseguir certa estabilidade e prosseguir. Cabe destacar que essa mudança radical foi possível pelo uso do poder governamental, mas os conflitos permaneceram entre as lógicas.

Em 2009 Reay e Hining publicaram novo estudo sobre o mesmo caso, mas entendendo o funcionamento das lógicas desde 1994 até 2008. Os autores queriam entender como que lógicas concorrentes poderiam ser geridas dentro de um campo e como os atores desse campo realizavam seu trabalho rotineiro quando não havia Lógica Institucional dominante, que direcionasse seu comportamento (REAY; HINING, 2009).

Em um primeiro momento vieram os argumentos dos médicos contrariados com a Lógica Institucional imposta pelo governo. Dentre o desconforto gerado, estava a permissão, para que profissionais como enfermeiros e farmacêuticos, menos dispendiosos, passassem a assumir funções que antes eram realizadas somente por médicos, usando como pretexto, a redução de custos. Havia claramente diferentes visões do governo e dos médicos na forma como deveria ser gerida a saúde pública (REAY;

HINING, 2009). Apesar disso, médicos e gerentes das ARS passaram a trabalhar em conjunto, pois não havia outra forma senão esta. Quatro mecanismos foram identificados como os viabilizadores dessa ação, sendo eles a diferenciação entre as decisões médicas e outras decisões das ARS, o aconselhamento informal com os médicos como parte do processo de tomada de decisão, o trabalho conjunto contra o governo e a inovação conjunta em campos experimentais (REAY; HINING, 2009).

A respeito da diferenciação da tomada de decisão, os profissionais das regionais de saúde perceberam a necessidade de criar estratégias para tomada de decisão, visto que os custos com exames e internações, estavam aumentando. Foi então que, mesmo havendo desconfiança entre as categorias, eles vislumbraram a interdependência existente no trabalho de ambos. Assim, desenvolveram estruturas organizacionais, os conselhos médicos, onde eles poderiam fornecer suas opiniões sobre qualidade da assistência médica na região, eficácia, questões sobre a gestão da saúde, entre outros temas. Mesmo não sendo obrigados a seguir a indicação dos médicos, os gerentes das regionais acabavam respeitando-os.

Sobre o uso da opinião informal dos médicos para tomada de decisão, criou-se um respeito mútuo entre os profissionais, encontrando formas de acessar conhecimento com os médicos informalmente, havia a preocupação de obter informações sobre o que eles achariam da decisão que o grupo estava tomando, procurando profissionais específicos para aconselhar-se. Já o trabalho conjunto contra o governo refere-se às ações, em que ambos precisaram agir, para reivindicar junto ao governo demandas não atendidas. A desconfiança médica frente às ARS foi apaziguada quando viram que estavam do mesmo lado e que atuando conjuntamente poderiam receber benefícios mútuos. Pode-se citar o caso em que os médicos se queixaram sobre as condições de trabalho e os níveis de financiamento, que dificultavam tanto o trabalho clínico, quanto de ensino. Ao perceber o problema os gestores das ARS o tomaram para si e pressionaram o governo para tornar maior o financiamento, buscando melhorar a prática médica em sua dupla jornada. Essa ação conjunta foi exitosa para ambas as partes, tornando-se hábito a colaboração.

Por fim, as inovações conjuntas em campos experimentais, foram viáveis graças à cooperação entre médicos e gerentes. Como exemplo do trabalho em grupo está o redesenho dos cuidados domiciliares a pacientes. Essa colaboração permitiu que os

serviços em saúde continuassem sendo prestados, coexistindo as duas lógicas concorrentes.

Como pode ser visto, apesar de o governo ter imposto de forma radical uma Lógica Institucional bem distinta da lógica do profissionalismo médico, verificou-se que tentar sucumbir uma lógica em detrimento da outra seria inviável, uma vez que a categoria médica é vital no sistema de saúde canadense. Para gerir o conflito entre lógicas, foi necessário criar no nível microestruturas de interação entre médicos e gerentes das ARS, retomando, de certa maneira, o protagonismo médico por meio da colaboração entre as partes e respeitando o propósito das regionais de saúde. Assim, foi possível gerir a coexistência das duas lógicas, respeitando as identidades e objetivos de ambas.

Outro caso envolvendo lógicas institucionais e o setor da saúde foi analisado por Currie e Spyridonidis (2015). Eles estudaram hospitais que compõem o Serviço Nacional de Saúde Inglês, buscando compreender como a posição social dos atores modela a interpretação e o estabelecimento de múltiplas lógicas institucionais, assim como molda sua posição social no ambiente. O foco do estudo são os consultores de enfermagem, que implementaram diretrizes para padronização do atendimento, e sua relação com gerentes executivos, médicos entre outros profissionais da saúde, uma vez que esses profissionais de enfermagem colocaram em prática novos protocolos padronizados para atendimento de pacientes. O novo protocolo implementado foi a diretriz clínica para insuficiência cardíaca crônica (CURRIE; SPYRIDONIDIS, 2015).

Esta diretriz possuía três dimensões que deveriam ser entendidas. A primeira, visa melhorar a qualidade do cuidado em saúde, alinhada com as lógicas profissionais de médicos e enfermeiros. A segunda entra em conflito com a lógica profissional médica, pois o novo protocolo insere no cuidado a interação no ambiente da comunidade, por meio de profissionais de enfermagem que passam a exercer certas funções (menos complexas), que anteriormente era realizada por médicos no ambiente hospitalar, podendo eles se sentirem ameaçados, ou sob outra perspectiva, eles passariam a ter mais tempo para focar em atividades mais complexas. E, em terceiro lugar, o novo protocolo ofereceria redução nos custos, refletindo numa lógica mais gerencial (CURRIE; SPYRIDONIDIS, 2015).

Ao realizar o estudo, percebe-se claramente o conflito entre lógicas no nível micro. Nesse setor existe um ator muito poderoso, o médico, que por sua vez, quando se sente ameaçado não age de forma colaborativa, somente agirá dessa forma quando o sentimento de ameaça não está em jogo. Assim, os atores com status inferior no campo só conseguirão executar seu papel de agência quando a interpretação for realizada pelos atores de status mais elevado compreenderem seus benefícios para eles (CURRIE; SPYRIDONIDIS, 2015).

A respeito dos consultores de enfermagem, eles conseguiram sustentar uma posição de destaque calcada em seu conhecimento sobre o contexto, perceberam que precisavam ser reconhecidos como figuras importantes pelo corpo médico. Esses profissionais interpretavam essas lógicas e agiam estrategicamente, combinando-as, mesmo elas sendo contraditórias, para promover a mudança e minimizar os conflitos, associando práticas gerenciais e clínicas. Para atingir tal objetivo foi preciso apoderar-se da lógica de maneira mais flexível, mediando interesses de gerentes executivos e médicos. Para conseguir amenizar a situação com a categoria médica foi necessário agir em parceria, consultando-os nos casos clínicos, mostrando-os a importância deles nesse processo (CURRIE; SPYRIDONIDIS, 2015).

Contudo, diferente do estudo de Reay e Hining (2005; 2009), nesse caso foi um pouco mais conturbado lidar com as múltiplas lógicas, principalmente no caso do hospital que estava em situação financeira deficitária e as ações de redução de custos tiveram que ser mais enfáticas. Nele a lógica profissional permaneceu a preponderante, havendo um desinvestimento do hospital no novo protocolo, voltando à prática clínica como principal e não a preventiva. Os médicos compreenderam que os recursos estavam escassos para o desenvolvimento do trabalho comunitário e se desvincularam da ação, buscando manter os recursos para sua unidade clínica. Apesar de inicialmente parecerem de acordo com a ação e seu objetivo, ao verificarem essas questões, deram um passo atrás e mantiveram a sua lógica no ambiente. Assim, a lógica profissional no campo da saúde, principalmente ligada ao profissional médico é um tanto controversa, forte e merece receber a devida atenção.

Besharov e Smith (2014, p. 365) diferente dos estudos desenvolvidos que buscam mostrar lógicas que são construídas e passam a se tornar dominantes ou mesmo como

lógicas em um campo entram em disputa, a preocupação dos autores está centrada na multiplicidade de lógicas. Como eles mesmos problematizam, não é possível saber como “múltiplas lógicas produzem conflito interno em algumas organizações, mas tornam-se perfeitamente misturadas em outras”. Além disso, não se pode explicar o motivo pela qual múltiplas lógicas levam a estagnação ou até mesmo ao fim de algumas organizações, enquanto em outros casos leva a expansão e a sobrevivência. Outras ponderações feitas pelos autores para expor o gap teórico estão em como múltiplas lógicas propiciam mudanças no nível do campo e, em outras situações, a estabilidade e permanência da lógica. Os autores frisam que entender tais motivos passa a ser fundamental “considerando a prevalência de várias lógicas nas organizações e suas implicações para os resultados organizacionais e de campo” (BESHAROV; SMITH, 2014, p. 365). A questão central do trabalho dos autores está em “as implicações da multiplicidade de lógicas depende de como as lógicas são instanciadas dentro das organizações” (BESHAROV; SMITH, 2014, p. 365).

Para explicar essa diversidade de como as lógicas se manifestam nas organizações os autores desenvolveram um *framework* baseado em duas questões-chave: a compatibilidade e a centralidade. A primeira está relacionada ao grau de compatibilidade de “instâncias organizacionais de múltiplas lógicas” (BESHAROV; SMITH, 2014, p. 365). A segunda possui relação com a dimensão de como essas várias lógicas se manifestam nas características principais de uma organização para o seu funcionamento.

Abordando de maneira mais detalhada a compatibilidade se relaciona com o quanto a incorporação de lógicas implicam nas ações da organização de forma consistente e reforçada. Essa consistência se dá em relação aos objetivos da ação organizacional, que possui muito mais valor para a compatibilidade do que a consistência relacionada com a forma com que essas metas serão atingidas. Isso ocorre, pois, os objetivos de uma organização revelam seus valores e crenças, que estão apoiados numa lógica de adequação. Da mesma forma, a compatibilidade será menor quando “existem inconsistências em relação aos objetivos da ação organizacional do que quando há inconsistências envolvendo apenas os meios pelas quais as metas são alcançadas” (BESHAROV; SMITH, 2014, p. 365).

Na concepção de Besharov e Smith (2014) um dos fatores que influenciam expressivamente a compatibilidade de uma lógica no nível do campo está o número de instituições profissionais fixadas no campo e a inter-relação existente entre elas. À medida que vários grupos profissionais pertencem a um campo e estão competindo por recursos e poder, os indivíduos de cada profissão evidenciam a legitimidade ligada ao seu conhecimento frente aos outros profissionais com o intuito de preservar o controle (BESHAROV; SMITH, 2014; DUNN; JONES, 2010). Isso causa incompatibilidade, em virtude de que cada grupo tentará que sua lógica se sobressaia sobre as outras. Por outro lado, quando existe em um campo um grupo profissional que é evidentemente o dominante, mesmo que tenha vários grupos ativos no campo, ou quando existem várias demandas de outros grupos profissionais, mas elas não se sobrepõem acarretam menos embates, ocasionando maior compatibilidade.

Outro fator apontado pelos autores que influencia mais incisivamente a compatibilidade são as características e práticas no âmbito da organização. Um exemplo apresentado se remete as práticas de contratação e socialização, que apresentam influências aos indivíduos que estão na organização, “a natureza das lógicas que elas carregam e, portanto, a compatibilidade dessas lógicas” (BESHAROV; SMITH, 2014, p. 368).

Por fim, outra questão que pode impactar a compatibilidade das lógicas é a características dos membros. Isso se dá por meio do grau de agência que eles podem vir a exercer, uma vez que são eles que irão apreciar, selecionar e colocar em práticas as lógicas (MC-PHERSON; SAUDER, 2013). Essas lógicas são constituídas, em partes, pelas relações internas e externas à organização. Quando existem fortes vínculos entre os atores que pertencem a um campo, relacionados as lógicas que eles sustentam, pode acarretar fortalecimento da influência dessas lógicas sobre o comportamento dos mesmos e, conseqüentemente, laços mais frágeis levam os atores a se orientar por lógicas que não aquela em que foram socializados, entendendo-as como mais compatíveis (BESHAROV; SMITH, 2014).

Adentrando no conceito de centralidade, Besharov e Smith (2014, p. 369) afirmam que representa “o grau em que múltiplas lógicas são tratadas como igualmente válidas e relevantes para o funcionamento organizacional”. Assim, a centralidade será maior

quando várias lógicas estão assentadas em recursos organizacionais que são centrais para o funcionamento da organização e, concomitantemente, a centralidade será menor à medida que uma lógica apenas oriente o que é central para o funcionamento da organização, e outras lógicas possuem influência periférica nesse quesito.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem como objetivo detalhar a os procedimentos metodológicos adotados para desenvolver este trabalho. Nele serão apresentados o tipo de pesquisa utilizado, o desenho da pesquisa, os procedimentos de coletas de dados e, por fim, a forma como a análise dos dados foi desenvolvida.

5.1 TIPO DA PESQUISA

O presente estudo visa analisar como tem se constituído a(as) Lógica(s) Institucional(ais) da inovação no setor público federal a partir de 1995 quando iniciou no setor a Reforma Gerencial do Aparelho do Estado. Para isso, a pesquisa foi desenvolvida por meio da abordagem qualitativa, utilizando como estratégia o estudo de caso. A abordagem qualitativa foi escolhida, pois para atingir o objetivo desse estudo, é necessário ter um contato próximo com os sujeitos da pesquisa, entendendo o contexto das ações, quais as motivações envolvidas, como foram desenvolvidas, entre outras questões. Ela foi adequada na condução do estudo, visto que tem característica interpretativa, prendendo-se aos sentidos das interações entre indivíduos e seus diferentes pontos de vista, almejando entender essa realidade social (FLICK, 2009a; STAKE, 2011). Além disso, é uma abordagem que possui cunho situacional e “defende que cada local e momento possui características específicas que se opõem a generalização. [...] Seus contextos são descritos em detalhes” (STAKE, 2011, p. 25). Essa característica alinha-se à lente teórica utilizada de Lógica Institucional, que conta como princípio a contingência histórica (THORNTON; OCASIO, 2008).

Neste tipo de abordagem busca-se entender os fenômenos sociais que ocorrem no mundo exterior, segundo perspectiva interna, tendo como base a vivência cotidiana seja ela de indivíduos ou de grupos. Os pesquisadores e pesquisadoras tem o seu interesse centrado “em ter contato com as experiências, documentos e interações em seu ambiente natural, sem interferir na realidade observada” (FLICK, 2009b, p. 9).

Nesse estudo de cunho qualitativo foi utilizado como estratégia de investigação o **estudo de caso único**. O caso escolhido foi: o poder executivo federal. Prefere-se aqui

tratar como **caso único**, pois as iniciativas não são isoladas, elas estão conectadas seja pelas instituições, pelos atores e pela articulação que ocorre entre eles, tornando-se necessário realizar as análises dos dados de maneira conjunta. Como afirma Yin (2005), utiliza-se o estudo de caso quando é necessário tratar de situações, em que seja preciso revelar as circunstâncias e contexto em que elas ocorrem, entendendo que elas são relevantes ao fenômeno que será estudado. Na estratégia de estudo de caso investiga-se um acontecimento atual, onde não é possível perceber onde começa e onde termina o fenômeno e o contexto (YIN, 2005). Ele é “tanto o processo de aprendizagem sobre o caso quanto o produto do nosso aprendizado” (STAKE, 1994, p. 237).

Na perspectiva de Godoy (2006), ao utilizar o estudo de caso o pesquisador se concentrará em um evento específico, em que a relevância da investigação se centra no que o caso poderá desvelar sobre o objeto. Por ter característica heurística, o pesquisador deve atentar para os novos significados que podem surgir durante o desenvolvimento do estudo, conduzindo a reflexão sobre o fenômeno investigado (GODOY, 2006). Assim, o estudo de caso foi escolhido por permitir que a pesquisadora tenha uma ampla perspectiva a respeito da inovação do setor público, estudando o caso em profundidade a partir de variadas fontes de evidências, tendo contato com os atores que trabalham diariamente com a inovação na esfera pública federal.

5.2 UNIDADE DE ANÁLISE E SELEÇÃO DO CASO

A unidade de análise deste estudo é a inovação no executivo federal. A escolha do caso único não se deu por de atributos previamente definidos, pois como afirma Stake (1994) esse tipo de procedimento pode levar a deixar de fora casos mais apropriados para a análise em questão. Ao traçar critérios de antemão pode-se perder a oportunidade de usufruir de casos mais ricos. Os casos são oportunidades de entender o fenômeno, por isso é necessário escolhê-los a partir do entendimento que eles aparentam trazer maior oportunidade de aprendizado (STAKE, 2011).

Ao definir como tema de tese a inovação no setor público, a pesquisadora iniciou a imersão na área, verificando a dinâmica do concurso de inovação, analisando as práticas premiadas, realizando a leitura das publicações sobre o tema, como, por exemplo,

aquelas produzidas pela própria ENAP que traziam balanços sobre o concurso e também por meio de conversas informais com alguns atores do campo. Ao longo do tempo, desde 2014 quando a pesquisadora ingressou no doutorado, vem acompanhando o desenvolvimento de novas práticas no âmbito do executivo federal, como por exemplo, o lançamento do Laboratório de Inovação em governo, instalado na ENAP em 2016.

À medida que ia realizando essa aproximação e passa a ter o entendimento dos movimentos que estavam ocorrendo no executivo federal, decidiu participar da 4ª Semana de Inovação em Gestão Pública, que ocorreu em Brasília em 2018. Ao participar do evento pode-se confirmar a força que o tema passou a ter na esfera pública, a partir do contato com os atores e percebendo as articulações envolvidas, verificando o protagonismo de certos atores e o quanto as principais ações estavam interligadas, seja por instituições ou pelas pessoas envolvidas. A pesquisadora também realizou uma visita na ENAP ao GNova, para conversar com a equipe de maneira informal.

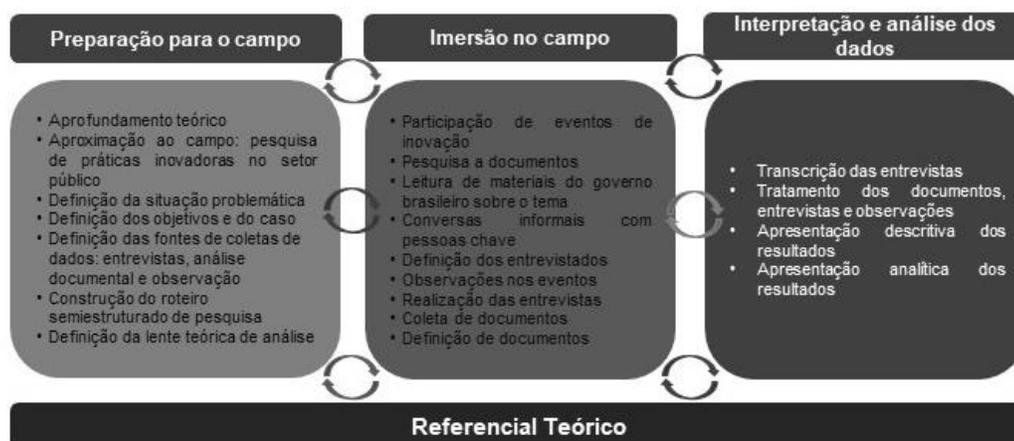
Ao realizar esse contato com o campo a pesquisadora entendeu que o concurso era apenas uma parte do movimento que estava ocorrendo no âmbito do executivo federal, que existiam outras práticas tão importantes quanto que estavam sendo desenvolvidas e apoiavam a construção da inovação no setor público. Devido a esse contexto brevemente apresentado, decidiu-se que o caso a ser estudado não era apenas o concurso, mas sim a inovação no Executivo Federal.

5.3 DESENHO DA PESQUISA

O desenho da pesquisa é o planejamento de como vai ser realizado o estudo (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013) com o objetivo de responder ao problema de pesquisa. Flick (2009c) complementa que além de ser um instrumento para organizar a forma como a pesquisa será desenvolvida, assegura a qualidade dos resultados.

Por se tratar de um estudo qualitativo, é necessário frisar que as etapas propostas no desenho da pesquisa não ocorrem de forma linear, visto que nesse tipo de estudo há interdependência entre as etapas no desencadeamento da pesquisa (FLICK, 2009a). A Figura 1 apresenta o desenho da pesquisa.

Figura 1 - Desenho da pesquisa



Fonte: elaborado pela autora.

A presente pesquisa foi organizada em três principais etapas. A primeira a respeito da preparação para o campo, a segunda sobre a imersão no campo e a terceira análise e interpretação dos dados. As três etapas estão apoiadas no referencial teórico deste estudo, que não foi estático, ele foi ampliado e revisitado diversas vezes durante o andamento da pesquisa.

A primeira etapa do estudo, a **preparação para o campo**, corresponde ao aprofundamento da pesquisadora nas questões teóricas da pesquisa, principalmente visitando a literatura desde a obra seminal de Schumpeter, com foco no setor industrial, passando por estudos que envolve inovação em serviços (ambos na área privada), chegando a estudos no setor público. Também, de forma concomitante, foram iniciadas pesquisas na Internet para compreender como no Brasil o tema inovação estava sendo trabalhado nas práticas do setor público. Além disso, nessa etapa foram definidas a situação problemática, os objetivos e a delimitação do caso. Por fim, a definição da lente teórica para análise da situação problemática, a definição das fontes de coleta de dados e a estruturação do roteiro semiestruturado de entrevista.

A segunda etapa, **imersão no campo**, iniciou pela participação da pesquisadora em eventos de lançamentos de livros da área, palestras de inovação no setor público, levantamento e leitura de documentos, culminando na participação na 4ª Semana de Inovação na Gestão Pública em Brasília e a observação da pesquisadora nesse evento principal (nas palestras e oficinas). A partir de um contato-chave foram indicados importantes atores para iniciar o processo de delimitação dos possíveis entrevistados. A

partir do evento e das entrevistas foi possível coletar outros documentos importantes para compor a análise dos dados. Esses documentos foram apreciados e selecionados.

A terceira etapa, **interpretação e análise de dados**, foi estabelecida a estrutura em que a discussão dos resultados foi apresentada, organizada por meio das reflexões teóricas e da exploração do campo. As entrevistas foram transcritas e os dados analisados, respeitando a cronologia em que as práticas inovadoras passaram a surgir no setor. A análise foi organizada inicialmente apresentando dados contextuais, para esclarecer os principais acontecimentos que permeiam as práticas descritas. A análise foi organizada em dois momentos, o primeiro composto por uma parte descritiva, que deu subsídios para o segundo momento da análise, de caráter analítico, onde os resultados do caso foram apresentados. Ressalta-se que a todo momento retomou-se aspectos teóricos para estruturar a análise e interpretação dos dados.

5.4 COLETA DE DADOS

De acordo com Yin (2005, p. 109) os dados de um estudo de caso, ou melhor, suas evidências, podem emanar de seis fontes distintas: “documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos”. Foram utilizadas três delas: a entrevista, os documentos e a observação direta. As entrevistas foram realizadas a partir de roteiro semiestruturado (Apêndice II). A escolha da entrevista semiestruturada se deu pela maior flexibilidade que a pesquisadora encontraria em campo, caso fosse necessário realizar novos questionamentos a partir da entrevista. Utilizar esse roteiro proporciona maior mobilidade e enriquece o estudo, à medida que não há controle sobre as respostas dos entrevistados (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013) e há a possibilidade de agregar novas informações que não estavam previstas (FLICK, 2009a).

As pessoas entrevistadas foram selecionadas a partir da técnica bola de neve. Esse tipo de escolha foi proposital, uma vez que os atores envolvidos no desenvolvimento das práticas sobre inovação no setor público no executivo federal se inter-relacionam frequentemente por meio de eventos organizados e ações que envolvem a rede de inovação Rede Federal de Inovação no Setor Público (InovaGov). Nesse tipo de amostragem os participantes das entrevistas são selecionados com base em referências

realizadas pelos entrevistados (YIN, 2011). Yin (2011) destaca que nesse tipo de técnica é importante que a seleção dos entrevistados inicie com um estudo sobre os atores, tendo o pesquisador a liderança sobre a escolha dos entrevistados. As indicações sobre possíveis entrevistados foram realizadas, entretanto a decisão sobre quais pessoas entrevistar ficou sob a decisão da pesquisadora.

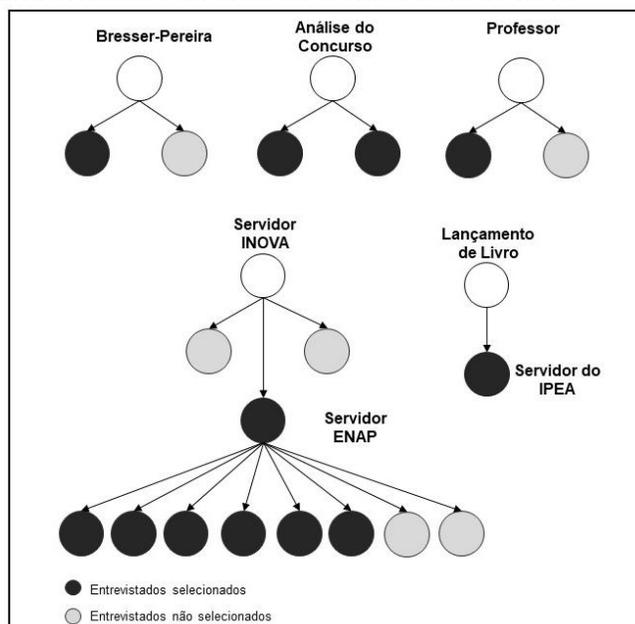
A escolha dos atores-chave do caso se deu por meio de **exploração do campo**. Essa exploração iniciou pelo concurso de inovação, sendo o primeiro ator a ser contatado o ex ministro do extinto Ministério da Administração e Reforma, por e-mail, com o objetivo obter informações sobre a concepção do concurso. A partir da troca de e-mails houve a indicação de dois atores envolvidos diretamente no processo, onde foi selecionado um para ser entrevistado, que trabalhou diretamente com a concepção do concurso, atuando nele de 1995 a 2002.

Os outros atores entrevistados se estabeleceram a partir da 4^o Semana de Inovação. Ao comparecer ao evento a pesquisadora já havia selecionado uma das práticas premiadas como um importante contato a ser feito em Brasília para realizar a pesquisa, em que foram entrevistados os dois atores envolvidos na concepção e implementação da prática. Ao participar do evento em novembro de 2018, um professor de uma Universidade Federal gaúcha, que naquele momento trabalhava no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), promoveu a aproximação da pesquisadora a um dos principais organizadores do evento, pertencente ao Departamento de Modernização da Gestão Pública (INOVA), que passou a ser um dos entrevistados.

O ator pertencente a INOVA indicou outro contato-chave, também organizador do evento pertencente a ENAP. Foi realizado contato com ele durante o evento e se agendou uma visita à ENAP em Brasília para uma conversa informal, onde esse ator indicou outras possíveis pessoas a serem entrevistadas envolvidas com o concurso e com o GNova ao longo do tempo. Essas pessoas já haviam sido mapeadas pela pesquisadora, reforçando, assim, a importância de entrevistá-las. Houve um entrevistado que foi definido como necessário para compor o estudo a partir da participação do lançamento de um livro de inovação no setor público organizado e publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Destaca-se que, a escolha de alguns entrevistados não se deu apenas pelo cargo que ocupava no momento das entrevistas, mas por sua trajetória que envolvia

a participação em outras práticas analisadas ou diretamente relacionado ao tema de pesquisa. A Figura 2 representa a cadeia de referências para escolha dos entrevistados.

Figura 2 - Escolha dos Entrevistados através da técnica bola de neve



Fonte: Elaborado pela autora.

As entrevistas ocorreram de novembro de 2018 a março de 2019, utilizando roteiro semiestruturado para conduzir as entrevistas. Ao iniciar as entrevistas foi apresentado ao entrevistado um breve contexto sobre o estudo que a pesquisadora estava realizando, além de ser solicitado a possibilidade de gravação da entrevista. A seguir estão descritos os entrevistados do estudo:

- Diretor de Inovação e Gestão do conhecimento da ENAP – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG);
- Coordenador de Governança e Capacidades Estatais do IPEA e EPPGG;
- Gerencia programa de pesquisas em inovação em governo, é membro do GNova e EPPGG;
- Diretor do Departamento de Modernização de Serviços Públicos e Inovação do MPlan e EPPGG;
- Coordenador Geral do Programa Cisternas e EPPGG;
- Membro do MindLab que trabalhou na implementação do GNova (designer);
- Sócio-diretor de consultoria de Inovação no Setor Público;

- Professor Universitário e um dos criadores do Concurso de Inovação;
- Coordenador Geral de Inovação da ENAP e EPPGG;
- Gestor na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (MPlan) e EPPGG;
- Especialista em gestão de pessoas no setor público, trabalha com o Concurso de Inovação e com a equipe do GNova;
- Gestor de projetos de inovação em política no poder legislativo.

Outra fonte de evidências consultada foram documentos. Os documentos são importantes fonte de dados, sempre tendo cuidado para não os tomar como verdades absolutas (YIN, 2005). Os documentos foram sendo coletados ao longo do tempo e estão ligados quatro eixos centrais, são eles: publicações internacionais, documentos sobre o concurso de inovação, documentos de geração de conhecimento e documentos oficiais. Os documentos que foram utilizados na análise desse estudo estão apresentados no Quadro 6.

Quadro 6 - Documentos Analisados

Publicações Internacionais
Manual de Oslo - terceira e quarta edição (OCDE) Innovando para una mejor gestión: La contribución de los laboratorios de innovación pública (BID) Improving Public Sector Performance: through innovation and inter-agency coordination – Banco Mundial Nesta's work in Government innovation (2017) Memorando de entendimento Brasil - OCDE Acordo de Cooperação Brasil – Dinamarca Review of the innovation skills and leadership in Brazil's senior civil servisse (Preliminary Findings from the OECD) The Innovation System of the Public Service of Brazil (Preliminary Findings from the OECD)
Concurso de Inovação
Publicações do 1º ao 20º concurso, com a síntese das práticas premiadas ¹⁷ . ENAP Cadernos (34): Sustentabilidade de Iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão governamental? ENAP Ensaio: Inovações no Governo Federal Brasileiro: Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — Prêmio Helio Beltrão ENAP Cadernos (32): Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: análise de uma trajetória (1996-2006)
Geração de Conhecimento
Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil (IPEA) Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia (IPEA) Rede de Inovação no Setor Público – INOVAGOV: o desafio da disseminação da cultura de inovação no setor público. Uma análise dos principais efeitos da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, sobre a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental Design Etnográfico em Políticas Públicas (GNova – Coleção inovação na Prática) Experimentação e novas possibilidades em governo: aprendizados de um laboratório de inovação (GNova – Coleção inovação na Prática) Imersão Ágil – checagem de realidade em políticas públicas (GNova – Coleção inovação na Prática)

¹⁷ As publicações mencionadas estão disponíveis em: <https://inovacao.ena.gov.br/publicacoes/>

Colaboração Internacional para Inovação: O caso do GNova e do Mindlab (GNova – Coleção inovação na Prática)
Documentos Oficiais
Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) Acordo de Cooperação Técnica para Formação da Rede de Inovação no Setor Público Termo de Adesão à Rede de Inovação no Setor Público Cooperação Setorial Estratégica Brasil - Dinamarca

Fonte: elaborado pela autora.

Parte dos documentos analisados foram encontrados por meio de pesquisa realizada pela pesquisadora na Internet, e outra parte, indicada pelos entrevistados como documentos relevantes. Os documentos indicados passaram por análise prévia para determinar se seriam incorporados ou não as análises.

No estudo também foram realizadas observações. A observação é utilizada quando se faz necessário captar informações a partir do que se é visto, ouvido e até mesmo sentido pelo pesquisador no campo (STAKE, 2011). A observação direta foi utilizada nesse estudo e tem como característica a ausência interferência do pesquisador (GIL, 1999). Em uma observação o mais importante sobre o acontecimento analisado é “enxergá-lo, ouvi-lo, tentar compreendê-lo” (STAKE, 2011, p. 107), e não apenas do que pensar em formas de como registrá-lo. As observações ocorreram na 4ª Semana de Inovação na Gestão Pública, nas oficinas da OCDE ofertadas no evento e ao assistir ao lançamento do livro do IPEA na ENAP que teve transmissão realizada dia 21 de junho de 2019. As observações foram registradas por meio de notas de campo.

Mais do que utilizar diversas fontes de evidências, a pesquisadora preocupou-se em coletar informações relevantes para o desenvolvimento do estudo e o uso da triangulação de dados foi necessário para reforçar a veracidade das evidências apresentadas. Na compreensão de Stake (2011, p. 139) haveria necessidade de triangular dados quando eles “forem evidência de uma afirmação principal”, contudo quando se trata de algo incontestável, ou de uma descrição relevante, mas contestável, ou se a assertiva for a interpretação de alguém, há poucas necessidades de triangulação.

5.5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Na concepção de Gibbs (2009) análise qualitativa envolve duas questões: a primeira é determinar quais dados são importantes para o andamento do estudo e como eles serão

expostos e explicados, e a segunda questão, é estabelecer procedimentos para examiná-los de acordo com o tipo de dado selecionado (GIBBS, 2009). Assim, a preparação e análise do material a ser coletado foi fundamentada a partir da Análise de Conteúdo (AC). Bardin (2011) é a referência quando tratamos desse tipo de análise. A AC “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações” (BARDIN, 2011, p. 37). Esse procedimento possibilita, através da leitura e compreensão de tipos diferentes de fontes de dados, a elaboração de análises realizadas de forma objetiva, ordenada, podendo utilizar dados tanto quantitativos e qualitativos, proporcionando um entendimento vasto de seus significados (MORAES; GALIAZZI, 2016).

Bardin (2011) define que a análise está organizada em três fases, sendo a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados obtidos e interpretação. A primeira fase, de pré-análise, configura-se quando há a organização, a preparação dos dados. Tem como objetivo sistematizar inicialmente as ideias, seria a ocasião em que se traçaria um plano para a análise dos dados. É realizada a leitura flutuante dos documentos, a formulação das hipóteses, os tópicos de análise e o material fica organizado e preparado para que o processo de análise dos dados possa ser iniciado.

Na pré-análise a pesquisadora realizou o levantamento de documentos e informações sobre as práticas que têm sido desenvolvidas no setor público brasileiro sobre inovação, iniciando pelos documentos do concurso organizado pela ENAP, seguido de publicações sobre o GNova, a Rede de Inovação e a Semana de Inovação. Realizou-se a leitura flutuante deles, definindo os documentos que seriam analisados. Foram levantados também documentos produzidos internacionalmente sobre inovação no setor público. Por meio do levantamento dos documentos, do aprofundamento na literatura pode-se traçar a situação problemática e os objetivos do estudo.

A segunda fase, denominada exploração do material, dá continuidade ao plano traçado na primeira fase. Nesse momento realiza-se a codificação do conteúdo dos materiais previamente organizados (BARDIN, 2011). Os documentos e as entrevistas analisadas neste estudo foram organizados com o auxílio de um *software* de análise qualitativa de dados MAXQDA.

Tendo como base a literatura as categorias de análise foram organizadas em três dimensões, são elas: (I) O contexto, (II) Sistemas Simbólicos e Práticas Materiais e (III)

Lógicas Institucionais. A primeira e a segunda dimensões funcionam como categorias intermediárias, que ajudam a compor e desenvolver a terceira dimensão.

O Contexto é tratado como uma dimensão relevante na análise dos dados, devido ao fato das lógicas institucionais serem historicamente contingenciadas (THORNTON; OCASIO, 2008). A relevância da segunda dimensão está em entender que as lógicas institucionais somente serão passíveis de serem exploradas, a partir da identificação das práticas materiais e sistemas simbólicos (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Por isso, as duas primeiras dimensões de análise são apresentadas de maneira descritiva, para dar subsídio para a construção da categoria final, as lógicas institucionais, onde as descrições feitas nas dimensões I e II sustentam a construção das lógicas.

O Quadro 7 apresenta as categorias de análise utilizadas para desenvolver a análise de dados desse estudo.

Quadro 7 - Dimensões de Análise dos Dados

Dimensões	Categorias	O que será explorado	Autores
(I) Contingência Histórica	<ul style="list-style-type: none"> • O contexto • O Surgimento das Práticas Voltadas para a Inovação na Administração Pública Federal • Os atores que compõem as práticas de inovação no setor público federal 	<ul style="list-style-type: none"> • O cenário nacional e internacional • A cronologia das ações que enfocam a inovação • Os atores que fizeram parte ao longo do tempo na construção da inovação 	Thornton e Ocasio (2008); Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012)
(II) Sistemas Simbólicos e Práticas Materiais	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas Simbólicos e Práticas Materiais: a construção do entendimento de inovação na administração pública federal • Os atores e a compreensão sobre inovação na administração pública federal: a construção de uma identidade? • Estudos sobre inovação oriundos de instituições internacionais: os estudos da OCDE 	<ul style="list-style-type: none"> • Símbolos e práticas que constroem a inovação • Crenças, valores, identidade • Captar influências de órgãos internacionais • Aspectos da Reforma Gerencial • Entendimento da Inovação no Setor Público 	Paes de Paula (2005); Denhardt e Denhardt (2000); Pollitt (2013) Pollitt e Bouckaert, 2011; Newman e Clarke (2012)
(III) Lógicas Institucionais	<ul style="list-style-type: none"> • Lógicas Institucionais da Inovação no Setor Público: sua evolução desde 1996 • Implicações da Lógica Institucional para a Inovação no Setor Público 	<ul style="list-style-type: none"> • Metáfora Raiz • Fontes de Identidade • Fontes de Legitimidade • Fontes de Autoridade • Base de normas • Base de estratégia • Sistema econômico • Complexidade Institucional 	Friedland e Alford (1991); Thornton e Ocasio (2008); Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012); Daudigeous, Boutinot e Jaumier (2013); Greenwood et al. (2009); Lok (2010) Reay e Hining (2009); Meyer e Hammerschmid (2006); DiMaggio e Powell (1983).

Fonte: elaborado pela autora.

Na Terceira e última fase, onde foi realizado o tratamento dos resultados obtidos e interpretação, relacionado a dimensão final e analítica desse estudo, foram construídas as Lógicas Institucionais. Utilizando as categorias essenciais de Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), adaptada por Daudigeous, Boutinot e Jaumier (2013) foram sistematizadas as lógicas que são apresentadas na seção 6.4, apresentando posteriormente as respectivas implicações para a inovação tanto para o setor, quanto ao campo de estudo. O capítulo 6 está organizada de acordo com as categorias de análise apresentadas no Quadro 7.

6. ANÁLISE DOS DADOS

6.1 O CONTEXTO

Para iniciar essa análise é preciso situar o leitor frente ao contexto em que a inovação passa a se tornar pauta na administração pública brasileira federal. Ela entra na agenda desse setor no ano de 1995, que foi um marco importante no executivo federal, visto que naquela ocasião assume como Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, oriundo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Quando eleito, ao se despedir do Senado em 1994, discursou sobre a necessidade de superar o modelo de desenvolvimento de Vargas, em que o Estado estava no centro como principal fonte de investimentos, indo na contramão do resto do mundo. Ele ainda afirmou que ao assumir a presidência seu desafio estava em reformar o Estado, delimitando a sua função como agente regulador da economia e provedor de educação e saúde¹⁸.

No seu discurso de posse, em 1º de janeiro de 1995, retoma esse assunto afirmando que seu governo teria como meta a justiça social, mas seu alcance se daria a partir da reorganização do Estado, uma vez que “a administração federal se encontrava deteriorada pelos desmandos financeiros, o clientelismo, o corporativismo, a ineficiência e a corrupção” (FGV, 2009). Segundo ele sua vitória trazia à tona a vontade do povo brasileiro em dar continuidade ao Plano Real e as indispensáveis reformas estruturais, buscando afastar de uma vez por todas a inflação.

Esse movimento de redução do papel do Estado não é uma exclusividade brasileira, visto que a Reforma do Estado estava articulada com movimentos em outros países. Teve seu início na década de 70 no Chile, primeiro país, a implementar as reformas gerenciais. Contudo, foi na década de 80 através de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, que esse processo reformista toma corpo, tendo essas duas nações como referência. Pollitt e Bouckaert (2002) abordam que o discurso na época convergia para uma forte crítica ao modelo burocrático, atribuindo a ele lentidão, ineficiência e um “afastamento” das necessidades dos cidadãos. Essas críticas vinham

¹⁸ As informações sobre o discurso de Fernando Henrique Cardoso foram extraídas de sua biografia apresentada pelo acervo da Fundação Getúlio Vargas no seguinte link: <http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-biografico/cardoso-fernando-henrique>

carregadas de uma solução para superar os ditos problemas enfrentados pela administração pública naquele momento, que seria a implementação da administração pública gerencial, inspirada na administração privada e vista como resposta aos problemas apontados.

Apesar de a América Latina ter sido pioneira na implementação das reformas, visto o caso do Chile, nos outros países a reforma gerencial passou a ser implementada na década de 90 a partir de pressões de organismos externos. O Consenso de Washington foi o marco que formalizou as recomendações do que deveria ser feito. Ele consiste em um conjunto de medidas formuladas em 1989 em Washington por economistas ligados ao FMI, ao BM, ao BID e ao governo norte-americano. Como resultado foi originada uma série de ‘prescrições’ a serem colocadas em prática pelos países que fossem angariar recursos em órgãos como o FMI (WILLIAMSON, 2004). Esses países deveriam adequar-se às novas orientações econômicas, realizando as chamadas reformas estruturais, como defendia Fernando Henrique Cardoso. Entre as prescrições apresentadas no Consenso pode-se citar a disciplina fiscal, a privatização, a liberação do comércio exterior, a reforma tributária, a permissão de investimento de capital estrangeiro, entre outras deliberações (JOSÉ NEGRÃO, 1998).

No governo de Fernando Henrique, para dar início a reforma, é criado o Ministério da Administração Pública Federal e da Reforma do Estado (MARE), conduzido pelo ministro nomeado Luiz Carlos Bresser Pereira. O Ministro assume a responsabilidade de conduzir a reforma, tendo como um de seus objetivos modernizar as estruturas governamentais. Houve inspiração externa, segundo Bresser Pereira, para a realização da Reforma Gerencial no Brasil, tendo como principais referências a reforma norte-americana e inglesa. De acordo com sua explanação, sua inspiração para constituir a reforma brasileira, num primeiro momento, se deu a partir da leitura do livro de “Osborne e Gaebler, Reinventando o governo” (LEITE, 2014, p. 1055). Como ele mesmo descreve, não se tratava de um livro teórico, mas sim que contava como as coisas “estavam acontecendo na administração pública norte-americana”, que de acordo com o ponto de vista dele eram muito boas e faziam todo o sentido (LEITE, 2014, p. 1055).

Como ele relata, desde a década de 80 já tinha consolidado a ideia de como organizações públicas deveriam funcionar, contando no setor com (LEITE, 2014, p. 1055)

“organizações mais flexíveis, sem administradores públicos concursados estáveis ou quase estáveis, nas áreas em que não havia poder de Estado envolvido, seria muito bom; implicaria um grande ganho de eficiência. Eu havia sido, nos anos 1980, presidente da Sociedade Amigos da Cinemateca, que é um pequeno órgão do governo federal. E eu vi que precisava fazer isso, e que havia a solução das fundações de apoio, que eram uma resolução de pé quebrado, ilegal, mas necessária. Então eu já tinha essa ideia da organização social na cabeça. Creio que as fundações públicas de direito privado, Decreto-Lei no 200, de 1967, me haviam de alguma forma inspirado a ideia.

Bresser Pereira planejava visitar os Estados Unidos para ter contato com as ações que ele estava se inspirando relatadas no livro de Osborne e Gaebler, mas antes de viajar teve a oportunidade de conversar pessoalmente com Osborne, em Brasília, que lhe indicou outros países para realizar a visita.

[...] só consegui montar o meu modelo da Reforma, de qual deve ser a organização do Estado moderno, quando eu decidi viajar para conhecer melhor o sistema americano. Mas, por sorte, soube que o Osborne estava em Brasília e o convidei para almoçar (foi a única vez que o vi na vida). Aí eu disse que estava interessado em ir aos EUA e ele me disse que achava melhor que eu fosse à Grã-Bretanha ou à Nova Zelândia”.

Foi então que Bresser Pereira decidiu ir para à Grã-Bretanha, especificamente na Inglaterra. Passou em torno de quatro dias realizando visitas e frequentando reuniões com administradores públicos. E, segundo descreve, no último dia ele desenhou o que seria o modelo da reforma. Assim que retornou ao Brasil passou a redigir o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹⁹ (PDRAE). Por Aparelho do Estado entende-se a administração pública em seu sentido abrangente, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e os três níveis, União, Estados e Municípios (BRASIL, 1995).

Diferente de outras atuações em outros ministérios em sua trajetória, Bresser Pereira detalha que na ocasião, pelo fato de se tratar de um ministério pequeno com um orçamento pequeno e que tinha como único órgão a ENAP, existia maior possibilidade para um trabalho intelectual (LEITE, 2014). Dessa forma, ele pode aliar a atividade política à acadêmica (visto que ele mesmo se intitulava acadêmico por vocação e político por obrigação para com o seu país). E, como ele mesmo ressaltou na entrevista, teve respaldo

¹⁹ Aparelho do Estado: é compreendida “a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar” (BRASIL, 1995, p.12).

para transformar o MARE num “centro de pensamento”, uma vez que trouxe pessoas para apoiá-lo na construção da reforma e para discuti-la (LEITE, 2014).

A partir do que foi descrito, foi constituído o PDRAE^{20 21}, que seria administrado por meio de diversos projetos conduzidos pelo MARE. Nesse processo o ministério seria um estimulador da reforma, visto que a materialização dela ocorreria pelas mãos dos ministérios, que desenvolveriam projetos com assessoria do MARE. A Reforma do Aparelho do Estado brasileiro representaria, em linhas gerais, a introdução de uma cultura gerencial e de técnicas gerenciais na administração pública (BRASIL, 1995). De acordo com o Plano Diretor, o escopo da reforma estava restrito a alcançar o status de uma administração pública mais eficiente, orientada para cidadania (BRASIL, 1995).

Na reforma apresentada no PDRAE o Estado assume um novo papel, não sendo mais o agente diretamente responsável pelo desenvolvimento econômico e social, mas que busca fortalecer sua atribuição de regulador e promotor do desenvolvimento (BRASIL, 1995). No PDRAE, a Reforma ocorreria por meio de três dimensões: a institucional-legal, a de gestão e a cultural. Na dimensão institucional-legal, orientada para a descentralização do aparelho do Estado, buscava-se a concepção de novos formatos organizacionais, como por exemplo, agências executivas e reguladoras, e organizações sociais. Na dimensão da gestão, o objetivo seria a incorporação de maior autonomia e de três novas maneiras de responsabilizar os gestores, sendo elas “a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizavam a administração burocrática” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 1). E, por fim, a dimensão cultural visava a mudança de mentalidade, superando a desconfiança generalizada trazida pela administração

²⁰ Aparelho do Estado: é compreendida “a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar” (BRASIL, 1995, p. 12).

²¹ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou na forma ora publicada (BRASIL, 1995, p. 2). Entre os principais atores desse plano estavam Clóvis Carvalho, que presidia a Comissão da Reforma do Estado e era na época Ministro Chefe da Casa Civil; Luiz Carlos Bresser Pereira, o grande líder da reforma, sendo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado; Paulo Paiva Ministro do Trabalho; Pedro Malan Ministro da Fazenda; José Serra Ministro do Planejamento e Orçamento; e General. Benedito Onofre Bezerra Leonel Ministro Chefe do Estado Maior das Forças Armadas.

burocrática, estabelecendo maior confiança da população em relação à administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Como justificativa exposta no PDRAE para implementação Reforma Gerencial estava a superação da crise fiscal e da extenuada estratégia de substituição de importações, ligada às formas de intervenções do Estado. Outro ponto relevante era o argumento da concentração e centralização de funções pelo Estado, tendo como particularidade a inflexibilidade dos procedimentos e a exacerbação de normas e regulamentos (BRASIL, 1995). A partir desse contexto, foram apresentadas cinco ações que seriam inadiáveis, e entre elas, cabe destacar a ação que apresenta a necessidade de inovar os instrumentos de política social, “proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais” (BRASIL, 1995, p.11).

O PDRAE organizou, ainda, as atividades governamentais em quatro grandes áreas, são elas: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção para o mercado. Tanto o núcleo estratégico como as atividades exclusivas seriam de responsabilidade do Estado. No núcleo estratégico estavam a cúpula dos ministérios, o Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público Federal (MPF) e a Presidência. Nele concentrava a responsabilidade de modernizar a administração burocrática, por meio de um processo de profissionalização do serviço público. Entende-se por profissionalizar, nesse caso, como o desenvolvimento de uma política de carreiras, educação continuada, concursos públicos anuais e a inserção de uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho (BRASIL, 1995).

Esse núcleo iria utilizar um aparato tradicional como “aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário)” e utilizariam de um novo instrumento, o contrato de gestão (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 259). Nesse contrato seriam definidos os objetivos dessas parcerias e seus indicadores de desempenho, para mensurar os resultados alcançados. As entidades responsáveis pela execução das atividades seriam agências autônomas (relacionadas a atividades exclusivas do Estado) e organizações sociais (relacionadas a serviços não exclusivos) (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Nos Serviços não Exclusivos ao Estado estavam as Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus. O objetivo era realizar a transferência desses serviços para

o setor público não-estatal, repassando essa responsabilidade para o terceiro setor por meio das organizações sociais, que dispõem de “autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária” (BRASIL, 1995, p. 46-47).

Por fim, na área de Produção para o Mercado estavam as empresas estatais. Entre os objetivos traçados destaca-se a continuação do processo de privatização dessas empresas, passando a fortalecer o controle sobre possíveis monopólios que viessem a emergir e implantar contratos de gestão nas empresas em que não fosse possível o processo de privatização. A Figura 3^{Figura 1} sintetiza o modelo da reforma do Estado brasileiro proposta por Bresser Pereira.

Figura 3 - Setores do Estado, formas de propriedade e de administração

	Estatal	Pública	Privada	Burocrática	Gerencial
	Não estatal				
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●			●	
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		Publicização → ●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais		Privatização → ●			●

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

Sabe-se que nesse período foram criadas as figuras de duas organizações sociais: Organização Social Civil de Interesse Público (OSCIP)²² e Organizações Sociais (OS)²³. Elas passam a ser consideradas como novas modalidades na estrutura do Estado, tendo como objetivo viabilizar a transferência da prestação de serviços antes realizados pelo governo para essas organizações pertencentes ao terceiro setor. Sabe-se que a reforma não atingiu seus objetivos na totalidade, como exemplo disso estão as universidades

²² As OSCIP's foram incorporadas na estrutura do Estado a partir da Lei nº 9.790, DE 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria.

²³ As OS's foram incorporadas na Estrutura do Estado a partir da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais,

federais, que permanecem como fundações e não como organizações sociais geridas por contratos de gestão.

Foi nesse contexto, de Reforma do Aparelho do Estado, que a inovação é inserida na administração pública brasileira através do concurso de inovação²⁴. O Concurso de Inovação nasce a partir de uma ideia do Ministro Bresser Pereira, viabilizada pela ENAP (subordinada naquele momento ao MARE) e tinha como objetivo muito bem declarado incentivar servidores que estivessem implementando ações que buscavam a modernização do Estado e os princípios da reforma a reforma do Estado, a busca de uma administração pública eficiente e desburocratizada.

É interessante destacar também que em 1998 foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 19, que entre as alterações trazidas estava a inclusão da eficiência como um princípio da administração pública, somando-se aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Esses princípios tanto devem reger a conduta dos servidores ao executar seu trabalho, como devem ser observadas no desenvolvimento de políticas públicas e das práticas de gestão. Sendo assim, a eficiência passa a assumir o status de algo a ser seguido pela gestão pública brasileira.

Assim, como a Reforma Gerencial do Estado, a inovação como pauta do governo federal acompanhou o movimento promovido pelas organizações internacionais, principalmente, a OCDE. A inovação, que também tem sua origem neste setor privado, e passa a ser um tema relevante para a esfera pública nos anos 90, uma vez que um país com uma indústria mais inovadora seria mais desenvolvido economicamente e socialmente. O Manual de Oslo foi criado como parte de uma necessidade de coordenação de iniciativas que estavam ocorrendo no campo da inovação. No manual é apresentada a justificativa de que a geração e difusão de conhecimento são imprescindíveis “para crescimento econômico, o desenvolvimento e o bem-estar das nações” (OCDE, 2004, p. 11).

A concepção do manual tinha como finalidade estabelecer orientações para coleta de dados sobre inovação tecnológica. Sua primeira versão foi desenvolvida pela OCDE em parceria com o *Nordic Industrial Fund*, como resultado das recomendações que foram feitas pelo *National Experts on Science and Technology* — NESTI (Grupo de Especialistas

²⁴ Mais detalhes sobre a criação do Concurso são apresentados na seção 6.3.

Nacionais em Ciência e Tecnologia) da OCDE (OCDE, 2004). A primeira edição atingiu grande êxito, dado que logo da sua publicação passou a ser uma referência para mensurar a inovação tecnológica na indústria dos países membros da União Europeia. Além disso, a sua tradução para diversos idiomas fez com que outras nações também passassem a realizar pesquisas empregando as recomendações do manual (OCDE, 2004).

O manual “fornece diretrizes para coletar e interpretar dados de dados sobre inovação” (OCDE, 2018, p. 19). Nele, a inovação é tratada como algo fundamental para melhorar o padrão de vida, podendo impactar “indivíduos, instituições, setores econômicos inteiros e países de várias maneiras” (OCDE, 2018c, p. 19). Assim, por meio de dados consistentes, os formuladores de políticas públicas teriam respaldo para entender melhor as mudanças econômicas e sociais, para compreender o impacto da inovação em busca dos objetivos sociais e econômicos e para analisar e monitorar o resultado das políticas implementadas (OCDE, 2018c).

Uma questão fortemente abordada no manual é seu público-alvo. Ele se destina as pessoas que analisam e formulam políticas públicas, visto que esses dados dão suporte, através das informações geradas, para a tomada de decisão dos gestores públicos.

Desde 1990, o Manual de Oslo passou por várias revisões, realizadas pela OCDE em parceria com a Eurostat²⁵, com o intuito de aumentar a qualidade dos dados coletados. Essas revisões surgiram a partir das experiências e expertise adquirida dos países membros e parceiros da OCDE (OCDE, 2018c). Entre as modificações incorporadas no manual ao longo do tempo, pode-se destacar na sua segunda edição a inclusão do setor de serviços para mensuração e na terceira edição o entendimento de outros dois novos tipos de inovação - a inovação de marketing e a inovação organizacional - pois as inovações em produto e processo não respondiam de maneira adequada às inovações ditas não tecnológicas (OCDE, 2004).

Em 2018, foi publicada a quarta edição do manual que passou a levantar questões como:

o papel difundido das cadeias globais de valor; o surgimento de novas tecnologias de informação e como elas influenciam novos modelos de negócios;

²⁵ O Eurostat é o Serviço de Estatística da União Europeia responsável pela publicação de estatísticas e indicadores de elevada qualidade a nível europeu que permite a comparação entre países e regiões. Informação retirada do seguinte endereço: https://ec.europa.eu/info/departments/eurostat-european-statistics_pt

a crescente importância do capital baseado no conhecimento; bem como o progresso alcançado na compreensão dos processos de inovação e seu impacto econômico (OCDE, 2018c, p. 3).

Essas alterações estão alinhadas com o processo de transformação digital que vem ocorrendo no mundo, sendo uma forma de apoiar também a iniciativa da OCDE chamada *Going Digital*, cuja finalidade é apresentar novos rumos para compreender o processo de transformação digital e suas consequências nas economias e sociedades²⁶.

O manual também representa um acontecimento importante quanto a “emergência” da inovação na agenda dos governos. Inovação, que com a criação desse manual passa a ser mensurada pelos mais diversos países, podendo comparar o quanto uma nação é mais inovadora que outra. Isso contribui para competição entre países, uma vez que quanto mais inovadora uma nação se apresenta, maior seria seu “desenvolvimento econômico e social” e mais próspero seria esse país. Uma vez que a inovação, conforme é descrita no Manual de Oslo “é fundamental para melhorias nos padrões de vida” (OCDE, 2018 p.19).

6.1.1 O surgimento das práticas voltadas para inovação na administração pública federal

Entende-se como objeto desse estudo a inovação no setor público em âmbito federal. Para apresentar ao leitor como ocorreu os trâmites das principais iniciativas desenvolvidas, é apresentado nessa seção o contexto que permeia a criação de tais ações. As ações consideradas nesse estudo, serão tratadas aqui como um caso único, pois elas se interconectam e, possuem atores e instituições, que apresentam papel de protagonismo na construção e disseminação da inovação nessa esfera. Estão presentes nessa análise iniciativas como o Concurso de Inovação na Gestão Pública, a Semana de Inovação, a rede InovaGov e o GNova.

Por se tratar da iniciativa mais antiga, essa contextualização começa pelo Concurso de Inovação na Gestão Pública, que foi criado no período do governo de Fernando Henrique Cardoso, o qual passa a se tornar parte da estrutura da administração pública de forma consolidada em abril de 1996. O próprio ex ministro Bresser Pereira, que teve os

²⁶ As informações sobre o projeto *Doing Digital* encontram-se em: <https://www.oecd.org/going-digital/project/>

primeiros *insights* de formalizar um concurso que premiasse iniciativas inovadoras no governo federal, conforme ele mesmo confirma

de fato, a decisão de criar em 1996 o programa Inovações no Setor Público conduzido pela ENAP foi minha. A ideia era a de premiar um número grande de iniciativas inovadoras cada ano. Dessa forma, criamos um prêmio "democrático" que muitos servidores poderiam alcançar - o que os estimularia a realizar inovações. A ideia do concurso veio de uma experiência internacional [...] (BRESSER PEREIRA – relato por e-mail).

Em documento produzido pela ENAP outros detalhes são elucidados sobre a ideia de Bresser Pereira de criar o concurso. De acordo com o que foi descrito tal ideia nasceu de uma conversa com dois especialistas (Luca e Nicoletta Meldolesi), que relataram suas experiências sobre um prêmio de iniciativas inovadoras na Itália. Ao ser concebido, o concurso em seu lançamento era uma parceria entre o MARE e a ENAP. Ele fazia parte de um conjunto de ações implementadas na Administração Pública Federal com o objetivo de “estimular e promover a implantação da administração pública gerencial” (PETRUCCI, 2002).

Em 1995 foi encaminhado ao Congresso Nacional o PDRAE, apresentando os pressupostos e diretrizes que mudariam a forma de organizar e operar a máquina pública, tendo a nomenclatura de modelo gerencial ou a Nova Gestão Pública (PETRUCCI, 2002). Com essa premiação buscava-se estimular e encorajar a disseminação de “boas práticas” de gestão e de reconhecer os servidores engajados (PETRUCCI, 2002).

O concurso iniciado em 1996 perdura até o presente momento estando na sua 23ª edição. Durante boa parte do tempo foi a iniciativa institucionalizada na administração pública federal tendo como enfoque a inovação. Em 2011, houve a criação de um concurso similar no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o INOVASUS, organizado na ocasião pela Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, que tinha como finalidade identificar e fortalecer ações inovadoras no âmbito da gestão do trabalho, além de reconhecer e dar visibilidade a essas iniciativas. Há registros sobre essa iniciativa até 2015, havendo uma descontinuidade no concurso que é retomado nos anos de 2018 e 2019.

Além disso, em 2015 começa a tomar corpo por meio do Departamento de Modernização da Gestão Pública, órgão da Secretaria de Gestão do MPlan²⁷ um

²⁷ O departamento citado passou por diversas reestruturações ao longo do tempo. Primeiro chamando-se de Departamento de Modernização da Gestão Pública, na sequência passando a se chamar de Departamento de Modernização de Serviços Públicos e Inovação (ambos revogados pelo Decreto nº 9.353,

movimento que tinha como enfoque o aprofundamento de uma agenda voltada para inovação no setor público. No ano citado uma comitiva organizada pelo Ministério do Planejamento, ligada ao Departamento de Modernização da Gestão Pública (órgão da Secretaria de Gestão) realizou visitas a embaixadas de alguns países para apresentar o programa do governo brasileiro voltado para inovação, em busca de parcerias. Entre o que foi divulgado pelas embaixadas estava “o InovaGov” e a Semana de Inovação na Gestão Pública. Os países visitados na ocasião foram Inglaterra, Estados Unidos, Suécia, China e Dinamarca. A seguir o relato do entrevistado sobre essa questão:

a gente mapeou 20 embaixadas que tinham tema de inovação prioritários, Suécia, Inglaterra, Estados Unidos, China e tal. A gente foi apresentar o programa lá, engraçado que a pior reunião foi com a Dinamarca, mas o embaixador falou que em três meses ia chegar o novo consultor de inovação na embaixada e eles iam procurar a gente. Exatamente três meses depois apareceu o pessoal da embaixada, [...], cheio de interesse para fazer cooperação. Nós na época não íamos conseguir fazer a cooperação com a nossa unidade porque ela estava sendo extinta, então eu fiz a ponte com a ENAP, e a ENAP pegou a parceria e acabou dando tudo certo.

O Entrevistado 2 complementa que

2015 realizou-se a primeira semana de inovação pública, nessa semana de inovação pública já foi uma decorrência de um trabalho da assessoria especial de modernização na gestão, que era uma área do ministério de planejamento, [...] Essa missão envolveu visitar uns países e ver o que eles estavam fazendo de inovação, inclusive convidar vários deles para essa primeira semana de inovação pública e partir daí o desdobramento da primeira semana de inovação, ampliou-se essa parceria com a Dinamarca e gerou-se o laboratório, surgiram as conversas que levaram à rede InovaGov e várias coisas.

Além de apresentar o projeto para os países buscava-se parceiros para compor as palestras e atividades que estavam sendo planejadas para a Primeira Semana de Inovação. Ela foi criada a partir da percepção de uma necessidade latente de ofertar a servidores da Administração Pública Federal o acesso a um momento que promovesse um ambiente um ambiente interativo, de troca de ideias e soluções para melhorar os processos e serviços públicos. Ela iniciou a partir de uma parceria entre o Ministério do Planejamento e o Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de estimular a cultura da Inovação e empreendedorismo. Hoje ela é promovida e organizada por agentes da Rede InovaGov,

de 2018) e em 2019 com as mudanças realizadas nos ministérios esse departamento muda novamente de nome por meio do Decreto nº 9.745 de 8 de abril de 2019 passando a se chamar de Departamento de Experiência do Usuário de Serviços Públicos ligado à Secretaria de Governo Digital.

que é formada por atores das três esferas governamentais, da sociedade civil, do terceiro setor, da iniciativa privada e das universidades (BRASIL, 2015).

O GNova, por sua vez, não estava nas ideias iniciais apresentadas pela comitiva brasileira. Contudo, como o E2 aponta, três meses depois da visita ao governo dinamarquês, eles de fato voltaram a procurar o governo brasileiro, muito interessados em estabelecer uma cooperação. Foi então proposto ao governo brasileiro foi a criação de um laboratório de inovação em governo, nos moldes do MindLab (laboratório dinamarquês de inovação em governo), com todo o suporte e apoio dos atores do laboratório dinamarquês. Inclusive disponibilizando um profissional no Brasil para apoiar no processo de implantação e implementação do laboratório. Na ocasião, como disse o E2, o departamento que encabeçou essa comitiva internacional estava em processo de extinção, mas havia grande interesse em que essa cooperação fosse estabelecida.

Para que a cooperação ocorresse, entra nesse cenário a figura da ENAP, que passa a ser o ator que concretiza essa cooperação. O laboratório nasce em agosto de 2016 com o nome de GNova, tendo uma profissional brasileira, contratada e remunerada pelo MindLab, para estar presente por dois anos apoiando a consolidação e a adequação das metodologias ao cenário brasileiro. O GNova é criado com o propósito de “desenvolver soluções inovadoras em projetos com instituições do governo federal para que o serviço público possa responder com mais eficiência às demandas dos cidadãos” (ENAP, 2019).

6.1.2 OS ATORES QUE COMPÕEM AS PRÁTICAS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL

Uma das categorias do estudo sobre Lógicas institucionais, versa sobre atores que construíram ou constroem a(s) lógica(s) da inovação no serviço público federal. Por isso, nesta seção são apresentados os atores que, possuem representatividade, seja de forma direta ou indireta. A apresentação deles se dará primeiro em âmbito nacional para, posteriormente, apresentar aqueles que se encontram em âmbito internacional.

No âmbito nacional os atores foram dispostos em dois núcleos: o central e o periférico. Assim, os atores que formam o **núcleo central**, quando se aborda as ações descritas nesse estudo são: a ENAP, o MPlan, o Tribunal de Contas da União (TCU), o

Conselho da Justiça Federal (CJF), os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e o IPEA.

No **núcleo central** apresentam maior expressão a Escola Nacional de Administração Pública e o MPlan²⁸, que desde a criação do Concurso de Inovação em 1996 são atores presentes e orquestradores das ações. Cabe recapitular que o Ministério do Planejamento entra em cena em 1998, quando é incorporado à sua estrutura o MARE. A ENAP é uma escola vinculada ao MPlan e, devido a isso, muitas de suas ações são organizadas e articuladas junto a esse ministério. As principais ações e iniciativas que têm como foco central o fomento da inovação no setor público perpassa por essas instituições.

A partir da constituição da rede InovaGov e da Semana de Inovação outros dois atores passam a fazer parte deste núcleo, através da celebração do Acordo de Cooperação Técnica para formar a rede de inovação, são eles: o TCU e o CJF. O acordo foi assinado em outubro de 2016, tendo como finalidade, além da criação da rede, “promover o fomento e o apoio à execução de projetos e à adoção de práticas inovadoras no âmbito governamental, de modo a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à gestão pública e à prestação de serviços à sociedade” (BRASIL, 2016, p. 1)²⁹.

Cabe resgatar a função do TCU e do CJF na Administração Pública brasileira. O TCU é um órgão de controle externo que auxilia o Congresso Nacional no controle das ações das entidades da administração direta e indireta, quanto a sua execução orçamentária e financeira³⁰. Por sua vez o CJF é considerado um órgão primordial nas atividades da Justiça Federal tendo como finalidade exercer controle administrativo e orçamentário de primeiro e segundo graus, com poderes correicionais³¹.

Ainda no âmbito do núcleo central pode-se observar a participação ativa de uma categoria profissional atuando fortemente no desenvolvimento das ações que tem como enfoque a inovação. Essa categoria profissional chama-se: EPPGG. A carreira citada foi criada em 1989 por meio do Decreto nº 7.834 de 6 de outubro de 1989, revogada posteriormente pela Lei nº 8.216 de 13 de agosto de 1991, sendo transformados em

²⁸ Cabe ressaltar que no início de 2019 entre as primeiras ações do presidente eleito foi incorporar o Ministério da Economia (ME) por meio da Medida Provisória nº 870/2019.

²⁹ Mais detalhes sobre o acordo de cooperação serão apresentados na seção 6.3.

³⁰ Informações extraídas de: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>

³¹ Informações extraídas de: <https://www.cjf.jus.br/cjf/conheca-o-cjf/>

Analistas de Orçamento. Essa situação não perdurou por muito tempo, pois em 1992 por meio da Lei nº 8.460 a carreira de EPPGG foi restaurada. Existe uma associação chamada Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), que congrega esses profissionais (ANESP, 2016). De acordo com depoimento, na época Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento, veiculado na página da ANESP, o EPPGG é uma carreira para pessoas que desejam fazer a diferença no setor público, devendo envolver pessoas que gostam de resolver problemas, que buscam lutar pelo interesse público e interferir nas políticas de governo, interagindo com a classe política (com o congresso e com o executivo) e com a sociedade. A partir de informações trazidas pela ANESP em 2014 por meio do Portal da Transparência, os EPPGG estavam distribuídos por 83 órgãos diferentes, sendo o Ministério do Planejamento³², a Presidência da República e o MDS e Combate à Fome.

O último ator a ser apresentado no núcleo central é o Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA). Ele tem desenvolvido, em parceria com a ENAP desde 2017, publicações sobre o tema inovação, dedicados a produção e disseminação de conhecimento. O IPEA é tradicionalmente conhecido por desenvolver pesquisas que sirvam de suporte técnico e institucional para as ações governamentais e para a formulação de políticas públicas. Os estudos promovidos pelo IPEA são de livre acesso para sociedade, sendo veiculados de forma eletrônica, impressa ou mesmo por meio de eventos³³.

Entre os atores que fazem parte do **núcleo periférico** estão principalmente os órgãos integrantes da rede InovaGov. A Rede InovaGov expressa por meio de um acordo, formas de cooperação, como descrito na cláusula terceira, inciso II, está o “compartilhamento de práticas, conhecimentos, informações, estudos e pesquisas referentes a inovação no setor público [...]” (BRASIL, 2016, p. 1). Para isso, tornou-se possível que os mais diversos atores pudessem ser incorporados a ela. De acordo com informações do site da InovaGov os atores estão organizados em setores, são eles: setor público (composto por 72 organizações), setor privado (composto por 20 organizações), terceiro setor (composto por

³² Pasta incorporada ao ME no início de 2019.

³³ Informações extraídas de:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68

10 instituições) e o setor acadêmico composto por quatro organizações (além dos pesquisadores independentes que não estão relacionados).

O Quadro 8 apresenta essas instituições na íntegra.

Quadro 8 - Atores que compõem a InovaGov

Setor Público
1. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
2. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
3. Agência Nacional de Aviação Civil
4. Agência Nacional de Energia Elétrica
5. Agência Nacional de Saúde Suplementar
6. Agência Nacional de Telecomunicações
7. Agência Nacional de Transportes Terrestres
8. Agência Nacional de Vigilância Sanitária
9. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
10. Banco Central do Brasil
11. Banco do Brasil
12. Caixa Econômica Federal
13. Câmara dos Deputados (Assessoria de Projetos e Gestão – Aproge)
14. Câmara Legislativa do Distrito Federal (Labhinova)
15. Centro de Gestão da Tecnologia da Informação do Governo do Estado do Amapá
16. Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer – SP
17. Centro de Educação Tecnológica do Amazonas
18. Comissão Nacional de Energia Nuclear
19. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
20. Conselho da Justiça Federal (CJF)
21. Controladoria-Geral do Distrito Federal
22. Dataprev
23. Defensoria Pública da União
24. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
25. Embratur – Instituto Brasileiro do Turismo
26. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
27. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
28. Escola de Governo e Gestão da Prefeitura de Niterói
29. Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
30. Fundação Cultural Palmares
31. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
32. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
33. Instituto de Gestão Pública de Pernambuco Governador Eduardo Campos
34. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
35. Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva
36. Justiça Federal de Santa Catarina
37. Justiça Federal em Primeiro Grau em São Paulo
38. Justiça Federal em Primeiro Grau no Rio Grande do Sul (Seção Judiciária no Rio Grande do Sul)
39. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
40. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)
41. Ministério da Defesa
42. Ministério da Economia (ME)
43. Ministério da Educação
44. Ministério da Justiça e Segurança Pública
45. Ministério da Cidadania
46. Ministério da Saúde (MS)
47. Controladoria-Geral da União
48. Ministério das Relações Exteriores (MRE)
49. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

50. Ministério do Meio Ambiente
51. Ministério do Trabalho
52. Ministério do Turismo
53. Ministério Público Federal
54. Procuradoria Federal no Estado do Paraná
55. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
56. Secretaria da Receita Federal do Brasil
57. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
58. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Minas Gerais
59. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal
60. Secretaria de Gestão e Recursos Humanos do Governo do Espírito Santo
61. Secretaria de Governo da Presidência da República
62. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul – SPGG
63. Secretaria de Saúde do Distrito Federal
64. Secretaria do Tesouro Nacional
65. Senado Federal
66. Serviço Federal de Processamento de Dados
67. Serviço Florestal Brasileiro
68. Tribunal de Contas da União
69. Tribunal Regional Federal da 1ª Região
70. Tribunal Superior Eleitoral
71. Tribunal Superior do Trabalho
72. Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

Setor Privado

73. 4MTI
74. Accenture
75. Agência Social
76. Barroso Fontelles Barcellos Mendonça Advogados
77. BrazyLAB
78. Echos Laboratório de Inovação
79. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
80. GovLab – EloGroup
81. Hepta Tecnologia e Informática
82. Infox
83. Instituto Brasileiro de Inteligência Artificial (IA)
84. Legal Labs Brasil
85. Livework
86. Maven
87. MGOV
88. Microsoft
89. Pieracciani Desenvolvimento de Empresas
90. Softplan
91. Trubr
92. WeGov

Terceiro Setor

93. Agenda Pública
94. Brasscom, Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação
95. BSA – The Software Alliance
96. Escola de Políticas Públicas
97. Instituto Arapyau
98. Instituto Helio Beltrão
99. Instituto Hospital de Base do Distrito Federal
100. Instituto Modal
101. Instituto Sabin
102. Instituto Tellus – Inovação e Design em Serviços Públicos

Setor Acadêmico

103.	Instituto Federal de Brasília
104.	Pólo de Inovação Campos dos Goytacazes, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense
105.	Universidade Federal de Goiás
106.	Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG
107.	Pesquisadores independentes

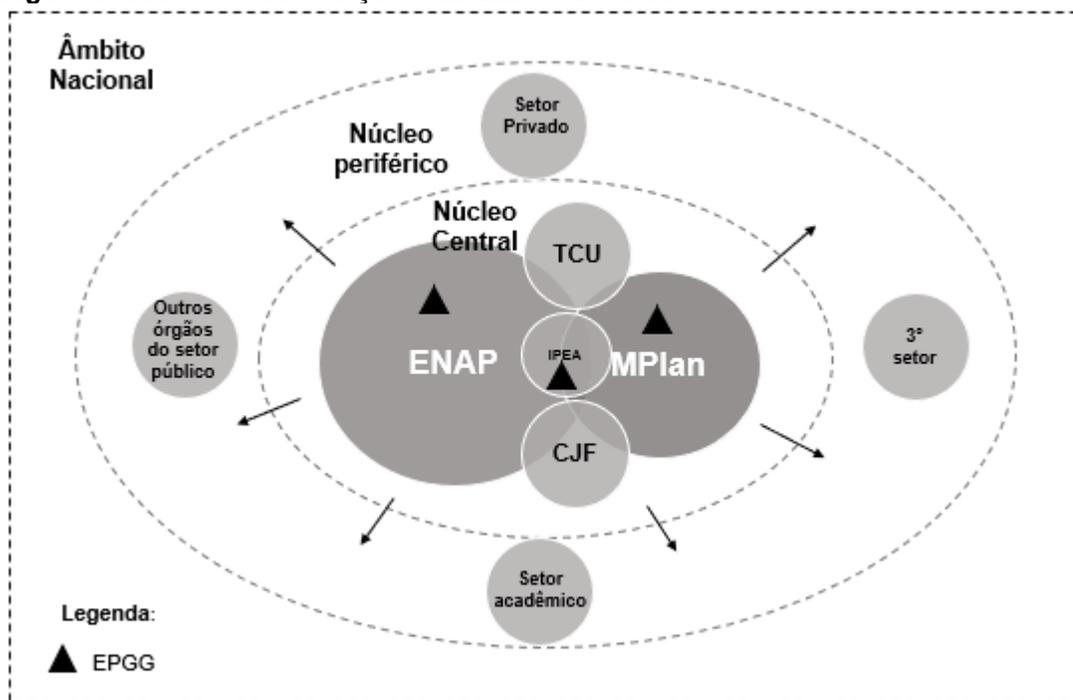
Fonte: Elaborado pela autora. Informações extraídas de Rede InovaGov (BRASIL, 2019).

O Quadro 8 apresenta os atores do **núcleo periférico**, desconsiderando aqueles que fazem parte do núcleo central e compõem a rede. São atores que, embora componham a InovaGov e estejam engajados em desenvolver nos seus órgãos ações inovadoras, participam da rede de forma passiva. Ela serve para ter acesso a informações sobre o que está acontecendo no campo da inovação no setor público, troca de experiências, participação em eventos, entre outras possibilidades.

Há um ator que não compõe a rede, mas que é preciso incorporá-lo como pertencente ao núcleo periférico, a Universidade de Brasília (UnB). A UnB por meio da figura de um professor-pesquisador que tem desenvolvido junto a seus orientados trabalhos de conclusão e dissertações que tem, em sua maioria, como objeto de estudo análises que envolvem as iniciativas premiadas do concurso de inovação.

A Figura 4 sintetiza os núcleos apresentados e as formas de relação entre eles.

Figura 4 - Atores e suas relações em âmbito Nacional



Fonte: elaborado pela autora.

Entre os atores do **núcleo central** pode-se notar maior expressividade na participação e na relação sinérgica entre a ENAP e o MPlan, por isso foram representadas esferas maiores na Figura 4. Isso pode ser constatado quando as ações mais significativas no campo (o concurso, a rede, a semana de inovação e o laboratório de inovação em governo) têm esses dois atores como principais na criação, implementação e perpetuação delas. Além disso, na quarta Semana de Inovação ocorrida em novembro de 2018, pode-se observar o protagonismo desses dois atores na composição do evento, na oferta das oficinas, nas mesas de discussão. Era notória a articulação e o trabalho dos indivíduos oriundos da ENAP e do Departamento de Modernização da Gestão Pública (INOVA), para que o evento ocorresse. Os atores TCU e CJF foram alocados no núcleo central, visto que participaram da criação da InovaGov e desempenham seu papel na Semana de Inovação, contudo foram apresentados por esferas menores, visto que há uma atuação menos expressiva e exercem menor força que os demais do núcleo central. O IPEA foi disposto por meio de uma esfera menor, visto que não exerce tanta influência quanto os demais atores. Sua posição na figura se deu por sua interação com a ENAP e com o MPlan. Por fim, o EPPGG, por ser uma categoria profissional, foi apresentado como parte integrante de mais de um órgão da esfera pública federal.

Os atores do **núcleo periférico** sofrem influência do núcleo central de diversas maneiras. Algumas possibilidades dessa influência são vistas no incentivo à pesquisa (como no caso da UnB e ENAP, onde um conjunto de dados sobre inovação no setor público foi apresentado a pesquisadores, originando diversos estudos posteriores), na disseminação de práticas inovadoras (cadernos do concurso de inovação), no desenvolvimento de metodologias, que podem ser replicadas (publicações do GNova), na promoção de encontros sobre o tema (GNpapos e Semana de Inovação), no suporte para repensar ações, programas e políticas públicas (por meio do GNova). Não se descarta nesse caso a interação do núcleo periférico para o núcleo central, contudo sua força não se mostra expressiva a ponto de ser retratada.

Além dos atores nacionais, há atores internacionais que se inter-relacionam com os atores internos diretamente ou servindo de inspiração. Os principais atores citados pelos entrevistados, que de fato interagiram ou interagem como o governo brasileiro são a OCDE, o MindLab (por meio de cooperação Brasil-Dinamarca), o *Laboratorio de Gobierno*

do Chile e o BID. Os atores que servem de inspiração estão a NESTA, O LABX – Laboratório de Experimentação para a Inovação no Setor Público – de Portugal.

O primeiro ator nesse meio e o mais importante é a OCDE. A OCDE é uma organização criada após Segunda Guerra Mundial e tem como missão “promover políticas que melhorem o bem-estar econômico e social das pessoas em todo o mundo” (OCDE, 2019a)³⁴. No trabalho desenvolvido por essa organização está promover fóruns onde governos podem trabalhar conjuntamente, compartilhando suas experiências e buscando soluções para os problemas comuns.

Outras questões são apontadas na página da OCDE para detalhar o trabalho que estão desenvolvendo desde sua criação, a saber (OCDE, 2019a):

Medimos a produtividade e os fluxos globais de comércio e investimento. Analisamos e comparamos dados para prever tendências futuras. Estabelecemos padrões internacionais em uma ampla gama de coisas, desde agricultura e impostos até a segurança de produtos químicos.

Também analisamos questões que afetam diretamente a vida cotidiana de todos, como quanto as pessoas pagam de impostos e seguridade social e quanto tempo de lazer podem ter. Comparamos como os sistemas escolares de diferentes países estão preparando seus jovens para a vida moderna e como os diferentes sistemas de pensão dos países cuidarão de seus cidadãos na velhice.

A OCDE configura-se num ator-chave em âmbito mundial, pois dita tendências, mensura dados de diversas nações, oferta tanto modelos padronizados para coleta de dados como faz recomendações de como os governos deveriam enfrentar os problemas que estão postos. Além disso, cabe reafirmar que é a organização que criou o Manual de Oslo e atualmente conta com o *Observatory of Public Sector Innovation* (OPSI), um observatório de inovação no setor público que atua junto a países que estão modificando a sua forma atuar por meio da inovação (OCDE, 2019b).

O Brasil não é um país membro da OCDE³⁵, mas como apresentado no site do Ministério das Relações Exteriores (MRE), diversos países em desenvolvimento têm buscado essa aproximação, visto que “o ingresso na organização equivaleria à obtenção de um “selo de qualidade”, que poderia estimular investimentos e a consolidação de reformas econômicas” (BRASIL, 2019).

³⁴ Informações contidas em: <http://www.oecd.org/about/>

³⁵ Observa-se que o país tem buscado fortemente ser um país membro, mas até o momento não atingiu o objetivo.

A interação entre o Brasil e a OCDE se dá desde 1990³⁶, todavia nos últimos anos por uma decisão da organização em aproximar a relação com cinco países emergentes - África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia – denominados como "*Key Partners*" (BRASIL, 2019). De acordo com o MRE quase todos os ministérios fazem parte de alguma cooperação com a organização. Atualmente o país tem participado aproximadamente de 36 instâncias da OCDE seja como convidado, associado ou participante, aderindo à 26 recomendações e outros instrumentos desenvolvidos por ela (BRASIL, 2019).

No âmbito da Inovação no setor público a OCDE tem uma atuação muito próxima ao governo brasileiro. Atualmente conduz dois estudos contratados pelo MPlan, tendo como suporte à ENAP para indicar pessoas-chave na condução dos estudos. O primeiro estudo versa sobre “O Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil” e o segundo trata-se de uma “revisão das Competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil”. Ambos estudos são ainda preliminares, devendo ter sua publicação final em junho de 2019. Na 4ª Semana de Inovação houve duas oficinas junto à OCDE que funcionaram como uma forma de validação dos estudos preliminares que haviam sido feitos até o momento.

O MindLab, Laboratório de Inovação em Governo da Dinamarca, entra nesse contexto quando Brasil e Dinamarca estabelecem um acordo de Cooperação Setorial Estratégica. Três meses após a visita da comitiva brasileira a embaixada dinamarquesa o referido governo retoma o contato para estabelecer o acordo. Na ocasião entre as questões apresentadas pelo governo brasileiro estava o processo de digitalização dos serviços públicos.

Tendo a digitalização do governo como base, o Ministério das Relações Exteriores da Dinamarca em 2015 passou a analisar possíveis maneiras de fazer a diferença envolvendo uma cooperação, verificando o estado atual do Brasil em comparação com outros projetos realizados por outros governos. Essa análise de pronto mostrou certa deficiência no que tange a digitalização do setor público brasileiro. De acordo com o que foi apontado por eles, essa deficiência pode prejudicar o alcance da eficiência, o combate à corrupção, limitando os serviços públicos e sobrecarregando a administração pública

³⁶ <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15584-o-brasil-e-a-ocde>

(BRASIL-DINAMARCA, 2018). Essa Cooperação Setorial Estratégica tinha três objetivos centrais (BRASIL-DINAMARCA, 2018):

Contribuir para o crescimento e desenvolvimento inclusivo e sustentável dos países parceiros, apoiando condições favoráveis para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Fortalecer e expandir as relações entre Dinamarca e os países parceiros.

Engajar o setor privado dinamarquês na entrega de soluções para os desafios dos ODS nos países parceiros. O envolvimento do setor privado é motivado por melhores condições estruturais, rede local, conhecimento e exposição a soluções de alta qualidade e eficientes em recursos.

Por meio desse acordo de cooperação surge a figura do MindLab, que passa a atuar em parceria com a ENAP para apoiar a criação, implantação e desenvolvimento do GNova. O MindLab foi o primeiro laboratório de inovação em governo, criado em 2002. Sua existência se mostrou relevante no meio internacional, servindo de inspiração para outros países criarem seus próprios laboratórios. Durante a sua existência passou diferentes orientações, “desde constituir um centro de metodologias criativas centradas no ser humano, ser um catalisador de um movimento internacional de inovação em governo, desenvolver capacidades em servidores até criar condições para mudança de cultura no setor público” (BRANDALISE; FERRAREZI; LEMOS, 2018, P. 18). A ideia desde a criação do MindLab, de acordo com os entrevistados, era de ele não ser uma estrutura que perdurasse por muito tempo, à medida que atingisse o objetivo de introjetar a cultura da inovação no setor público dinamarquês teria cumprido a sua missão. Assim, no final de 2018 as atividades do laboratório foram encerradas, transformando-se numa unidade de disrupção, de acordo como entrevistado 1.

Tanto o *Laboratório de Gobierno* do Chile e o BID entram como atores principalmente no desenvolvimento do GNova, laboratório do governo brasileiro. O entrevistado 1 identifica tanto o BID quanto o Laboratorio de Gobierno parceiros, com a articulação desses atores começou um diálogo latino americano sobre o tema, tendo laboratórios na Argentina, México, Peru, Colômbia e Brasil. De acordo com o entrevistado, hoje esses atores trocam entre si ideias e informações, compartilham eventos, formando-se uma rede.

O Entrevistado 1 complementa que

o BID tem uma área voltada para governo aberto [...] e tem começado a apostar assim como a OCDE em inovação em governo, é parte de uma estratégia de modernização do estado, e parte de uma estratégia de fortalecimento de instituições e governo aberto. Tanto o BID quanto a OCDE e outros órgãos têm começado a investir em inovação pública como uma ferramenta de melhoria de qualidade de governos, melhoria de qualidades políticas [...].

É importante apontar que o laboratório do Chile foi pioneiro na América Latina, servindo de referência para outros países dessa região do continente americano. O laboratório tem como missão promover inovações centradas nas pessoas e nas instituições públicas, tendo seus processos sustentados para o estabelecimento de uma relação de confiança entre Estado, seus trabalhadores e o setor privado³⁷.

O BID, teve sua criação idealizada no ano de 1890, numa Conferência Pan-Americana, em que se pensou na criação de uma instituição que promovesse o desenvolvimento da América Latina. Entretanto, somente em 1959 foi de fato criado, ao ser redigido um acordo da fundação do BID pela Organização dos Estados Americanos³⁸. Atualmente o BID tem pautado suas ações no que chamam de três desafios para o desenvolvimento, são eles: a inclusão social e equidade, produtividade e inovação e integração econômica. Além disso, existem temas transversais que também estão na agenda como as mudanças climáticas, a sustentabilidade e o meio ambiente e a capacidade institucional do Estado e Estado de direito³⁹. Em 2016 o BID publicou um material denominado: “Inovando para uma melhor gestão: a contribuição dos laboratórios de inovação Pública”. O conteúdo desse material é citado na apresentação do GNova em seu site⁴⁰.

Entre os atores citados como inspiração pelo que tem produzido no âmbito da inovação pública está a NESTA, uma Fundação de Inovação. Ela foi criada em 1998 no Reino Unido a partir de uma doação nacional para investimento em ciência, tecnologia e artes. Seu direcionamento para a área de inovação se deu a partir de 2006, quando passa a atuar em ações que visavam a melhoria do sistema de inovação no Reino Unido. Em 2011 criou o “*Innovation in Giving Fund*” em parceria com “*Office for Civil Society*” para apoiar instituições de caridade, serviços públicos e inovadores que trabalham na área. Existem também publicações conduzidas pela fundação que servem de referência para governos que buscam inovar. Entre elas estão duas publicações: “*Innovation in the Public Sector: How can public organisations better create, improve*

³⁷ Informações sobre o Laboratorio de Gobierno do Chile no seguinte endereço: <http://lab.gob.cl/el-lab/>

³⁸ Informações sobre a história do BID estão no seguinte endereço: <https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/historia-do-banco-interamericano-de-desenvolvimento%2C5999.html>

³⁹ Informações sobre os eixos de atuação do BID: <https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/visao-geral>

⁴⁰ <http://gnova.emap.gov.br/sobre/quem-somos>

and adapt?” e “Innovation in Public Sector Organisations A pilot survey for measuring innovation across the public sector”.

A NESTA tem em seu site uma área destinada a inovação em governo, onde expressa que sua missão nessa área é apoiar “governos e órgãos do setor público a fazer uso mais inteligente de pessoas, dados e tecnologia para reformar os serviços públicos, melhorar o engajamento dos cidadãos e gerar impacto social em grande escala” (NESTA, 2017, p. 3). E afirma que não trabalham sozinhos⁴¹ atuando conjuntamente com mais de 30 governos nacionais e dezenas de governos locais para apoiá-los no processo de inovação.

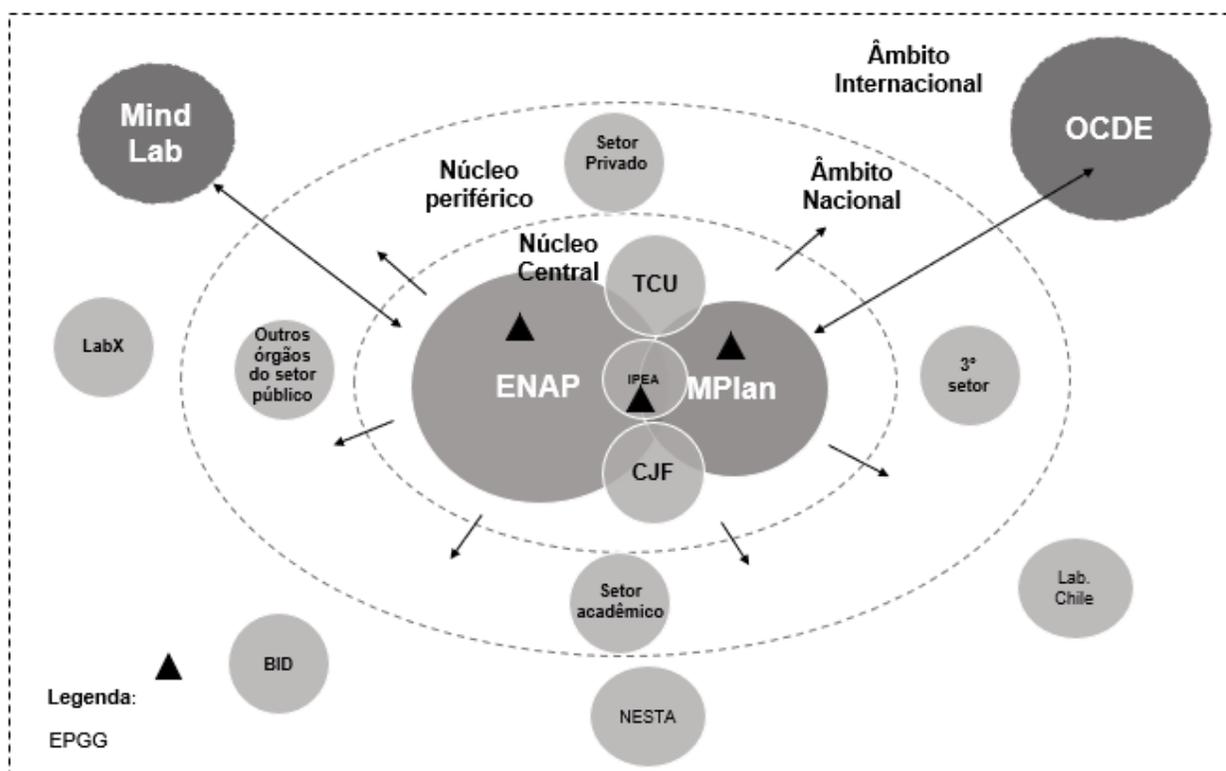
O LabX – Laboratório de Experimentação para a Inovação no Setor público – é o laboratório de inovação do governo português e tem se aproximado do GNova, trocando experiências e ideias do que tem sido desenvolvido em ambos países. O presente laboratório está incorporado na estrutura orgânica da Agência para Modernização Administrativa de Portugal⁴². Na última edição (2018) da semana de inovação em Brasília o coordenador do LABx esteve presente no evento como palestrante, onde falou sobre a promoção de serviços públicos centrados no cidadão em Portugal.

A Figura 5 representa os principais atores mapeados tanto no âmbito nacional quanto no âmbito internacional.

⁴¹ Além do trabalho conjunto com países e governos locais para buscar a inovação a NESTA possui outros parceiros, a citar: European Commission, the United Nations, the Welsh Government, The Cabinet Office, The Department for Business, Energy and Industrial Strategy, The Office for Civil Society at The Department for Culture Media and Sport, Cardiff University, Bloomberg Philanthropies, Heritage Lottery Fund, Big Lottery Fund, the GLA, The Waag Society, The Innovation Unit, ESADE Business School and The Social Innovation Partnership (TSIP).

⁴² Informações sobre o LabX em: <https://labx.gov.pt/>

Figura 5 - Atores nacionais e internacionais da inovação no caso brasileiro



Fonte: Elaborado pela autora.

Na Figura 5 a interação do MindLab e da OCDE foi representada por setas bidirecionais para salientar a importância dessa relação e a troca existente entre eles e o governo federal no processo de institucionalização da inovação no setor público brasileiro. Por isso, ambos atores foram representados em figuras maiores e cores mais intensas. Obviamente que existem outros atores que interagem com o Brasil no que tange essa pauta, isso pode ser visto nos palestrantes da semana de inovação que na última edição, por exemplo, pôde-se contar com representantes de governos da França, Itália, Colômbia, entre outros. Todavia, foi priorizado no presente trabalho retratar aqueles que de fato foram pontuados pelos entrevistados a importância do estabelecimento dessa relação.

6.2 SISTEMAS SIMBÓLICOS E PRÁTICAS MATERIAIS: A CONSTRUÇÃO DO ENTENDIMENTO DE INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Como Friedland e Alford descreveram em seu trabalho seminal em 1991, as ordens institucionais mais importantes no ocidente tem uma lógica central, que é construída por

meio de um conjunto de práticas materiais e construções simbólicas. Nesse capítulo busca-se apresentar essas práticas materiais e símbolos que tem construído a inovação na administração pública federal ao longo do tempo desde 1996 com a criação do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal⁴³.

A trajetória da inovação no setor público federal inicia com a criação do concurso instituído pela ENAP, que teve sua primeira edição em 1996. O Entrevistado 9 (E9) afirma que na ocasião, quando surgiu a ideia de conceber o prêmio, buscaram se inspirar em práticas internacionais focadas na melhoria do desempenho no setor público, na busca por resultado. Verificaram que havia outros concursos que serviam de referência, em países europeus. Como o E9 afirma que eles

ao olhar o que os outros faziam resolvemos lançar o prêmio como uma maneira de identificar experiências que já apontavam como sentido a reforma gerencial. Era muito importante ter um conjunto de evidências para dar apoio e sustentar as propostas de mudança na administração pública, então o prêmio nos pareceu que seria uma maneira de mostrar que era possível trabalhar com foco em resultados, que era possível já ter mensuração de desempenho, que era possível ter desenvolvimento gerencial.

A criação do concurso se deu como forma de dar visibilidade às práticas desenvolvidas na administração pública federal. Apresentá-las por meio de um concurso e das publicações das iniciativas davam materialidade a reforma, além de configurar-se em modelos a serem seguidos por outros órgãos da administração pública. Como é descrito na apresentação da primeira publicação do concurso, o objetivo de disponibilizar o documento era “contribuir para a reflexão sobre como e onde se inova no setor público, a partir da difusão dessas experiências” (PETRUCCI; RUA, 1998, p. 10). Nessa mesma publicação os critérios estabelecidos para a seleção das práticas foram os seguintes:

mudança qualitativa ou quantitativa em relação a práticas anteriores; impacto na qualidade do serviço prestado; utilização responsável dos recursos, produção e difusão de informações gerenciais; instrumentos para avaliação dos resultados; grau de responsabilização do corpo técnico e gerencial; desenvolvimento de parcerias; participação de entidades de classe; participação de beneficiários na avaliação de resultados e possibilidades de transferência para outras instituições públicas.

⁴³ O concurso na sua primeira edição chamava-se “Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal”, permanecendo com essa nomenclatura até a terceira edição.

Não há em nenhum momento uma argumentação sobre o que consideram inovação na administração pública. Como o E9 complementou não havia a preocupação com o conceito de inovação ou de o que seriam práticas inovadoras na administração pública.

Na publicação intitulada “Ações premiadas no primeiro concurso de Experiências inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal”, estão dispostas todas as 48 iniciativas que receberam destaque. Houve na ocasião a submissão de 159 propostas, sendo 18 delas desclassificadas por não se enquadrarem no escopo do concurso. Além disso, a equipe coordenadora, juntamente com a Diretoria de Pesquisa e Difusão da ENAP, realizou uma pré-seleção, limitando a 107 o número de propostas que foram encaminhadas à comissão julgadora daquele ano (PETRUCCI; RUA, 1998). O Concurso estava organizado em nove categorias, são elas: planejamento e desenvolvimento organizacional, capacitação profissional e gestão de recursos humanos, avaliação de desempenho e controle de resultados, atendimento ao usuário, parcerias e gestão participativa, gestão de serviços sociais, gestão financeira e orçamentária, gestão de serviços gerais e modernização de procedimentos (PETRUCCI; RUA, 1998).

Em sua maioria, as práticas premiadas estavam focadas em melhorias de processos, informatização, capacitação⁴⁴, melhorias no desempenho dos órgãos no que tange a qualidade e a quantidade dos atendimentos, a busca pela eficiência e pela eficácia. O Quadro 9 demonstra os principais resultados alcançados pelas práticas premiadas e a Figura 6 a nuvem de palavras, enfatizando aquelas que mais incidiram nos relatos dos resultados.

Quadro 9 - Resultado das práticas premiadas em 1996

Aumento da Eficácia	Eliminação de pedidos em excesso
Aumento da Eficiência	Expansão do Atendimento
Aumento da produtividade	Melhoria da Qualidade
Aumento da qualidade de vida dos servidores	Melhoria de Desempenho
Aumento da qualificação profissional	Melhoria de processos
Aumento das ações de fiscalização	Melhoria de Resultados
Avaliação de desempenho	Melhoria do atendimento ao usuário
Avaliação e controle	Gestão de Estoque
Busca da Qualidade Total	Racionalização de tempo e custo
Desenvolvimento de Sistemas de Informação	Redução de custos
Divulgação de Informações Públicas	Resgate da Credibilidade
Economia de Custos	Satisfação da clientela
Eliminação de erros	Visão mais abrangente do processo de trabalho

⁴⁴ Entre as práticas premiadas na área de capacitação identificou-se aquelas focadas na formação educacional de servidores, visto que na realidade da época existia no quadro de servidores pessoas sem ensino fundamental e médio completos, e até mesmo pessoas não alfabetizadas.

e aprovado suprimindo a palavra qualidade e incluindo eficiência como princípio fundamental da administração pública, como se ambos equivalessem (PEREIRA, 1998).

Como é pontuado no ensaio sobre os seis primeiros anos do prêmio, o que se buscava ao premiar as práticas era identificar nelas a implementação da mudança na cultura administrativa governamental. Isso pode ser visto na seguinte afirmação presente nesse ensaio: “Não se tratava de premiar políticas públicas inovadoras, mas sim de identificar novas formas de gerenciamento no setor público, novas e boas práticas de gestão” (PETRUCCI, 2002, p. 4).

Assim permaneceu a sistemática das premiações nos três primeiros anos, sendo premiadas 144 práticas no período. Em 1998 o prêmio passa a se chamar Hélio Beltrão. A capa do livro organizado na época, inclusive, traz a fotografia de Hélio, conforme Anexo I. Vincular o nome de Beltrão configurava-se em uma homenagem a sua trajetória. Ele foi uma figura conhecida por atuar em âmbito governamental em boa parte de sua carreira profissional e é lembrado por marcos importantes nesse percurso, a saber⁴⁶:

- Responsável por formular o Decreto Lei nº 200 (de 25 de fevereiro de 1967), que estabeleceu a forma de funcionamento da administração pública federal e apresenta as diretrizes para a reforma administrativa;
- Em 1967 foi convidado a ser Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, e estava entre suas premissas de trabalho a descentralização administrativa;
- Em 1979 foi convidado a ser o ministro do Ministério da Desburocratização. No período em questão implantou diversas inovações, simplificando alguns processos através da eliminação de milhões de documentos e convenções.

Vincular a figura de Beltrão reforçava o simbolismo por detrás do prêmio, visto que ele ficou conhecido por combater o modelo burocrático de gestão predominante na administração pública, que era uma das “bandeiras da reforma gerencial”: combater esse modelo, que segundo os teóricos a favor da reforma, era ineficiente e incapaz de dar respostas as demandas que estavam surgindo nessa área.

Na época, na quarta edição do concurso foi criada uma variação do prêmio, uma premiação especial chamada “**Prêmio Especial de Desburocratização**”. Ela foi instituída

⁴⁶ As informações sobre Hélio Beltrão foram extraídas do seguinte site: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc271010.htm>

pelo Instituto Hélio Beltrão, justamente para dar ênfase e destaque a iniciativa que tivesse como foco a desburocratização (ENAP, 2001). Na época o concurso passou a premiar um número menor de práticas, reduzindo naquele ano para 18. Isso ocorreu pelo posicionamento dos organizadores do concurso em aplicar maior rigor na seleção, sendo as práticas julgadas determinadas como “**melhores práticas**” por indicadores quantitativos e qualitativos (indicadores de desempenho) (FERRAREZI; AMORIM, 2007). Nessa edição os relatos das práticas passaram a apresentar maior nível de detalhamento nas publicações das propostas submetidas. Percebe-se que, mesmo tornando mais rigoroso os critérios de seleção, as escolhas ainda se norteavam por uma agenda pautada na administração gerencial.

Na 5ª edição foi escolhido entre os projetos daquele ano uma experiência que destacasse a **gestão empreendedora**. Na ocasião esse prêmio especial foi dado ao Ministério da Previdência Social, que criou sua ouvidoria para atendimento a seus “clientes”⁴⁷, como expresso no livro da quinta edição do concurso. Como forma de reconhecimento foi dado a um dos membros da equipe executora passagens e diárias para participar do *congresso anual do Centro Latino-Americano de Administración para el Desarrollo (CLAD)* (LEMOS, 2000).

No ano em questão houve mudanças na ênfase dada ao concurso, uma vez que foi adotado no Plano Plurianual (PPA) do período de 2000 a 2003⁴⁸ o modelo de gestão por programas, tendo a finalidade de alcançar maior transparência e responsabilização. O PPA na ocasião dava enfoque a gestão empreendedora pautada em resultados, a busca pela qualidade na prestação de serviços, a desburocratização, responsabilidade no uso dos recursos e redução de custos e a valorização e capacitação dos servidores (LEMOS, 2000). Tendo o PPA como ponto de partida, o concurso no período passou a estar alinhado a ele.

Na sexta edição do concurso, na publicação das práticas premiadas, fala-se sobre o conceito de inovação, apontando que os projetos ganhadores estavam alinhados a esse entendimento. O trecho que expressa o conceito aborda que inovação são as

⁴⁷ Cabe ressaltar que ao invés de tratar as pessoas atendidas pela prática desenvolvida como cidadãos foi utilizada a expressão clientes.

⁴⁸ O período em questão refere-se ao segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

ações gerenciais implementadas que tenham introduzido mudanças substantivas na Administração Pública Federal, baseadas nos princípios: orientação para resultados, foco no usuário-cidadão, aumento da eficácia e eficiência organizacional ou do programa, estímulo à criatividade na realização do trabalho, valorização do servidor, desenvolvimento de dirigentes, gerentes e servidores públicos, responsabilização e trabalho em equipe, horizontalização das estruturas, desburocratização, transparência dos processos decisórios, descentralização das ações e desenvolvimento de parcerias.

Na sétima edição do concurso que ocorreu em 2002, conforme Anexo II, três práticas possuem a chancela “**Destaque da Gestão Empreendedora**”, são elas: Sistema de Planejamento e Execução Orçamentária, a Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático e o “Pregão”, uma nova modalidade de licitação. De maneira genérica, todas essas práticas passavam por um processo de informatização, ligado à busca de eficiência e controle.

Assim, como Ferrarezi e Amorim (2007) sintetizaram, nas sete primeiras edições do concurso o que estava em jogo não era a característica de ineditismo da ação, mas se ela dava suporte à superação dos preceitos burocráticos e se adotava princípios ou ferramentas gerenciais. Cabe frisar que em 2002, na 7^o edição do Concurso de Inovação na Gestão Pública, foi o último ano em que foi vinculado o nome de Hélio Beltrão à premiação. Como apresenta o Entrevistado 9, não fica claro o porquê dessa desvinculação, o entrevistado cogita que pode ter ocorrido pelo fato de o nome de Beltrão estar fortemente ligado ao período da ditadura militar. Outra questão que pode estar relacionada é a troca de governo que ocorre 2003, iniciando a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, pertencente ao Partido dos Trabalhadores, que não tinha em sua política de governo continuar implementando as diretrizes da reforma.

Como as autoras relatam, no governo Lula, que assume seu mandato em 1^o de janeiro de 2003, constata-se algumas mudanças em relação ao concurso. Como é apresentado no livro da 8^o edição, passa-se a ter uma preocupação com o conceito de inovação, que se torna o elemento-chave para determinar se a ação deve ser premiada ou não, flexibilizando os critérios que antes direcionavam para a administração gerencial (PAIVA; ARAÚJO, 2004). Contudo, ao verificar as categorias do prêmio no ano citado (2003) vê-se que foram mantidas questões como melhoria contínua e simplificação e agilização de procedimentos. A única incorporação que apresenta um diferencial é a categoria inclusão social, que premiou uma iniciativa dos Correios ligada ao voluntariado

N.	Critérios de seleção	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª
	Avaliação de resultados com utilização de indicadores											
	Geração de resultados e de impactos positivos/ Geração de impacto positivo, segundo indicadores claramente definidos, qualitativos ou quantitativos											
4	Grau de responsabilização do corpo técnico e gerencial											
	Desenvolvimento de parcerias											
5	Existência de parcerias e de articulação e sinergia com outras iniciativas											
	Participação de entidades de classe											
6	Participação de beneficiários na avaliação de resultados											
7	Simplificação dos procedimentos											
8	Desburocratização e simplificação dos procedimentos/ Racionalização com simplificação dos procedimentos											
9	Coerência e relevância com sua missão institucional/ Relevância e coerência com a missão institucional											
	Relevância e coerência com sua missão institucional											
10	Criatividade administrativa e gerencial											
11	Produção e difusão de informações gerenciais											
	Gerenciamento de informações											
12	Redução efetiva e mensurável nos gastos públicos											
13	Utilização responsável dos recursos											
	Utilização eficiente dos recursos / Utilização eficiente de todos os recursos											
14	Desenvolvimento de processos de negociação											
15	Resgate da história organizacional											

Fonte: Ferrarezi e Amorim (2007).

Nos três primeiros anos percebe-se que os critérios de avaliação das iniciativas estavam focados nos pressupostos da reforma gerencial. Basicamente, os quatro primeiros anos tinham como critérios: a existência de instrumentos para avaliação de resultados, o grau de responsabilização do corpo técnico e gerencial, o desenvolvimento de parcerias, a participação de entidades de classe, a participação de beneficiários na avaliação de resultados, a criatividade administrativa e gerencial e a utilização responsável dos recursos (ligado ao uso eficiente dos recursos). Nos quatro últimos anos, em que houve mudança de governo, alguns critérios deixaram de existir dando lugar a outros. Os itens a seguir apresentam essas mudanças:

- a) Mudança qualitativa ou quantitativa em relação a práticas anteriores/Mudança qualitativa ou quantitativa em relação a práticas anteriores, com mensuração dos resultados deu lugar a introdução de inovações em relação a práticas anteriores;
- b) Instrumentos para avaliação de resultados e avaliação de resultados com utilização de indicadores passou a ser geração de resultados e de impactos positivos / Geração de impacto positivo, segundo indicadores claramente definidos, qualitativos ou quantitativos;
- c) Redução efetiva e mensurável nos gastos públicos e utilização responsável dos recursos passou a se chamar utilização eficiente dos recursos / Utilização eficiente de todos os recursos.

Percebe-se que nesses itens o que mudou foi a redação do critério, permanecendo o sentido do que se buscava ao avaliar as práticas. Alguns deles, que existiam no início do concurso, foram desconsiderados ao longo do tempo. Outros deles eram critérios na criação do prêmio e deixaram de existir nos 11 primeiros anos. Entre eles estão: grau de responsabilização do corpo técnico e gerencial, participação de entidades de classe, desburocratização e simplificação dos procedimentos/ Racionalização com simplificação dos procedimentos, criatividade administrativa e gerencial e gerenciamento de informações. Como pode ser visto, os itens listados estavam muito imbricados a avaliar a implementação da reforma regencial por meio das práticas.

Passados mais de 11 anos da primeira edição do concurso, somente em 2007 com a troca de gestão na ENAP, foi realizado um estudo bibliográfico para determinar conceitualmente o que seria entendido por inovação no concurso. Como o Entrevistado 3 afirma:

na época o que eu percebia era que a inovação estava sendo um tema discutido em outros países desenvolvidos, a OCDE estava promovendo isso, o manual de Oslo, enfim, vários países estavam dando destaque pra isso, e eu achava que a gente usava pouco o potencial do concurso, e aí fizemos uma revisão, então a gente redefiniu o que era inovação, redefiniu todos os critérios, muito em função do que a administração pública deveria valorizar como o que seria um incentivo pra uma boa gestão, ou pra uma gestão inovadora, a gente fez uma revisão bibliográfica, fez um *benchmarking* e demos uma nova cara pro concurso (E3).

Essa revisão bibliográfica e o novo conceito de inovação adotado pelo concurso a partir daquele ano estão descritas no caderno nº 34 da ENAP denominado **Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal? / Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006)**. Os autores trazidos como referência para construção do conceito foram: Alberti e Bertucci (2006) e Koch e Hauknes (2005). O segundo trabalho citado é vinculado ao projeto de pesquisa Publin, que com a ajuda da Comissão Europeia, estavam recebendo papel de destaque nos estudos com enfoque no setor público. O

Quadro 11 apresenta os dois conceitos.

Quadro 11 - Conceitos norteadores do novo entendimento do conceito de inovação para o concurso em 2007

Conceito	Autores
A inovação no governo pode envolver a incorporação de novos elementos existentes ou uma mudança significativa em relação à forma tradicional de se fazer as coisas. Inclui novos produtos, novas políticas públicas e programas, novos processos, novos modelos de procedimentos para atender problemas de políticas públicas.	Alberti e Bertucci (2006, p. 5)
A inovação no setor público pode incluir produção de coisas materiais ou produtos, mas envolve, mais frequentemente do que no setor privado, a aplicação de coisas já existentes ou a prestação de serviços, acompanhada por mudança organizacional e desenvolvimento de uma política pública. [...] É a implementação premeditada de mudança intencional de comportamento de agentes sociais, no contexto da atividade em consideração [...]. É fazer algo de maneira diferente deliberadamente, a fim de atingir certos objetivos, e a razão de fazer isso é modelada pelo ambiente do indivíduo.	Koch e Hauknes (2005, p. 7; 9)

Fonte: elaborado pela autora.

Tendo como referência os conceitos de inovação no setor público dos autores apresentados no

Quadro 11 e de outros estudiosos do tema, Ferrarezi, Amorim e Tomacheski (2010, p. 15) constroem o conceito de inovação que o concurso passou a adotar a partir de 2007 como: **“mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação de mecanismos**

existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade”.

A revisão conceitual se pautou também tanto nas reflexões dos autores sobre o tema, como nas características das instituições públicas brasileiras. A ENAP pontua que essa revisão realizada pela equipe de pesquisa, que coordenava o concurso da ENAP, tornou o conceito menos restrito, possibilitando reconhecer o valor das pequenas mudanças (ENAP, 2007). Essa mudança conceitual permitiu também transformações em outros aspectos do concurso, tendo como finalidade tornar mais concisas as informações encaminhadas pelos participantes, trazer maior transparência aos critérios de seleção e oferecer ao comitê julgador melhores condições para avaliação (ENAP, 2007). Para isso se aperfeiçoou instrumentos como manuais, ficha de inscrição, regulamento, além de a incorporação de uma fase de avaliação das práticas pré-classificadas no local em que elas foram implementadas e estão em funcionamento (ENAP, 2007).

Entre as alterações presentes nos critérios de seleção estavam a certificação sobre o alcance dos resultados em relação ao problema identificado, a participação de servidores e sociedade e a possibilidade de replicação da iniciativa. O Quadro 12 traz os critérios de seleção levados em consideração naquele ano, são eles (ENAP, 2008, p. 10):

Quadro 12 - Critérios de seleção Concurso de Gestão Pública Federal

Critérios de seleção 11º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (2006)	Critérios de seleção 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (2007)
<ul style="list-style-type: none"> • Geração de resultados e de impactos positivos/ Geração de impacto positivo, segundo indicadores claramente definidos, qualitativos ou quantitativos; • Existência de parcerias e de articulação e sinergia com outras iniciativas; • Relevância e coerência com sua missão institucional; • Redução efetiva e mensurável nos gastos públicos • Utilização eficiente dos recursos / Utilização eficiente de todos os recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • introdução de inovação em relação a práticas anteriores; • resultados positivos comprovados quanto à contribuição para a resolução da situação-problema, e/ou atendimento à demanda do público-alvo, e/ou aos direitos dos cidadãos; • envolvimento/participação dos servidores na mudança; • integração com outras iniciativas internas ou externas, ou existência de parceria; • utilização eficiente de todos os recursos; • promoção de mecanismos de transparência, participação ou controle social; • potencial para adaptação a novos contextos.

Fonte: Elaborado pela autora. Informações extraídas de ENAP (2007, p. 10) e Ferrarezi e Amorim (2007).

É perceptível a diferença entre os critérios de avaliação do concurso na transição entre o 11º e 12º concurso, visto que apenas dois deles permaneceram alinhados nessa

transição, são eles: utilização eficiente dos recursos e a realização de parcerias e integração com outras iniciativas. Surgiram itens inéditos nos critérios de seleção como os **itens necessidade de ser uma inovação referente a práticas anteriores, a participação e/ou atuação de servidores, a comprovação dos resultados positivos, o potencial de replicabilidade da prática e a promoção de mecanismos de transparência, participação e controle social.**

A partir da 12ª edição as publicações trazem os objetivos do concurso, centrado em três pilares, sendo eles, o estímulo a implementação de iniciativas inovadoras, a disseminação dessas inovações e a valorização dos servidores conforme pode ser visto na citação a seguir (ENAP, 2007, p. 8-9):

- estimular a implementação de iniciativas inovadoras em organizações do Governo Federal, que contribuam efetivamente para a melhoria dos serviços públicos;
- disseminar soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou referência para outras iniciativas e colaborem para o avanço da capacidade de governo;
- valorizar servidores públicos que atuem de forma criativa e proativa em suas atividades, em benefício do interesse público.

Nas práticas premiadas de 2007 a 2015 percebe-se uma evolução no detalhamento e padronização na descrição das iniciativas, contendo inicialmente o resumo, seguido da descrição da situação anterior, a concepção da inovação e trabalho em equipe, os objetivos e público-alvo, as ações e etapas da implementação, a descrição dos recursos utilizados, o uso eficiente dos recursos, o monitoramento e avaliação da iniciativa, os resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados, os obstáculos encontrados e soluções adotadas, os fatores críticos de sucesso e as ponderações sobre o motivo pela qual a iniciativa é uma inovação. Além disso, passaram a premiar por ano em torno de 10 práticas inovadoras.

As práticas premiadas passaram a ser mais elaboradas ao realizar o comparativo com a simplicidade daquelas premiadas no primeiro período descrito. Apesar disso, ainda se percebe um foco importante na melhoria de processos e no uso de sistemas de informação para agilizar serviços e o trabalho dos servidores em suas rotinas diárias. Entre os exemplos pode se citar o Censo Previdenciário, o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação, o Sistema de Avaliação de Desempenho do Inmetro, o Portal de Periódicos Capes, o e-Processo – Processo

Administrativo Digital, o Almojarifado Virtual, a Institucionalização da Gestão e Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde; Veículo de diagnóstico de rodovias (VDR), a Central de Compras e Contratações do Governo Federal entre outros. Muitas dessas práticas partem de agregar uma tecnologia para modernizar o serviço em questão. Referente a isso, o Entrevistado 9 ressalta sobre o risco latente de confundir inovação com o fato de tornar serviços públicos digitais, em agregar tecnologias. O entrevistado afirma que “uma tecnologia aplicada ao sistema burocrático, vai simplesmente informatizar a burocracia”.

Além dessas práticas calcadas na busca por eficiência, melhoria de processos, informatização, há também práticas premiadas que destoam da maioria. Dentre elas destacam-se a Estratégia Saúde da Família, o Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, o Novo marco legal para a implementação do Programa Cisternas. Para exemplificar, o caso das cisternas será relatado em maior detalhe no Apêndice III.

O Programa de Cisternas parte de pressões externas, oriundas da sociedade, para melhorar as condições de acesso a água da população do semiárido. Para dar respostas a essa demanda, diversas mudanças foram realizadas no processo de implementação de cisternas naquela região, adequada e focada na realidade enfrentada pelos cidadãos.

Entre os resultados alcançados com o desenvolvimento do programa estão a publicações de decretos, leis e portarias que foram publicados no período que viabilizaram as simplificações apresentadas no Quadro 9 estão (SANTANA; ARSKY, 2016, p. 219-220):

- a) a Lei Nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, que institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água;
- b) o Decreto nº 8.038 de 04 de julho de 2013, que regulamenta o Programa de Cisternas;
- c) a Portaria MDS nº 99, de 20 de setembro de 2013, estabelece normas e procedimentos ligados ao credenciamento das organizações sem fins lucrativos, que estarão habilitadas para atuar no âmbito do Programa Cisternas;
- d) a Portaria MDS nº 130, de 14 de novembro de 2013, que apresenta as definições das tecnologias sociais de acesso à água;

- e) a Portaria MDS nº 01/2014, de 20 de janeiro de 2014, que traz as questões relacionadas ao edital de chamada pública e o contrato de prestação de serviços
- f) a Instrução Operacional da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) nº 01 a 05, de 09 de dezembro de 2013, que especifica os modelos de Tecnologia Social de Acesso a Água;
- g) A Instrução Operacional Sesan nº 01, de 07 de abril de 2014, que torna público os modelos de termo de recebimento a ser utilizados pelos parceiros.

Apesar dessa prática ter sido premiada pelos novos arranjos legais que ela apresenta para tornar o processo (de contratação, treinamento e construção da cisterna) mais célere, o que caracteriza de fato a inovação está na sua concepção oriunda de uma demanda social, concebida e desenvolvida a partir do envolvimento dos atores locais, conscientizando a população afetada sobre a importância da gestão da água proveniente da cisterna. Ademais, os impactos qualitativos e quantitativos oriundos da implementação dessa tecnologia social no cotidiano desses indivíduos, também são características a serem destacadas.

O primeiro impacto esperado de acordo com Entrevistado 4 é a segurança alimentar, visto que a água das cisternas não é para banho ou outras atividades, é para consumo humano. Contudo, outros impactos foram sendo verificados como a redução do tempo gasto para busca de água, que geralmente, é realizada por mulheres e crianças. Outro dado mensurado, é o aumento da frequência escolar das crianças em até 7,5% relacionado a redução do tempo gasto para buscar água. O Entrevistado 7 (E7) ponderou que existem aspectos incomensuráveis na trajetória dessas famílias que foram beneficiadas com essa tecnologia social. Conforme relata o E7 houve uma

melhoria da qualidade de vida, [...] melhorias que seriam impensáveis se a pessoa, se aquela família não tivesse um reservatório. [...] O que você tem na verdade, é uma mudança muito significativa da realidade do semiárido. Hoje o leque de demandas de uma população [...] já muda de patamar, porque como você tem água, você já quer outra coisa, você quer comer melhor, você quer ter uma casa melhor, você quer estudar, quer que seus filhos estudem, é uma escada mesmo de necessidades, e isso transformou demais a realidade [...] claro que o próprio semiárido se transformou [...] sem você resolver a questão da água, você não destrava outras possibilidades, outras políticas públicas, outras possibilidades de trajetória de vida, que dentro do semiárido sem água não seria possível [...].

Ter água para consumo é item fundamental para sobrevivência humana. Assim, ao concretizar esse projeto é dada oportunidade as famílias beneficiadas a pensar e

desenvolver outras atividades que não estejam ligadas a busca da sobrevivência. Ter uma cisterna em casa permite as pessoas investir as horas que estariam em busca de água em outros projetos, possibilitando novas perspectivas de vida.

Outra ponderação importante de ser destacada é sobre a colocação das práticas premiadas. Elas são classificadas em um *ranking*, que se pode supor que a primeira colocada seria considerada pelo comitê julgador a prática mais inovadora, dentro dos critérios de avaliação, e a última colocada a menos inovadora. A respeito disso, um dos entrevistados ponderou uma discussão que ocorreu entre os avaliadores do concurso de 2015, do qual ele fazia parte do comitê. Ao contabilizarem as notas dadas as práticas selecionadas duas delas tiveram notas bem expressivas, sendo necessário escolher qual delas receberia a primeira colocação conforme relato do Entrevistado 2.

[...] Em 2015, tinha dois programas que chegaram com nota maior, o Startup Brasil, que era um programa do Ministério de Ciência e Tecnologia de apoio a startup, tinha um desenho muito inovador, muito interessante, e o outro era uma remodelagem, redesenho de arranjo produtivo de um projeto de vacina, que tinha aumentado a taxa de vacinação em tantas milhares de crianças e tal, na minha opinião o projeto da startup era muito mais inovador, só que na hora de decidir, pesou muito mais o fato da vacina estar salvando crianças, enquanto que o Startup Brasil está ajudando empresas. E aí quem ganhou foi o da vacina, porque o valor que gera, no entendimento dos julgadores é maior [...] O nível de subjetividade é muito grande.

[...] pensaram mais no impacto do que no desenho [...] Sempre vai ter esse grau de subjetividade que as pessoas vão ponderar, até brigavam comigo, “pô você está defendendo as empresas”, eu não estou defendendo a empresa, eu estou avaliando o nível de originalidade da política. [...] Esse é um caso clássico [...] para mostrar que o valor é muito subjetivo na hora da sua interpretação.

Essa afirmação denota certo conflito entre os atores que compunham o comitê julgador, uma vez que havia entendimentos diferentes sobre o que “**seria mais inovador no setor público**”⁴⁹ entre as duas práticas premiadas. O Entrevistado 2 teve o posicionamento que o arranjo da política do programa de *Startups* trazia maior novidade na concepção do que a prática premiada em questão chamada de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) de produtos estratégicos do SUS⁵⁰. Esse

⁴⁹ Grifo da autora.

⁵⁰ A prática de PDP de produtos estratégicos do SUS tem como objetivos estratégicos (ENAP, 2016, p. 109): a ampliação do acesso da população a produtos estratégicos e a diminuição da vulnerabilidade do SUS; a redução da dependência produtiva e tecnológica do País para atender as necessidades de saúde da população brasileira a curto, médio e longo prazos; a racionalização do poder de compra do Estado, mediante a centralização seletiva dos gastos na área da saúde, com vistas à sustentabilidade do SUS e à

posicionamento foi contestado pelos avaliadores, uma vez que eles entendiam a prática premiada do SUS possuía maior importância e representatividade, pois possibilitava o acesso a um maior número de cidadãos a imunização e a um maior número de medicamentos. Essa política conciliaria a ampliação do acesso à saúde e a busca pela eficiência.

As publicações detalhando as práticas premiadas, compiladas em um livro, foram realizadas até o ano de 2015. De 2006 a 2015, as práticas que receberam a primeira colocação são apresentadas no Quadro 13.

Quadro 13 Práticas premiadas como 1º lugar de 2006 a 2015

Ano	Prática Premiada	Resumo
2006	A informação não foi apresentada	
2007	Coleta de dados por computadores de mão para censos de proporções continentais”, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro	Garante a gerência dos equipamentos no campo, maior segurança sobre os dados e melhor supervisão do processo de coleta com possibilidade de correções imediatas. A ação dispensa questionários em papel, substituídos por perguntas na tela do PDA, equipado com GPS para localizar estabelecimentos agropecuários por coordenadas. O PDAs (Personal Digital Assistant) substitui bolsa e grandes volumes em papel.
2008	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec) – Ministério da Educação (MEC), Brasília-DF	O Simec tem por objetivo integrar, em uma só plataforma tecnológica, o gerenciamento das políticas e programas do MEC ao ciclo de gestão do Planejamento Plurianual (planejamento-execução monitoramento-avaliação), bem como às diferentes etapas deste último (tradicionalmente tratadas de forma segmentada e estanque na administração federal). Para tanto, cada módulo do Simec possui um objetivo específico, que se integra aos demais, de forma a atingir o objetivo geral do sistema.
2009	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Ministério da Educação (MEC), Brasília-DF.	Acompanhar a qualidade da educação do ponto de vista do rendimento escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono) e da aprendizagem, captada por meio das médias de desempenho na Prova Brasil e no Saeb. O acompanhamento da qualidade da educação é composto de metas quantificáveis e individualizadas, para cada escola, município e estado brasileiros.
2010	A Estratégia de Saúde da Família, do Ministério da Saúde (MS)	A Saúde da Família é uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Essas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde dessa comunidade. A responsabilidade pelo

ampliação da produção no País de produtos estratégicos; proteção dos interesses da administração pública e da sociedade ao buscar a economicidade e a vantajosidade, considerando-se preços, qualidade, tecnologia e benefícios sociais; estímulo ao desenvolvimento da rede de produção pública no País, promovendo o desenvolvimento e a fabricação em território nacional de produtos estratégicos para o SUS; a contribuição para o desenvolvimento do Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS) de maneira a tornar as instituições públicas e privadas competitivas e capacitadas, fomentando o desenvolvimento tecnológico e o intercâmbio de conhecimentos, com a promoção de condições estruturais para aumentar a capacidade produtiva e de inovação do País, contribuindo para a redução do déficit comercial do CEIS.

Ano	Prática Premiada	Resumo
		acompanhamento das famílias coloca para as equipes de saúde da família a necessidade de ultrapassar os limites classicamente definidos para a atenção básica no Brasil, especialmente no contexto do SUS.
2011	e-Processo – Processo Administrativo Digital, Receita Federal do Brasil (RFB)	A iniciativa visa à extinção do uso de papel nos processos dentro do órgão público mediante a criação do Processo Administrativo Digital (e-Processo). A promoção da transparência dos atos públicos, com gestão do conhecimento, maior autonomia e descentralização administrativa, fortalece a democracia, melhora o ambiente de negócio e a confiança no governo.
2012	Teleassistência em rede para regiões remotas: melhorando o acesso da população à Atenção Especializada em Saúde, Universidade Federal de Minas Gerais	A adoção da telessaúde como política pública de saúde tem como principal objetivo contornar barreiras geográficas e econômicas, tornando o acesso ao atendimento à saúde mais universal e igualitário. Dessa maneira, municípios remotos, isolados e pobres passam a ter suporte de grandes universidades, qualificando seu sistema público de saúde, além de ajudar na fixação dos profissionais nessas regiões.
2013	e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão, da Controladoria-Geral da União (CGU)	A Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentou o direito constitucional de qualquer pessoa solicitar informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, a órgãos e entidades públicas de todas as esferas e Poderes. Para facilitar e desburocratizar o envio das solicitações e das respostas no âmbito da LAI, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), um sistema único, disponível na web e de fácil acesso ao cidadão, que funciona como porta de entrada, no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de acesso à informação.
2014	Veículo de Diagnóstico de Rodovias, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	O Veículo de Diagnóstico Rodoviário é responsável pela coleta de informações do Índice de Irregularidade Internacional (IRI), pelo Registro em Vídeo e pelo Levantamento Visual Contínuo (LVC) da Malha Rodoviária Federal, alimentando o banco de dados do Sistema de Gerência de Pavimentos (SGP). Até a implantação do Veículo de Diagnóstico Rodoviário, os dados eram coletados por três veículos em momentos e situações distintas, gerando com isso diversos problemas de logística e custo elevado.
2015	Parcerias para o desenvolvimento produtivo de insumos estratégicos para o SUS (Ministério da Saúde)	As Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) são instrumentos de fomento aos setores público e privado nacionais do Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS) na produção de produtos estratégicos para o SUS por meio do uso do poder de compra do Ministério da Saúde (MS) como incentivo. Essa iniciativa tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento e inovação do parque fabril nacional farmacêutico e aumentar o acesso da população a produtos farmacêuticos com efetiva produção no país.

Fonte: Elaborado pela autora. Informações extraídas dos livros que trazem as iniciativas premiadas do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal⁵¹

Das nove práticas premiadas como primeira colocada quatro delas envolvem a informatização para melhoria dos processos de trabalho. No caso dos equipamentos utilizados no Censo, eles trouxeram maior confiabilidade nos dados, agilidade na compilação dos mesmos, além de ter facilitado o pagamento das pessoas que trabalharam na coleta de informações. Por sua vez, o SIMEC do MEC apoia a gestão dos programas e

⁵¹ As publicações estão disponíveis em: <https://inovacao.enap.gov.br/publicacoes/>

políticas do ministério. O e-processo visa também dar maior agilidade e transparência aos processos na Receita Federal, dando transparência aos atos assim como o e-SIC que veio fomentar um meio para que cidadãos pudessem solicitar as informações, dando viabilidade para atendimento das demandas oriundas da Lei de Acesso à Informação. Outras duas ações envolvem o uso de tecnologias, a primeira delas a teleassistência que é uma maneira de a população possa ter acesso ao atendimento de certas especialidades médicas com ajuda da telemedicina. A outra prática premiada é o uso de um carro equipado com tecnologias para mapear as rodovias, tendo um diagnóstico mais rápido e de maior qualidade sobre a situação das estradas. Outra prática trata do desenvolvimento de métricas para mensurar o desempenho da educação básica brasileira. Cabe destacar duas ações que receberam a primeira colocação e envolvem o Sistema Único de Saúde, o SUS. O Programa Saúde da Família, com o intuito de prestar atendimento de atenção básica a população, tem como resultado melhoria dos indicadores de saúde dos cidadãos, uma vez que por meio de ações preventivas, conseguem reduzir a incidência de morbidades que podem ser evitadas ou controladas por meio de acompanhamento da população assistida. E, por fim, as parcerias para desenvolvimento o desenvolvimento de insumos estratégicos no SUS, possibilitando a um número maior de cidadão acesso a medicamentos e vacinas.

Ao analisar as práticas premiadas desde 1996, a maioria delas têm priorizado a melhoria de processos, beneficiando diretamente servidores e órgãos públicos no desenvolvimento de suas atividades, tendo como foco indireto a população. Existem aquelas, em menor número, que o foco é diretamente o atendimento a demandas dos cidadãos.

O concurso atualmente está na sua 23ª edição e passou a ser coordenado pela Diretoria de Inovação e Gestão do Conhecimento criada no ano de 2016. No final de 2018 e início de 2019 é retomada a discussão do papel do concurso, principalmente depois da criação do GNova no ano de 2016. Como a Entrevistado 3 pontuou:

pelo tempo que o concurso tem, eu avalio que está na hora de a gente ser um pouco mais rigoroso com o conceito de inovação, já tivemos tempo suficiente para incentivar os servidores, as lideranças para que realizem, para que promovam as inovações. A gente sabe que a inovação para acontecer ela depende de uma série de questões, inclusive da liderança e tal. Mas de qualquer maneira, eu acho que com o tempo que a gente tem, a gente tem que tornar o conceito um pouco mais rigoroso, e o que significa isso? Significa diferenciar aquela inovação incremental,

aquela inovação que não é inédita, mas pontuar mais aquela está ousando, que arriscou mais, que é inédita, que não só fez adaptações de inovações externas para a sua organização ou fez uma mudança significativa. Então eu acho que uma primeira questão será essa. Nós estamos tentando redefinir o conceito e, alguns conceitos, alguns critérios permanecerão os mesmos. [...] Eu acho que uma questão por exemplo, ligada à inovação, que é importante inserir é a criatividade. Criatividade entendida num amplo espectro, quer dizer, como é que [...] a equipe usou novos conhecimentos, ou novos métodos, ou novas tecnologias pra implementar, [...] a sua inovação, acho que esse é um critério que a gente tem que colocar, esse não tinha, acho que os critérios de resultado vão permanecer, a pessoa tem que demonstrar, mas precisa ficar mais claro o que é o resultado, enfim, nós estamos ainda rediscutindo esses critérios.

Essa preocupação renovada sobre a conceito de inovação e a forma como ele é encarado, conforme o Entrevistado 3 ressalta, acontece em virtude da necessidade que a equipe percebe em alinhar a forma de atuação do GNova e do concurso. No laboratório usa-se métodos de experimentação, de interação com o usuário, buscando entender suas necessidades e demandas. A criatividade, tão frisada na fala do entrevistado, é algo que está sendo trabalhado constantemente no GNova, por meio de metodologias que desafiam gestores e servidores a pensar em soluções criativas para os problemas que estão postos. Utilizam de técnicas como *design thinking*, entre outras ferramentas em busca de soluções que de fato contribuam positivamente para o público em questão.

Por mais de 20 anos o concurso de inovação, promovido pela ENAP, foi a principal iniciativa em âmbito federal focada no fortalecimento de uma cultura da inovação no setor público. O tema passou a tomar corpo novamente a partir da materialização de novas iniciativas em 2015 promovido inicialmente pelo MPlan. Em 2018, período em que a coleta de dados desse estudo foi iniciada, as ações voltadas para inovação no Ministério estavam vinculadas ao Departamento de Modernização da Gestão Pública (INOVA), que por sua vez, fazia parte da Secretaria de Gestão (SEGES). O Entrevistado 10 argumenta sobre as atividades desenvolvidas pelo INOVA:

[...] A nossa agenda tem dois grandes tópicos relevantes. Um é a transformação de serviços, que é apoiar os órgãos que são prestadores de serviços públicos a melhorarem seus serviços. Temos ferramentas e metodologias a disposição dos órgãos para apoiar essa transformação. Seja pela via da digitalização, muitas vezes é (frequentemente é) às vezes é um serviço que já é digital e damos suporte metodológico para o cara fazer uma pesquisa com o usuário e rever seus processos. A outra agenda é de inovação e essa é focada em promover a rede InovaGov, promover eventos como esse (4ª semana de inovação) de interação entre as pessoas para discussão de temas de inovação, da cultura de inovação, metodologias inovadoras, é um pouco de meio de campo. A gente faz um meio de campo entre a galera que está querendo inovar, as organizações que estão procurando ajuda nisso. É um trabalho de networking/produção de coisas e eventos.

Retomando o tema do surgimento de novas práticas voltadas para inovação no setor público, o passo inicial de visitas a embaixadas culminou nas três principais práticas que surgiram: a Semana de Inovação, a rede InovaGov e o GNova. Entre os objetivos da comitiva estava estabelecer parcerias que tivessem como enfoque a inovação no setor público e convidar possíveis palestrantes para o evento.

A Primeira Semana de Inovação em Gestão Pública tinha o seguinte Slogan: Transformando Ideias em Soluções. No logotipo ainda havia a vinculação do evento a um dos objetivos do governo em tornar-se 100% digital conforme pode ser visto na

Figura 7.

Figura 7 - Logotipo da 1ª Semana de Inovação em Gestão Pública



Fonte: Brasil (2015).

Nesse evento ocorreu a assinatura de uma carta de intenções entre Brasil e Dinamarca. O evento ocorreu de 30 de novembro a quatro de dezembro de 2015 e teve entre as atividades a Conferência Internacional, cursos e ações voltadas à Startups (denominado StartupGov)⁵². O Entrevistado 1 afirma que as pessoas que atuaram na primeira semana de inovação teriam “culpa no cartório no melhor sentido” para o aprofundamento que ocorreu a partir daquele momento sobre a agenda de inovação pública. No Anexo IV é apresentada a programação desse primeiro evento. As palestras dos atores internacionais permearam temas voltados a criar condições para que a inovação ocorra, o estímulo a indução da inovação, conceitos, contexto e desafios para inovação no setor público e sobre remover barreiras que impedem inovar no setor.

Os atores presentes nesse primeiro evento em âmbito internacional foram:

⁵² Informações extraídas do site do evento: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/inovacao/semana-de-inovacao>

- a) O Diretor do MindLab da Dinamarca;
- b) O Vice-diretor da Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE;
- c) Presidente do Instituto de Governança do Canadá;
- d) O Diretor de Competências de Inovação do NESTA (Reino Unido);
- e) O Professor da Escola de Inovação e Governança Ragnar Nurkse da Universidade de Tecnologia Tallinn University (Estônia);
- f) O Gerente do Observatório de Inovação no Setor Público da OCDE;
- g) O cofundador e diretor do Laboratório La 27e Région (França);
- h) O Diretor Executivo do Laboratório de Governo do Chile;
- i) O Diretor do Centro Australiano para Inovação Social da Austrália;
- j) A Diretora do Laboratório de Inovação do Escritório de Gestão de Pessoas dos Estados Unidos;
- k) A Chefe Executiva do Centro para Inovação no Serviço Público da África do Sul;
- l) O Diretor Executivo do Centro para o Impacto Público da Suíça;
- m) O Especialista em Modernização do Estado do BID (Estados Unidos);
- n) O Gerente-Geral do Escritório Brasil do *World Wide Web Consortium* (W3C).

Entre as presenças internacionais no evento, em sua maioria, ou são atores mapeados neste estudo ou atores oriundos das embaixadas visitadas, que tem se dedicado ao tema.

Os atores nacionais oriundos do setor público seja nas oficinas, palestras, ou mesmo na moderação dos temas são em sua maioria provenientes do Ministério do Planejamento, mas também haviam atores da UnB, do TCU, do IPEA, da ENAP, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, do Ministério da Educação, do Ministério do Meio Ambiente e da Controladoria Geral da União (CGU).

Havia também atores oriundos do setor privado, principalmente empresas de consultoria, envolvidos majoritariamente na oferta de oficinas. As empresas que participaram foram: WeGov, Innoscience, Wenovate, Instituto Tellus e Elo Group. Foram nove oficinas ofertadas ao todo, sendo cinco delas sob responsabilidade das organizações citadas. Entre os temas abordados por elas destaca-se Tecnologia de Informação e

Inovação, a gestão do conhecimento no setor público, a gestão de projetos a inovação colaborativa e o uso das redes, *design thinking* no setor público e a inovação e o redesenho dos serviços públicos.

Foi nesse primeiro evento que nasce a ideia de criar a rede, que posteriormente passou a se chamar InovaGov. O que se viu no evento, conforme relatos, é que existiam muitas pessoas, muitos servidores oriundos dos mais diversos órgãos e poderes interessados na temática de inovação no setor público. Então a ideia inicial foi de unir de alguma forma essas pessoas, conforme relato do Entrevistado 10:

São várias constatações sobre o tema inovação, mas uma delas é que ninguém faz inovação sozinho, ninguém tem centralidade nesse tema, ninguém pode avocar para si que é o órgão central de inovação, então faz sentido ter uma rede para promover esse tema. O que a gente queria no fundo é: queremos inovar! A inovação se beneficia de diferentes visões sobre um mesmo assunto. Então vamos formar uma rede para isso. Daí surgiu a ideia da InovaGov, e a gente queria um pouco mais...nós não queríamos que não só as pessoas individualmente agregassem, mas as instituições do ponto de vista literalmente institucionais estivessem a bordo, e mais do que isso, que a gente trouxesse a diversidade do próprio governo para dentro da rede. Por isso que os órgãos formadores da rede são o Ministério de Planejamento pelo Poder Executivo, o TCU pelo Poder Legislativo e o CJF pelo lado do Judiciário. Então os fundadores da rede são três órgãos dos três poderes. Isso é muito simbólico para gente! A rede começou e aí uma característica da rede é que ela é horizontal, não polarizada.

A cooperação entre os três entes citados foi concretizada em 11 de outubro de 2016, quase um ano após a I Semana de Inovação em Gestão Pública. O acordo tem como finalidade constituir a Rede Federal de Inovação no Setor Público. Entre as ações previstas como formas de cooperação estão:

- I - promoção de estudos, pesquisas, projetos e trabalhos conjuntos para solução de desafios e problemas de interesse comum dos PARTICIPES, que envolvam a aplicação ou o desenvolvimento de práticas inovadoras no âmbito do setor público;
- II - compartilhamento de práticas, conhecimentos, informações, estudos e pesquisas referentes a inovação no setor público, visando a complementar os trabalhos conjuntos desenvolvidos;
- III - realização de eventos e ações de divulgação com vistas a difundir práticas inovadoras na administração pública, por meio de instrumentos e canais dos PARTICIPES, observada a política de comunicação de cada órgão ou entidade;
- IV - extensão recíproca aos servidores dos PARTICIPES da possibilidade de participação em ações de capacitação e desenvolvimento profissional promovidos por suas unidades competentes, e em seminários, simpósios, encontros e outros eventos da mesma natureza, observados os critérios de seleção e a disponibilidade de vagas;
- V - promoção de atividades conjuntas de educação corporativa na modalidade presencial ou a distância, por meio de cessão, elaboração ou adaptação de cursos, bem como de realização de ações de apoio a sua execução.

De maneira geral as ações da rede estão pautadas no desenvolvimento de conhecimento por meio de pesquisas, no compartilhamento de conhecimentos e práticas, a organização de eventos sobre o tema, desenvolvimento de ações de capacitação e apoio para que atividades desse gênero sejam desenvolvidas.

Qualquer pessoa pode fazer parte da InovaGov desde que solicite a adesão a ela (Anexo VII – Termo de Solicitação de Adesão à Rede Federal de Inovação no Setor Público). No folder da InovaGov (Anexo VIII) distribuído no evento é frisado que o trabalho da rede é fortemente apoiado pela abordagem de *design thinking*, buscando aproximar a visão do cidadão para as etapas do desenvolvimento dos projetos. No folder é indicado através de um código QR Code um Kit de Ferramentas para ser utilizado no setor público, hospedada no site do TCU. O nome do material disponibilizado é “Design Thinking ToolKit para Governo”. O Quadro 14 apresenta o resumo do referido Kit.

Quadro 14 - Fases do Design Thinking Adaptado ao Governo

Fase	Questões Norteadoras	Ferramentas
1ª fase Empatia: pretende entender o contexto do problema e identificar as necessidades e oportunidades que irão nortear a geração de soluções.	O que as pessoas falam? Como as pessoas agem? O que as pessoas pensam? Como as pessoas se sentem?	Mapa de atores, Desk Research, Matriz HCD, Mapa de Empatia, Jornada do Usuário, Mosca na Parede, Cartões de Insight, 5 por quês, sombra, pesquisa análoga.
2ª fase (Re)definição: o desafio será analisado profundamente. Muitas vezes, o problema a princípio apontado é meramente uma consequência de fatos ainda desconhecidos	Transcrever o problema na forma de uma pergunta desafiadora para o grupo, começando por “Como nós poderíamos...?”	Diagrama de afinidades, matriz de (re)definição do problema, entrevista em profundidade, personas, como podemos.
3ª fase de Ideação: é gerar ideias inovadoras que solucionem um problema. Para isso, é fundamental que o que se pretende resolver já tenha sido definido na fase anterior e devidamente compreendido pela equipe.	Mantenha o foco no tópico! Não bloqueie as ideias! Busque quantidade! Seja visual, desenhe suas ideias! Evite posturas críticas, ainda que de forma não-verbal! Não faça julgamentos! Encoraje ideias incomuns, não usuais, esquisitas!	Brainwriting, Swap, Gerador rápido de ideias, “a pior ideia possível”, Brainstorming, E se..., analogias, the world café, clusterização, cenários futuros
4ª fase de Prototipação: são construídos protótipos para ajudar a pensar realisticamente sobre a maneira como as pessoas irão interagir com o conceito projetado.	Para que estamos prototipando isso? O que queremos saber? O que queremos testar? O que queremos descobrir?	Nova Jornada do Usuário, Storyboard, modelo de volume ou maquete, encenação, prototipagem geral
5ª fase de Teste: as ideias serão colocadas à prova para sua validação pelos usuários dos serviços/produtos e perante o mundo real	Durante a fase de teste dos protótipos há que se retomar à de empatia, podendo, inclusive, aplicar algumas das ferramentas utilizadas nessa fase.	Mágico de Oz, Teste Contextual, Teste/Iteração, Feedback, Mural de Projeto

Fase	Questões Norteadoras	Ferramentas
6ª fase de dinâmicas: utilizadas para quebrar o gelo, integrar os participantes, elevar a energia do grupo e exemplificar conceitos.	Ao longo do dia, as dinâmicas permitem a experimentação de conceitos e reflexão sobre os conteúdos trabalhados.	Check-out, Torre de Balão, Desafio do Marshmallow, Arremesso do Ovo, Trânsito Semelhanças e Diferenças, Corpo Sistêmico, Encontro no Meio, Redefinição de um Objeto, Dicionário, Contar Histórias – Sim e..., Check-in, Cultura Verde e Vermelha, Câmera Fotográfica Humana, Teia Barbante

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações extraídas da página do TCU⁵³.

Por meio do link em que é disponibilizado o material é possível perceber que essa adaptação realizada do *design thinking* ao setor público foi realizada pelo grupo Tellus, uma das empresas de consultoria que estava presente na 1ª Semana de Inovação na gestão pública.

A Rede InovaGov possui grupos no *WhatsApp* e *Telegram*, em que a pesquisadora faz parte de ambos. Neles as pessoas compartilham entre si notícias, eventos que tem acontecido sobre o tema, novas publicações na área. Com frequência são recebidos “Clipping GovBR”⁵⁴, com notícias sobre o Brasil e o mundo, a maioria delas referente os tópicos inovação e transformação digital. Uma das divulgações feitas no grupo que foi muito celebrada pelos membros diz a respeito do marco legal para contratação de startups, que estava em consulta pública até 23 de junho de 2019. O que se percebe também é o uso do canal por consultorias, divulgando cursos e capacitações que estão desenvolvendo. A rede é uma forma das pessoas que buscam implementar pautas inovadoras nos seus ambientes de trabalho compartilhem ideias, apresentem seus desafios para que os participantes troquem experiências e se ajudem.

A Semana de Inovação em Gestão pública passa a ser fruto da rede, organizada pela ENAP e pelo MPlan. A Terceira e Quarta semanas ganharam um parceiro para apoiar o evento. A ***Innovators in Government***⁵⁵, ***gerenciada pela Embaixada do Reino Unido***, “visa conectar aqueles que impulsionam melhorias em políticas, serviços, processos e

⁵³ As Ferramentas adaptadas podem ser encontradas em: <https://portal.tcu.gov.br/inovaTCU/toolkitTellus/index.html>

⁵⁴ São como recortes de notícias, que permeiam temas de interesse dos participantes do grupo.

⁵⁵ é uma iniciativa da rede alumni do Programa Chevening, financiado pelo Foreign and Commonwealth Office.

estruturas governamentais” (ENAP, 2017, p. 9). O apoio veio em forma de patrocínio, custeando a vinda de um representante do Policy Lab UK. Outro fato a destacar foi a criação de uma publicação sobre a 3^o edição do evento com o intuito de torná-lo cada vez mais acessível a um maior número de pessoas. Além disso, é possível encontrar no canal do YouTube da ENAP vídeos com as palestras que aconteceram na 3^a e 4^a edição.

A terceira edição ocorreu em outubro de 2017 e chamou-se “Semana de Inovação em Gestão Pública: Transformação Digital”. O evento foi organizado a partir de três eixos temáticos, o primeiro, Inovação em Governo, o segundo, Transformação Digital, e o terceiro sobre tendências. Para abordar os temas foram organizadas palestras, mesas redondas e oficinas como meio de compartilhar experiências em âmbito Nacional e Internacional. Nos eixos em questão foram abordados os seguintes temas (ENAP, 2017, p. 4):

O eixo de Inovação em Governo abordou temas como o design de serviços, inovação social, inovação aberta, *behavioural insights* e outros. O eixo sobre Transformação Digital trouxe o relato de questões como governo digital e seus indicadores, governança de dados, digitalização de serviços, cidades inteligentes e outros. Já o último eixo tratou de Tendências em tecnologias e serviços que estão influenciando ou virão a influenciar as políticas públicas e a transformação dos serviços públicos, como Internet das Coisas, Inteligência Artificial, Machine Learning e outros.

Na 3^a Semana de Inovação a digitalização de serviços públicos esteve na pauta de palestras, oficinas, mesas, trazendo temas que têm sido abordados fortemente no ambiente empresarial como Internet das Coisas, AI e Machine Learning. Isso pode estar fortemente relacionado a um dos atores que organizam o evento no caso o MPlan por meio da SEGES, especificamente o Inova estando na linha de frente desse processo. O Departamento tem como um de seus objetivos a modernização de serviços públicos conforme o Entrevistado 10 expôs

a gente decidiu dar enfoque em serviços públicos. Foi baseado na ideia de que a gente tem desejos ilimitados e recursos limitados, não vai dar conta de tudo. Nossa equipe é de 30 pessoas no departamento, mas vários parceiros. Se decidi fazer isso [...] cuidar de serviços públicos. Se você tem uma unidade que pensa inovação de uma forma muito abstrata, acaba que ela corre o risco de não mostrar o seu valor. Transformar serviços com elementos de digitalização, mas também de inovação é menos abstrato. É mais concreto e é uma coisa necessária! [...] vários estudos internacionais apontam isso. Boa parte da desconfiança do cidadão em relação ao Estado tem a ver com o serviço público.

Como pode ser observado foi decidido pelo departamento dar enfoque a digitalização de serviços públicos, pois isso demonstra tangibilidade, resultados, ao que

está sendo desenvolvido. Trabalhar a inovação, de uma forma abstrata, como se reporta o entrevistado, incidiria em risco de não ser percebido o valor do trabalho desenvolvido por eles.

A 4ª semana de inovação ocorreu em novembro de 2018, e a pesquisadora teve a oportunidade de participar do evento em questão. Ela tinha como Slogan “Serviço Público para o Futuro”. Entre os temas abordados nas palestras e oficinas percebe-se a transformação digital como tema preponderante, além de muitas falas baseadas na necessidade de ações focadas no cidadão/usuário (as informações sobre a programação do evento podem ser vistas no Anexo V). Havia um estande no evento, organizado pelo MPlan, onde as pessoas utilizavam uma camiseta com o seguinte dizer: posso ajudar? Que tinha o propósito apoiar servidores de outros órgãos que gostariam de tornar seus serviços digitais ou melhorar os serviços que já estavam disponíveis digitalmente.

A presença de palestrantes internacionais no evento ainda permanece como característica. Estavam presentes palestrantes da Itália, Portugal, Colômbia, França, Dinamarca, Reino Unido, Finlândia e Bélgica. Pode-se notar também a presença de atores que participaram como palestrantes ou proponentes de oficinas desde a primeira edição como a própria OCDE, a UnB, a FGV e Elo Group. O evento teve caráter interativo, onde a organização utilizou um aplicativo para engajar o público, em que as pessoas poderiam responder perguntas que eram lançadas ao público no auditório principal. Entre os questionamentos pode-se citar: daqui a 6 anos, qual será a capacidade do serviço público brasileiro para atender de modo inovador, confiável e consistente, sempre que necessário, às demandas dos cidadãos? Essas respostas eram colocadas em votação ao público do evento e aquelas que recebiam o maior número de votos ganhavam premiações.

No evento havia duas salas para os participantes terem vivências com o uso de tecnologias chamadas de *Scape Room* e a de Realidade Virtual. A primeira propunha um desafio as pessoas que se propusessem a entrar na sala: resolver, no período de 30 minutos, uma catástrofe econômica no Brasil. A segunda, com o uso de realidade virtual, entender como realizar políticas públicas mais empáticas a partir do uso dessa ferramenta tecnológica.

A respeito de palestras, mesas, oficinas pode-se perceber a presença de temas muito discutido e ferramentas utilizadas empresas privadas. Foram tratados temas como *hackathon*, gestão ágil, gamificação, *design thinking*, contratação de *startups*, inteligência artificial e administração pública 4.0⁵⁶.

Cabe destacar a forte presença da OCDE no evento, estando presente em palestras como também em oficinas ofertadas aos participantes. A única palestra do primeiro dia de programação foi da OCDE, realizada por Marco Daglio, chefe do Observatório de Inovação no Setor Público da OCDE, com o tema: **Inovação no Setor Público no Brasil: a visão da OCDE**, onde apresentou o que a OCDE tem desenvolvido de estudos sobre inovação no setor público brasileiro.

Retomando a interação existente entre Brasil e OCDE, em 16 de março de 2016 foi assinado entre ENAP e a OCDE um **Memorando de Entendimento⁵⁷ (MOU)** na área de inovação em gestão pública. Entre os objetivos⁵⁸ da cooperação apresentados no MOU está

- A governança da inovação do setor público, incluindo aspectos relacionados aos processos, métodos e organização da inovação aplicada no setor público, incluindo laboratórios de inovação;
- Medidas para promover, avaliar, replicar, dimensionar e disseminar práticas inovadoras;
- Barreiras e facilitadores da inovação do setor público, inclusive na área de gestão de recursos humanos, financeiros e de infraestrutura digital; e
- Medição da inovação do setor público.

No MOU é feita menção que ele faz parte de um acordo de cooperação realizado entre o Brasil e a OCDE firmado em 2015 (no Anexo VI a matéria é apresentada), tendo seu plano de trabalho publicado em 2016. Nele é descrita uma cooperação entre MPlan, ENAP e OCDE com o objetivo de promover a transformação digital. O texto do

⁵⁶ Termo baseado na indústria 4.0.

⁵⁷ A colaboração entre a ENAP e a OCDE está enquadrada no Acordo de Cooperação mais amplo assinado em 3 de junho de 2015 e na Declaração Conjunta sobre o Programa de Trabalho da OCDE-Brasil, assinado em 3 de novembro de 2015. O Programa de Trabalho refere-se à colaboração entre o Brasil e o Observatório de Inovação do Setor Público da OCDE, sob o item 27.

⁵⁸ Os objetivos apresentados podem ser executados da seguinte forma: compartilhamento de conteúdo público e produção de novos conteúdos online; discussões on-line e eventos; convocação para discussões temáticas entre especialistas no Observatório de Inovação do Setor Público da OCDE (plataforma online); publicação dos programas / casos de inovação da ENAP no banco de dados OPSI da OCDE; Coorganização de eventos; trocar informações sobre programas e práticas inovadoras por meio de boletins informativos existentes; apoiar a implementação de atividades específicas de inovação (por exemplo, treinamento); compartilhamento de know-how; intercâmbio de pessoal, sujeito à assinatura de acordo separado; compartilhamento de boas práticas na inovação do setor público entre os funcionários públicos.

documento traz que o acordo visa “estimular o uso estratégico de produtos e serviços digitais, a fim de garantir modelos organizacionais simplificados, maior produtividade e integridade do setor público, além serviços públicos eficientes e inovadores” (OCDE, 2018, p. 36).

Foi por meio de um Memorando de Entendimento também que a parceria entre Brasil e Dinamarca se estabeleceu. Na reportagem publicada em março de 2016 (vide Anexo X) foi exposto que nessa cooperação à Dinamarca entraria com “suporte técnico a experiências que tornem a relação entre governo e sociedade mais eficiente”. Outro objetivo apontado do MOU seria tornar menos burocrática a relação do governo com a iniciativa privada. O Ministro de Negócios e Crescimento da Dinamarca no dia da assinatura da cooperação declarou que ambos países têm muito a aprender atuando de forma conjunta. A Dinamarca oferecendo sua experiência a respeito de “regulamentação e implementação de tecnologia da informação no setor público” e o Brasil tendo um potencial de mercado importante para empresas dinamarquesas⁵⁹.

Foi através do acordo entre Brasil e Dinamarca que nasceu o GNova conforme apresenta o Entrevistado 8

a parceria com a Dinamarca está num contexto maior, ela [...] não surgiu com o propósito de apoiar o laboratório, era iniciativa de cooperação internacional, que chama (SSC) *Strategic Sector Cooperation*, que é uma iniciativa de dois anos do governo dinamarquês. [...] O tema dessa parceria [...] Brasil-Dinamarca era de inovação em serviços públicos e digitalização dos serviços públicos, então o Ministério do Planejamento estava debruçado nisso e eles fizeram este acordo. E aí surgiu essa oportunidade no meio do trâmite de como seria, quais seriam os termos dessa cooperação, o pessoal da Dinamarca percebeu [...] que estavam criando o laboratório e falaram “a gente tem o laboratório na Dinamarca que é o MindLab”, que ele existe desde 2002, foi o primeiro laboratório [...] exatamente desta natureza, o laboratório dentro do governo, e estava se construindo uma coisa legal que era incluir na cooperação, já que a gente está trabalhando com inovação e digitalização dos serviços. Enquanto eles faziam o acordo eles incluíram essa cooperação técnica, do MindLab contribuir para o GNOVA, para existência do GNOVA, que na época não ainda tinha nome, e aí no meio desta, desses acordos também o GNOVA acabou indo pra ENAP.

Como é apresentado na fala do entrevistado, já havia a ideia dentro do MPlan em desenvolver um laboratório de inovação. O governo Dinamarquês, ao perceber isso, vislumbrou a oportunidade de estar presente como parte da cooperação, trazendo toda a expertise do MindLab, o primeiro laboratório nesses moldes no mundo. O livro verde da

⁵⁹ As informações foram extraídas da reportagem publicada pelo MPlan e exposta no Anexo X deste trabalho.

coleção de livros da ENAP “Inovação na Prática” apresenta o relato sobre essa cooperação. Como é descrito na seção estruturação do GNova, num primeiro momento foi uma comitiva brasileira à Dinamarca (dois servidores do MPlan e duas servidoras da ENAP), pessoas ligadas à criação do laboratório, para conhecer o MindLab e estabelecer cenários futuros, o que esperavam do laboratório brasileiro (BRANDALISE; FERRAREZI; LEMOS, 2018). O primeiro apoio do MindLab nesse processo foi apoiar na concretização da ideia, apoiando na determinação da identidade visual “marca, cores e padrões gráficos do laboratório – com base em referências locais” (BRANDALISE; FERRAREZI; LEMOS, 2018, p. 28).

O livro traz uma fala do gerente de contas do MindLab na época, que expressa o entendimento do laboratório dinamarquês sobre a referida parceria

O que eu gosto sobre a colaboração é a ideia de compartilhar experiências sobre como criar um laboratório de políticas públicas em diferentes lugares, usando as competências do MindLab para não começar do zero: você tem as ferramentas e os modelos mentais e tem, também, a história e a narrativa. Você pode compartilhar e ainda assim tentar adaptar para um contexto totalmente diferente.

Essa implementação evidencia a importação dos métodos e formas de atuação do laboratório dinamarquês ao laboratório brasileiro, buscando adaptar as metodologias ao contexto nacional.

Em novembro de 2016 o diretor do laboratório esteve no Brasil e conduziu junto à equipe do GNova uma série de atividades envolvendo definições fundamentais para a continuidade do laboratório, como: definição do motivo da sua existência, de como ele cria valor e de qual a sua função (BRANDALISE; FERRAREZI; LEMOS, 2018). Além disso, foi organizado um treinamento introdutório por ele sobre design etnográfico, que foca no desenvolvimento de pesquisa junto a usuários (BRANDALISE; FERRAREZI; LEMOS, 2018). É enfatizado na publicação que o treinamento ocorreu em um momento importante, uma vez que, em seguida, o primeiro projeto do laboratório passou a ser desenvolvido. Todos os entrevistados que trabalham ou trabalharam no laboratório apresentam esse caso como emblemático, tanto do ponto de vista das mudanças que foram possíveis de serem realizadas a partir da aproximação com o usuário como para a própria equipe ao vislumbrar a potencialidade do trabalho que estavam começando a desenvolver. O Entrevistado 11 reforçou a importância desse caso do SUS de acordo com relato apresentado

[...] foi essa a primeira experiência de pesquisa etnográfica, [...] a gente nunca tinha feito nada nesse sentido, [...] tivemos que adquirir uma seção de capacitação com o MindLab sobre isso [...], a gente também chegou a falar com o laboratório da França que trabalha muito com isso. [...] Chegou para gente uma demanda do Ministério da Saúde [...] eles estavam [...] numa frente muito grande dessa questão de digitalizar serviços, eles têm trabalhado fortemente nisso, mas na época eles estavam querendo, precisando de um aplicativo para a marcação de consultas. [...] Eles já tinham desenvolvido o aplicativo e eles queriam a nossa ajuda pra algum tipo de aperfeiçoamento, e a gente tinha acabado de ter essa seção de pesquisa etnográfica, a primeira pergunta que a gente fez foi: “mas vocês já conversaram com as pessoas que vão usar o aplicativo?” e eles falaram não, e aí a gente falou: vamos tentar fazer isso?

Posteriormente o GNova desenvolveu uma publicação na coleção “Inovação na Prática” intitulado “Design Etnográfico em Políticas Públicas”.

Design etnográfico é uma forma de aprender sobre as pessoas, suas necessidades e seus contextos com o objetivo de identificar oportunidades de inovação que correspondam, de forma mais próxima, às perspectivas e experiências vividas pelas pessoas afetadas por um produto, serviço ou política pública (METELLO, 2018, p. 10).

É uma técnica focada nas pessoas e para as pessoas, inspirada na etnografia e busca a imersão na realidade dos indivíduos entendendo seu contexto e sua cultura. Uma fala apresentada na publicação tenta resumir o que para equipe do GNova significa o uso de tal técnica para repensar os serviços ofertados: “O design etnográfico é essencial para a prestação dos serviços públicos. Aquela pessoa que está pegando o ônibus sabe mais da vida dela do que você (servidor público). Então, reconheça isso e vá falar com ela” (Servidora pública federal participante de projeto com o GNova) (METELLO, 2018, p. 67).

Retomando o relato do Entrevistado 11 sobre a imersão no campo, ele descreve como ocorreu o processo, sendo uma novidade para própria equipe.

Essa foi nossa primeira experiência de fazer entrevista com o usuário, porque de fato queriam usar o aplicativo, acho que foram duas pessoas do laboratório, ou três, já não me lembro mais, eles já tinham o mapeamento dos municípios que trabalhavam com esse tipo de tecnologia [...] a gente fez as entrevistas em duplas, sempre com uma pessoa do Ministério do Planejamento e uma pessoa do laboratório, na época a equipe do planejamento estava com a gente. Preparamos um roteiro de entrevistas e aí a gente foi para quatro cidades entrevistar essas pessoas com o aplicativo, com um protótipo do que seria o aplicativo, e foi uma experiência muito rica, [...] desmistificou aquela coisa, acho que foi a primeira vez que a gente entendeu o poder que isso tem...de você como burocrata apesar de estar trabalhando com aquilo no dia a dia, estudar aquilo, de entender as pesquisas que estão por detrás, mas entendemos que você nunca vai ter a visão total das coisas. [...] Eles achavam que deixar a questão da marcação de consultas 100% pelo App⁶⁰ seria uma grande evolução [...], você facilitar a marcação de consulta, mas aí quando você vai a campo e vê a diversidade de perfil dos seus usuários,

⁶⁰ Aplicativo

you see that it's not like that, that there are people who have difficulty reading, who have difficulty with the question of technology [...], with the tools, then they picked up various little things in the design of the app that were not in a more functional way. They were interviewed both [...] patients who would be potential users of the App, as well as doctors, as well as the support team that works in health posts. And then they came back from the field with a series of very specific points for the improvement of the app and with a series of other insights that they had never thought of if they had not gone to the field. Then this for people was a discovery that was a very emblematic experience, both from the point of view of the theme that she addressed, something that is very concrete, and that is working on service delivery at the front line, as well as from the question of going to the field itself, knowing your target audience. Knowing them [...] what are the pains they feel day after day, understanding that profile is that of people that people want to serve and this is something that design brings, that *design thinking*, is not just a fancy name, it is the way of thinking design, it is always working on the construction of concrete objects that will change reality, but that you have a concern with this interface, of being the best design, of being the most adequate, of being part of it, of being useful, and then I think that was the first experience of saying "putz", I think that this has the potential to change reality of things.

From the report of Interviewee 11, it can be verified that the use of this technique imported from design can opportunize both a team in MPlan and in GNova, as well as a team in MS a new look at that technology that was being conceived. Obviously that the implementation of an app for marking consultations in the scope of SUS had as its finality to improve this process for both ends: the government and the citizen. Who lives the routine of using SUS knows that to have access to a consultation in a Basic Health Unit, for example, it is necessary to stay hours in line, many times, without guarantee of service. However, it was not thought at the moment of conceiving this technology the peculiarities that involve adopting this 100% digital process. We live in a country with continental dimensions, with a high index of social inequality, which despite the reduction in the last decades, still faces a percentage of the population illiterate⁶¹, not forgetting to mention issues related to digital exclusion and difficulty in the use of technologies. For the actors involved, facing the reality was on one hand impactful, but also revealing. The reality that came to the fore was different from that projected by the servers of MS and, with this experience, helped these individuals to rethink the tested application, as well as its form of operation as public servers⁶².

⁶¹ A taxa de analfabetismo no Brasil, em 2017, representa 7% da população com 15 anos ou mais. Já na faixa de idade de 60 anos ou mais representa 19,3% da população (IBGE, 2018).

⁶² Os projetos desenvolvidos pelo GNova até dezembro de 2018 estão apresentados no Anexo IX.

Outros dois livros foram publicados na coleção Inovação na Prática, são eles: Experimentação e Novas Possibilidades em Governo e Imersão Ágil: checagem de realidade em políticas públicas. O primeiro citado tem a finalidade de narrar a experiência adquirida pelo laboratório em seus dois anos de existência. A publicação traz que o objetivo é “relatar alguns dos seus principais resultados gerados a partir de experimentos de inovação desenvolvidos em parceria com órgãos públicos federais” (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018, p. 10). O segundo trata do relato sobre o uso da metodologia de imersão ágil no GNova. Entende-se por imersão ágil o uso de uma metodologia de checagem de realidade, envolvendo a participação de diversos atores (especialistas, usuários e outros atores interessados) empenhando-se para encontrar soluções para problemas ou desafios do setor público (FERRAREZI; LEMOS, 2018).

A metodologia de imersão ágil (nome dado pelo GNova) é uma adaptação da técnica de métodos ágeis, muito utilizado em gerenciamento de projetos na área de Tecnologia da Informação e adaptada ao setor público pelo MindLab com o nome de *Practice Check*. Esse método busca de forma rápida e a partir da realidade compreender como políticas e serviços públicos funcionam e de que forma respondem as demandas dos usuários (FERRAREZI; LEMOS, 2018).

Outro projeto desenvolvido dentro do GNova diz respeito ao desafio enfrentado pelo laboratório e pela Diretoria de Educação Continuada da ENAP: apoiar o MPlan no processo de formação de servidores públicos para a inovação. O nome escolhido do projeto foi “Capacitação para incentivo à inovação na administração pública federal” (FERRAREZI; LEMOS, 2018, p. 21). Por meio da imersão ágil e seguindo as etapas preparação, conversa inicial com gestores, oficina com especialistas, pesquisa de campo e oficina com gestores. Como resultado foi possível sugerir competências desejáveis para que os servidores públicos fossem inovadores (FERRAREZI; LEMOS, 2018, p.53-55):

- a) Gestão e liderança para inovação** – Ser capaz de engajar equipes para o desenvolvimento de projetos com iterações frequentes e resultados eficazes.
- b) Colaboração** – b.1) Ser capaz de mapear e engajar atores relevantes de um problema nos processos de definição, exploração e solução; b.2) Ser capaz de trabalhar de forma colaborativa em equipes.
- c) Experimentação** – Ser capaz de testar ideias rápido e com objetivos claros de aprendizagem.
- d) Definição do Problema** – Ser capaz de definir problemas públicos considerando sua complexidade.
- e) Comunicação** – Ser capaz de se comunicar com atores relevantes usando mensagem e ferramentas adequadas ao público.

f) Empatia – Ser capaz de focar nos contextos e necessidades dos atores afetados.

Além da busca por mapear competências do servidor inovador, no projeto almejava-se também entender como os cursos oferecidos pela ENAP até aquele momento contribuíam para a formação dessas competências e quais não estavam sendo contempladas. Como resultado agrupou-se os cursos ofertados que envolviam as competências desejáveis em cinco áreas do conhecimento, a saber: “gestão da inovação, liderança para inovação, metodologias para projetos de inovação, ciência de dados e governo digital” (ENAP, 2019)⁶³. Ademais, viabilizou a criação de novos cursos que não estavam sendo abrangidos. O Entrevistado 5 aborda o tema, falando sobre a reformulação dos cursos da ENAP.

Um desses projetos acabou gerando uma trilha de inovação. Quais seriam as principais áreas a serem trabalhadas pela escola para criar as competências de inovação. São cerca de 50 cursos organizados em cinco grandes blocos e isso foi resultado do trabalho do laboratório com a escola. Não é um produto do laboratório, não é o laboratório que realiza os cursos, mas a discussão de como realizar, os principais temas, fazer uma curadoria de assuntos que deveriam ser ainda desenvolvidos que não estavam no portfólio da escola é uma atividade do laboratório. A gente faz para o ecossistema de inovação, por exemplo a promoção da rede InovaGov com o Ministério do Planejamento, mas também esse olhar para a escola, dos cursos, enfim. E agora talvez a escola ganhe um reforço, isso não está ainda muito claro como vai ser, adiantando para você colocar no seu radar que foi criada uma assessoria de inovação pedagógica ligada à presidência da escola. Então talvez esse tipo de iniciativa do GNova ganha até uma nova escala, subindo de nível, ficando mais diretamente ligada à presidência.

A trilha inovação abordada pelo entrevistado é composta pelos cursos que são apresentados no Quadro 15.

Quadro 15 - Eixo Inovação: cursos ofertados pela ENAP

Curso	Principais Tópicos	Carga Horária
Ações Inovadoras da CGU	Aborda as mais recentes ações da CGU que possuam caráter inovador.	20 horas (a distância)
A Prática Sistêmica: solução de situação-problema em contextos das políticas públicas	Visa promover habilidades para a identificação sistêmica de solução para problemas complexos e visualizar as inovações viabilizadas pela adoção da perspectiva sistêmica e de redes sociais, dentre outros assuntos.	24 horas (presencial)

⁶³ Disponível em: <http://gnova.enap.gov.br/projetos/experimentacao/imersao-agil/desenvolvendo-capacidades-de-inovacao-no-servico-publico-federal>

Curso	Principais Tópicos	Carga Horária
Cases de Inovação	Propõe a análise de características, condicionantes e lições aprendidas dos casos de inovação do setor público e privado para ampliar o portfólio de conhecimento referente a cases de inovação na esfera governamental e no mundo privado.	24 horas (presencial)
Criatividade e Novas Tecnologias no Serviço Público	No curso serão apresentadas algumas dicas sobre ferramentas tecnológicas capazes de facilitar o dia a dia de trabalho e de estimular a criatividade das pessoas, principalmente as que atuam no serviço público, contribuindo, assim, para uma atuação eficiente e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.	10 horas (a distância)
Design Etnográfico Aplicado a Políticas Públicas	Contextualização do design etnográfico: inspiração, características, valor e possibilidades de aplicação no ciclo das políticas públicas; métodos de pesquisa: entrevista, observação, sonda cultural, jogo/narrativa; estudos de casos sobre os usos do design etnográfico em políticas públicas; preparação para entrevistas: planejamento de público e local, elaboração e teste de roteiro, dicas gerais para a condução de entrevistas; análise do material: organização do material, reconhecimento de padrões, insights; questões éticas no uso do design etnográfico Conceito de inovação.	20 horas (a distância)
<i>Design Thinking</i>	A proposta é discutir criatividade e a metodologia de <i>design thinking</i> , destacando o papel do solucionador de problemas de forma inovadora, exercitar uma iniciativa empreendedora e reconhecer a importância e a arte de inovar dentro das organizações.	24 horas (presencial)
<i>Design Thinking</i> para Inovação no Governo	O curso permite compreender as razões para inovar e os principais conceitos, tipologia, benefícios e singularidades da inovação em governo, de modo que o participante possa conhecer os fundamentos e ter a visão geral do framework do <i>design thinking</i> como abordagem metodológica para o processo de inovação.	24 horas (presencial)
Gestão e Difusão de Inovação no Setor Público	O curso promove a capacidade de identificar a presença da inovação no setor público, mapear o processo decisório de inovação e identificar os fatores indutores e as barreiras à inovação.	16 horas (presencial)
Ensaçando Futuros	Compreender o contexto, o conceito e principais ferramentas de design crítico especulativo para identificar oportunidades de aplicação de design crítico especulativo no contexto de políticas públicas.	16 horas (presencial)
Facilitação Gráfica e Registro Visual	Identificar a facilitação gráfica, o registro visual e suas aplicações e reconhecer as estruturas básicas das apresentações com o uso de imagens para aplicar a facilitação gráfica na condução de grupos.	24 horas (presencial)

Curso	Principais Tópicos	Carga Horária
Método Ágil para Criação e Teste de Soluções Inovadoras	Desenvolver conhecimento no intuito de identificar necessidades e desafios apropriados para a utilização do método design sprint e preparar um processo de sprint de forma a conduzir e facilitar o processo.	16 horas (presencial)

Fonte: elaborado pela autora. Informações extraídas do Catálogo de cursos da ENAP.

Como pode ser visto no Quadro 15 no “Eixo Inovação”, muitos dos novos cursos ofertados têm como temática práticas que foram implementadas no GNova como *Design Thinking*, Método Ágil, Design Etnográfico, fazendo com que essas metodologias ultrapassem as barreiras do laboratório de governo, sendo disseminadas para outras áreas, órgãos e poderes.

O mestrado profissional da ENAP em Governança e Desenvolvimento, é voltado para “a produção de conhecimento de fronteira sobre o processo de governança do Estado e a produção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento nacional⁶⁴”. Nele existe a linha de pesquisa em que a inovação faz parte, chama-se: Governo, Desenvolvimento e Inovação. Sobre o tema inovação o foco dos estudos está na inovação por meio de serviços focados no cidadão.

O GNova atua em três frentes: a experimentação, a prospecção e a disseminação. Na **experimentação** estão as vivências do laboratório em busca de soluções para os problemas que são trazidos pelos projetos, tendo como objetivo gerar ideias úteis que atendam às necessidades dos usuários. Nele estão incluídos os projetos que foram trabalhados dentro do GNova, onde soluções foram buscadas para os problemas que estavam postos, utilizando as metodologias já descritas nesse estudo. De acordo com os entrevistados não há atualmente um regramento para aceitação de projetos no GNova. A aceitação de projetos ocorre dentro das possibilidades da equipe, que conta com 30 pessoas. De acordo com o Entrevistado 5

O GNova foi definido como uma secretaria de apoio ao comitê de desburocratização do Governo Federal, que é puxado pela Casa Civil [...]. Várias discussões que surgiram lá no comitê acabaram vindo aqui para o GNova, projetos por exemplo com a casa civil, com a imprensa nacional, que eram conversas que vieram na discussão da desburocratização. Temos outra linha de projetos que foram os projetos vindos do Ministério do Planejamento. Como era

⁶⁴ Informação extraída do novo catálogo de cursos da ENAP. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4015/1/Catalogo_cursos_completo.pdf

vinculado ao planejamento eles tinham digamos assim uma entrada, [...] sabiam melhor como chegar aqui na ENAP e no GNova [...].

Como é visto na fala, os projetos que o GNova trabalhou de forma conjunta vieram da relação com o Comitê de Desburocratização da Casa Civil e da relação próxima da escola com o MPlan. O Entrevistado 5 complementa que como próximo passo quanto à aceitação de novos projetos estuda-se a adoção de edital de seleção, definindo que tipo de projeto será possível apoiar e os critérios de seleção.

Na **prospecção** está a busca por atualização sistemática dos conhecimentos. Nessa área o GNova atua com bolsas de inovação por meio do “Programa Cátedras Brasil”. O programa é uma iniciativa da Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu da ENAP, que visa estimular o desenvolvimento de projetos inovadores para dar respostas a problemas envolvidos na gestão e implementação de políticas públicas. O Entrevistado 3 é responsável por gerenciar essas bolsas conforme pode ser visto no relato:

Eu coordeno esse programa de cátedras, é de pesquisa e inovação. [...] É um incentivo para que haja pesquisa aplicada na área de inovação, principalmente voltada para protótipos. Eu tenho 15 pesquisas em andamento, sendo metade protótipo e metade pesquisa mesmo, aplicada [...] por acaso tem a realidade virtual numa das pesquisas, mas outra é blockchain, o outro é esse mapa de evidências e políticas públicas, [...] tem IOT - internet das coisas, tem vários protótipos assim.

[...] nós lançamos um edital bastante genérico [...] nas áreas de novas tecnologias, design, usuário, a gente colocou os grandes temas, que nos interessava, e aí fazer um teste, foi a primeira vez que a gente fez aqui, o pessoal de pesquisa faz isso com a administração, mas nós aqui do GNova foi a primeira vez, então, a gente mapeou um pouco os temas, os grandes temas da inovação.

Foi através do Edital nº 22/2017 - Chamada Pública ENAP – Seleção de Candidatos para o Programa Cátedras Brasil estava contemplada a área de inovação que se destinava a projetos com as seguintes características:

Os projetos deverão ser inovadores e prototipados com apoio do Laboratório de Inovação em Governo (G.NOVA), que abrigará o projeto e auxiliará sua aceleração. O projeto deve propor iniciativas inovadoras para a gestão pública ou para a implementação de políticas públicas, tais como as relacionadas a serviços públicos digitais, metodologias educacionais ou arranjos institucionais dirigidos para a proposição de soluções para o atendimento de cidadãos. A bolsa durará 6 meses e terá como entrega final um protótipo de inovação que consista em um produto mínimo viável passível de teste ou implementação ou que delinheie um modelo de negócios ou proposta gerencial e plano de sustentação para a implementação da solução.

O objetivo do Programa de Cátedras é desenvolver conhecimento em temas de fronteira, focado em parte na criação de protótipos que possam ser implementados a

posteriori e pesquisa científica para produção de conhecimento. Os projetos que estão em andamento até o momento são os seguintes⁶⁵:

- a) Soluções Comportamentais para Adesão a Planos de Previdência Complementar: Aplicações Baseadas na Economia Comportamental;
- b) Internet das Coisas – Armazenamento e Processamento na Área Pública;
- c) Admirável Mundo Novo: Um Estudo de Futuro dos Laboratórios de Inovação em Governo;
- d) *Crowdsourcing* de Dados Abertos Governamentais: Superando o Modelo da "Disponibilização" com Governança Coletiva;
- e) Estratégia-Applicativo: Insights Comportamentais para Poupar;
- f) Laboratórios de Inovação no Setor Público: Mapeamento e Diagnóstico de Experiências Nacionais;
- g) Imersão para mobilização com Realidade Virtual;
- h) Emissão de Certificados Educacionais Baseados em Tecnologia Blockchain;
- i) Mapa de evidências para boas práticas e intervenções em sistemas prisionais;
- j) O Novo Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação estratégias interdisciplinares para sua implantação e regulamentação;
- k) O custo oportunidade da concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no âmbito do Conselho de Recursos do Seguro Social (CRSS);
- l) Corrupção e composição penal, cível e administrativa: competências e atuação articulada;
- m) Cálculo do custo de oportunidade para fins de desistência de processos, não interposição de recursos, proposta e aceitação de propostas de acordo, adoção de medidas judiciais/extrajudiciais;
- n) Sistema de apoio à análise de custo de oportunidade em processos jurídicos, baseado em Inteligência Computacional.

Novamente percebe-se o destaque para projetos relacionados com o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação para resolução de problemas da esfera pública baseado em *blockchain*, realidade virtual e *crowdsourcing*.

⁶⁵ Informações extraídas do programa de Cátedras da ENAP disponível em: <http://gnova.ena.gov.br/projetos>

O GNova promove mensalmente o GNpapo, que são encontros abertos ao público e transmitidos pela web⁶⁶, que têm como propósito proporcionar um espaço de diálogo entre inovadoras, a partir de temas de fronteira, principalmente envolvendo tecnologia⁶⁷. O Entrevistado 5 relata que eles buscam promover esses encontros no formato de workshop ou cursos tratando, de temas que de alguma maneira podem ser úteis de ser trabalhados no setor público⁶⁸. O próximo GNpapo a ser realizado no mês de agosto de 2019 em Brasília será um encontro em conjunto do GNova e da InovaGov. A chamada do evento convoca inovadores a apresentar sua experiência inovadora em formato de *Pitch*, tendo quatro minutos para falar sobre o caso.

Por fim, no eixo **disseminação**, levando em consideração o conceito que tem como característica de tornar algo muito difundido⁶⁹, nele estão as ações que tem como objetivo tornar o conhecimento disponível as pessoas.

As ações de disseminação do GNova visam, por um lado, reunir informações estratégicas e comunicar quais são as inovações com maior potencial em determinadas áreas do setor público e quais são os principais desafios para a sua adoção; e, por outro, estão voltadas à geração de capacidades de servidores públicos para construir novas respostas e gerar novos conhecimentos para problemas complexos, com vistas a fortalecer a construção de um ecossistema de inovação.

Isso pode ser visto seja nas publicações “Inovação na Prática, dos vídeos do GNpapo disponibilizados na Internet, nas mentorias que o laboratório acaba realizando para apoiar outros laboratórios em fase de implementação e ferramentas disponibilizadas na Internet, como, por exemplo, a SIMPLS MENTE baseada em insights governamentais.

6.2.1 Os atores e a compreensão sobre Inovação no setor público: a construção de uma identidade?

Thornton e Ocasio (2008) afirmam que uma das questões que explicavam como Lógicas Institucionais passavam a dar forma as práticas materiais e símbolos são as

⁶⁶ Os encontros do GNpapo são transmitidos por meio do link: <https://assiste.enap.gov.br>

⁶⁷ Informações sobre o GNpapo extraídas do seguinte endereço: <http://gnova.enap.gov.br/projetos/disseminacao/conversas-com-inovadores>

⁶⁸ No Anexo XI estão os temas que foram abordados no GNpapo que estão publicados no canal do YouTube da ENAP.

⁶⁹ Conceito extraído do dicionário Michaelis - <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/disseminar/>

identidades coletivas e identificação. A identidade coletiva trata-se de uma visão compartilhada entre atores, que de acordo com Polletta e Jasper (2001) ela não necessita necessariamente ser vivenciada, ela pode ser idealizada pelos atores.

Para entender a existência de uma identidade coletiva entre os entrevistados foram realizados questionamentos que permeiam o que eles entendem por inovação no setor público e qual o resultado proporcionado pelas inovações. O Entrevistado 2 afirma que

inovação no setor público são as iniciativas que criam, [...] desenvolvem ou adaptam ideias e conseguem implementar, gerando resultados na administração pública [...], sejam resultados de melhores processos, ágeis, eficazes, eficientes ou de melhores serviços prestados.

Ele ainda complementa que sejam novos processos ou serviços, ou velhos que sejam modificados, mas que de alguma forma gerem resultados positivos, gerando valor, afirma o Entrevistado 2. Para ele, de forma minimalista a inovação “é uma ideia implementada que gera resultado [...] em linhas gerais, é aquilo que é adaptado ou implementado que gera bons resultados em diversas dimensões e isso consegue ser comprovado”.

O Entrevistado 2 ainda pondera a dificuldade encontrada no setor público em gerar resultado, ressaltando que

no caso do setor privado o lucro é o mais clássico, no setor público lucro também é um valor importante, empresa pública de capital misto, mais economia mista, mas têm outros valores que são difíceis de ser mensurados como engajamento, legitimidade, confiança, participação social, etc...que não deixa de ser menos importante, mas a grande maioria dos resultados na administração pública que são reconhecidos como inovadores são aqueles que geram melhores práticas de gestão, e melhores resultados em termos de eficácia, qualidade do serviço e do processo, redução de custos e eficiência. [...] São mais comuns e mais fáceis de serem mensurados.

Como o Entrevistado 2 evidencia, a inovação no setor privado é mais fácil de ser constatada, uma vez que conforme a visão de Schumpeter (1961) as inovações são novidades que venham a gerar lucro. No setor público, como é trazido pelo entrevistado existem resultados que são qualitativos e difíceis de ser mensurados. O Entrevistado 3 em seu relato traz uma opinião que vem ao encontro do que foi apresentado, reforçando que há uma dificuldade histórica no setor em mensurar seus resultados. O Entrevistado 2 apesar de reconhecer os resultados intangíveis, afirma que os resultados que de fato são reconhecidos como inovações no setor público são aqueles que estão relacionados a **redução de custos, eficiência, eficácia, qualidade** dos serviços e processos e **melhores práticas**.

Nessa mesma linha, o entrevistado 12 apresenta seu entendimento sobre inovação.

Segundo ele:

Inovação é você criar processos de trabalhos novos, serviços novos, produtos novos que vão trazer mais eficiência, ou seja, vai fazer com que o cidadão seja melhor atendido e gastando menos pelo estado, que seja menos custoso para o Estado, aquela determinada necessidade da sociedade

Para ele inovar deve contemplar o *trade off* de dar resposta a uma necessidade do cidadão e, ao mesmo tempo, que o estado gaste menos ao implementar a mudança.

O Entrevistado 3 também abordou a questão do resultado associado à inovação, de acordo com o trecho apresentado:

O que diferencia uma mudança de uma inovação? Bem vão ser os resultados, vai ser a magnitude dessa inovação, o grau de risco que você teve ao estar implementando isso. Se foi uma experimentação ou não foi, enfim eu acho que não dá para a gente ser tão rigoroso quanto no setor privado e falar bom a inovação tem que ser novos produtos, novos serviços, novos processos, não pode ser, a gente tem que ser o novo, tem que ser o adaptado, uma mudança [...] numa prática pré-existente, mas que juntando outros elementos virou uma outra coisa, porque acho que a gente ainda está nesse momento de abarcar tudo isso.

Nota-se que é ressaltada a questão de que inovação precisa comprovar resultados, pois isso diferenciaria uma mudança de uma inovação. Contudo, é frisada a necessidade de não dar o devido grau de rigidez às inovações no setor público como é visto no setor privado, porque a inovação no setor público, na visão do Entrevistado 3, não precisa necessariamente ser algo totalmente novo, mas que envolva mudanças, que tragam resultados positivos para a administração pública. O Entrevistado 3 afirma que compreendendo a necessidade de a inovação ter um resultado tangível está pensando em modificar o entendimento de inovação do concurso, focando no resultado. Ele aborda que “minha reflexão muito rápida assim que eu estou pensando [...] esses dias que eu vi e por acaso estou neste momento...isso daqui sem resultado não adianta, por isso que eu quero colocar a questão do resultado no próprio conceito de inovação”.

O Entrevistado 3 retoma novamente a questão do resultado na sua narrativa, declarando que

O conceito de inovação não pode estar desvinculado do resultado, não adianta se você fez algo novo, usou uma nova tecnologia, mas não mediu, aquilo não melhorou, não criou um valor para a administração, não criou um valor para o usuário, não é inovação. Eu acho que inovação é o conceito de inovação mais o valor que ela produz para a sociedade. Eu posso fazer uma inovação para a minha organização, mas [...] o que agrega de valor para a sociedade, a gente não pode perder esse foco, senão a gente sem perceber [...] fica olhando para o próprio

umbigo. [...] então a inovação sempre está no meio fio ali do risco mesmo, de tentar ousar, de tentar experimentar, mas não pode perder os seus parâmetros.

Um elemento novo introduzido na fala do entrevistado, já mencionado pelo Entrevistado 2, é que o resultado da inovação deve gerar valor, seja para a administração ou para os usuários. Uma inovação no setor público deve ter como finalidade gerar valor para a sociedade. O entrevistado ressalta que não se pode perder esse fio condutor da inovação, os resultados gerados pela mudança implementada.

O Entrevistado 5 também salienta a necessidade de as inovações darem respostas a demandas sociais conforme pode ser visto no trecho destacado

[...] inovação é como você consegue de alguma forma resolver uma demanda que a sociedade coloca, um problema de serviço público, seja alguma coisa que já está latente, já está presente, que é um problema que não tem uma solução estruturada ainda, que você pode propor, seja resolver alguma coisa de uma forma melhor do que já tenha sido resolvido, [...] por exemplo um mecanismo de agendamento de consultas, um mecanismo de tirar um extrato da tua contribuição previdenciária, quer dizer a solução já existe para aquele problema, mas se você pode ter uma solução melhor que reduza tempo de espera, isso é uma maneira, é uma inovação, mas inovação que nós podemos chamar de incremental, mas você pode também ter também inovações que são disruptivas e ainda pensar em qual é o problema, mas que você pode de alguma maneira fazer algo pra que a vida delas melhore um pouquinho, então se você conseguir antecipar também para onde os problemas estão se desenvolvendo e tentar pensar soluções que não foram colocadas ainda e pensar serviços de uma outra forma, mudar a maneira que você está pensando na entrega de determinado serviço, então de alguma maneira eu acho que a inovação ela não deve só resolver problemas, mas também aproveitar oportunidades para que os serviços sejam melhor ofertados e tenham melhores serviços para a população. Tendo isso no contexto que a gente tem de restrição de recursos, de demandas sociais crescentes, ver como é que você consegue equacionar isso.

O Entrevistado 5 resgata conceitos de Schumpeter sobre inovação incremental, que se configura em uma melhoria sobre algo já existente e inovações disruptivas, conceito desenvolvido por Christensen (2006), que aborda como empresas concorrentes podem oferecer tecnologias disruptivas, confrontando seus concorrentes dominantes ao oferecer inovações que podem ser inferiores no quesito desempenho ou dos recursos dispendidos, mas que oferece um produto ou serviços mais barato e acessível ao mercado (KUMARASWAMY; GARUD; ANSARI, 2018). O entrevistado retoma esses conceitos difundidos na esfera privada para explicar que não necessariamente as inovações no setor público devem ser algo totalmente novo, mas uma melhoria em algo já existente ou uma nova forma de ofertar um serviço que o torne mais barato e disponível a um número maior de pessoas, por exemplo. Assim, em consonância com os outros entrevistados, apresenta

como resultado da inovação algo que traga melhorias para a vida das pessoas, que esse seria o objetivo principal de uma inovação.

O Entrevistado 1 manifesta outra perspectiva para o ato de inovar no setor, trazendo elementos que são trabalhados no GNova, relacionados aos processos que levam ao desenvolvimento de uma prática inovadora. Para ele inovar é

[...] fazer diferente para fazer melhor, experimentando no processo e se permitindo errar. Isso é uma definição em uma frase para começar conversas. [...]. Inovação pode ser incremental ou disruptiva, ela pode ser para dentro ou pra fora e a partir dessa conversa fazer alguma coisa diferente para fazer melhor, podendo dar errado, abertura para o erro, eu puxo vários elementos para a conversa, desde elaboração do processo de aprendizagem, [...] o que que é o experimento, e fazer uma conversa sobre o que é o fazer diferente, e aí curiosidade, interdisciplinaridade, buscar outras referências que é aceitar que não é só tecnologia e também não é só processo também as vezes é o jeito, a finalidade, que as vezes pode gerar um novo produto ou serviço, que é um conceito meio clássico de inovação, mas não necessariamente, pode ser um processo mesmo, que está fazendo diferente. Não dá para escapar de uma discussão sobre eficiência e aí também economicidade, praticidade, conseguir mais com menos ou o mesmo com menos, ou como preferir balançar eficiência.

Tento trazer também a questão de rede de colaboração como requisito. A importância de a gente perceber que inovação surge a partir do cruzamento de ideias diferentes e, portanto, a abertura ao diverso, ao outro, a outras áreas e a um trabalho que seja menos formal é parte do processo. Acabo colocando uma janela de possíveis áreas de inovação que seriam mais confortáveis que vão desde a desburocratização, simplificação, governo digital, melhoria da interface com o cidadão e vários outros filtros possíveis com categorias com que as pessoas se encontram mais facilmente.

Para além dos resultados da inovação, o Entrevistado 1 deu enfoque as condições necessárias para que seja possível inovar. Ele ressalta a possibilidade de poder errar, experimentar, aprender com os erros, mas no âmbito da prototipagem, no ato de testar as soluções no âmbito dos laboratórios de inovação em governo. Essa questão sobre o risco que pode envolver a inovação no setor público já havia sido ressaltada por Pollitt (2011), que problematizou como governantes iriam responder a sociedade as possíveis externalidades negativas que a inovação pode gerar, em outras palavras como explicar o gasto de recursos públicos em iniciativas que vieram a fracassar. Contudo, o que o entrevistado apresenta é um risco calculado, uma vez que o ato de minimizar o risco se dá em uma fase anterior a implementação de uma política pública, utilizando técnicas para tentar antever possíveis problemas, como aquelas já apresentadas e trabalhadas no GNova como design etnográfico, métodos ágeis, entre outras técnicas.

Ainda tratando da questão da preocupação não só com o resultado da inovação, mas também como a forma que ela é desenvolvida, o Entrevistado 6 apresenta no seu relato essa questão

É uma inovação a partir do momento que o gestor público sai do centro da tomada de decisão, sozinho, e ele chama o cidadão pra coproduzir o serviço com ele [...] não adianta a gente colocar só nas costas do governo resolver sozinho, porque isso não é um problema de governo, isso é um problema de como a gente organizou a nossa sociedade, o governo é o ente que deve organizar formas participativas pra gente resolver esse problema colaborativamente juntos, [...] é um novo olhar que a gente tem que levar para o setor público, mas também para as pessoas, as pessoas também tem que entender esse papel do governo [...]

Como pode-se notar, para ele a inovação precisa incluir o cidadão na construção da inovação e, além disso, que o cidadão precisa entender que precisa se envolver com o governo de forma a colaborar na construção de soluções para os problemas que estão postos. O Estado, na visão do entrevistado, precisa possibilitar meios para que os cidadãos possam participar na coprodução de serviços públicos.

O entrevistado 4 traz um elemento novo ao abordar o conceito, ao definir que a inovação é “você fazer algo de uma forma diferente que [...] talvez traga mais **efetividade** e maiores ganhos que algo que era feito de uma forma anterior”. O entrevistado aqui apresenta a efetividade como o resultado que pode ser alcançado por meio da inovação. A efetividade nesse contexto pode ser entendida como um “critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade externa” (SANDER, 1995, p. 4). Como Sander (1995) aponta quando se busca na esfera pública a efetividade, o interesse está centrado na forma como se satisfaz as demandas advindas da sociedade. O entrevistado ainda complementa que

quando a gente do setor público a gente sempre está pensando na promoção de uma ação pública, que visa beneficiar diretamente a população de uma forma geral, então [...] a minha fala é sempre voltada para o meu locus de atuação, então pra mim a inovação no setor público em específico ela tem que estar orientada para trazer, digamos assim, ganhos sociais e econômicos de forma mais duradoura, de forma mais efetiva. Tem que estar relacionado diretamente com o público.

No presente trecho ele reitera a importância de se pensar que a inovação tenha como finalidade beneficiar a população, de gerar ganhos sociais, mas também econômicos e tenha maior durabilidade, no sentido de não ser algo momentâneo e sim que se sustente ao longo do tempo.

O entrevistado 7, por sua vez, entende o ato de inovar como um mecanismo de superar métodos ultrapassados na esfera pública:

... você tem uma realidade e via de regra, as regras, o regramento do setor público, a forma como é feito as coisas, ficam ultrapassados, então você tem situações que você seguir a burocracia só por seguir, só porque era feito assim, sempre foi feito assim, acaba sendo uma coisa que é irracional, acaba sendo uma coisa custosa, então eu entendo que inovar é você superar aquilo que está vamos dizer consolidado, no sentido de propor e implementar uma coisa nova que atende melhor aos interesses da política pública [...]

Em seu relato, reforça a necessidade de questionar a forma como as coisas são feitas, uma vez que com o tempo certos métodos ou formas de fazer se tornam defasadas e que seguir o sistema burocrático porque sempre foi feito daquela maneira, não é a maneira correta de encarar sua atividade como servidor. Para ele, inovar seria uma forma de superar essa antiga forma de fazer, desde que gere algo novo que venha a atender melhor a uma demanda pública.

Tendo em vista o contexto social complexo que vivemos, o Entrevistado 11 ao invés de traçar um conceito para inovação, apresenta o que envolve o ato de inovar no setor público, afirmando que

[...] A sociedade mudou muito, o mundo mudou muito e muda numa velocidade cada vez mais rápida, e a gente tem historicamente um serviço público como uma área na qual as mudanças demoram para acontecer, por uma série de motivos, porque a gente lida com questões muito mais complexas, porque tudo que a gente faz tem que ser articulado com vários atores [...], mas se a gente continuar nesse ritmo que a gente está acostumado, dificilmente a gente vai continuar sendo útil e relevante [...], para as necessidades que os cidadãos, em última instância, para quem a qual a gente trabalha, necessita. Então acho que foi de fato uma necessidade do setor público de continuar cumprindo o seu papel e continuar sendo ator relevante no cumprimento desse papel, que é desenhar e implementar políticas nos serviços públicos para os cidadãos. Um nicho que o mercado não conseguiria atender e não está preocupado com isso.

Para o Entrevistado 11, devido às mudanças que ocorrem rapidamente em nossa sociedade, o ato de inovar é essencial, uma vez que as demandas sociais se alteram ao longo do tempo. Ele traça que não inovar pode levar à perda de utilidade do servidor público e que as inovações devem focar nas necessidades do cidadão.

Comparando com a literatura de inovação no setor público, da mesma forma que não há um entendimento unívoco sobre o conceito entre os entrevistados, a inovação no setor público é um conceito em construção na literatura, não havendo ainda um consenso (MULGAN, 2014; VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2014; BEKKERS; EDELENBOS; STEIJN, 2011; HALVORSEN ET AL., 2005; NÄHLINDER, 2013).

Mesmo assim, a partir dos relatos dos entrevistados é possível traçar algumas características comuns, um entendimento compartilhado sobre o que é inovação e quais os resultados que se busca ao inovar. Percebe-se nessa identidade coletiva que inovar é trazer algo novo que busca melhorar alguma esfera da sociedade, trazendo resultados que sejam possíveis de demonstrar, de apresentar como se o resultado fosse uma forma de legitimidade (SUCHMAN, 1995; MACHADO-DA-SILVA et al. 2003). Scott (1995) traz que as bases da legitimidade podem ser legalmente sancionadas, moralmente governadas e/ou culturalmente sustentadas, e por meio disso, pode-se inferir que nesse caso a busca por resultados tangíveis é culturalmente sustentada. Por mais que os atores reconheçam a existência de resultados que são mais difíceis de mensurar por seu caráter abstrato como, por exemplo, engajamento, participação, entre outros, pautar-se em resultados visíveis configura-se na atividade fim da inovação e aquela vista pela sociedade.

Obviamente que a administração pública precisa apresentar os resultados aos cidadãos das ações que desempenha, contudo, esse enfoque acentuado no resultado está presente no discurso da Nova Administração Pública, onde se introduz princípios gerenciais sobre a burocracia tradicional, relacionado diretamente com a busca por resultados como Kettl (2006) discute. Os resultados almejados de uma prática inovadora, na maioria dos casos, pautam-se na eficiência, a partir de uma ideia de que na administração pública os recursos são escassos, sendo necessário maximizar resultados (POTTS; KASTELLE, 2010). Outros resultados também são apresentados como a redução de custos, maior qualidade, eficácia, melhores práticas e a busca por valor, todo vocabulário baseado na administração privada, inclusive dos conceitos mais recentes sobre inovação, que apresentam a inovação como algo que deve buscar um novo valor aos clientes como resultado da inovação (CROSSAN; APAYDIN, 2010; DAVILA; EPSTEIN; SHELTON, 2006; ADVISORY COMMITTEE ON MENSURING INNOVATION IN THE 21ST CENTURY, 2008).

6.2.2 Estudos sobre inovação oriundos de instituições internacionais sobre o Brasil: os estudos da OCDE

Como os entrevistados comentaram o MPlan com o apoio da ENAP realizaram a contratação de estudos juntamente com a OCDE para entender duas questões, primeiro, “O Sistema de Inovação no Serviço Público do Brasil” e, a segunda, a “Revisão das competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil⁷⁰”. O primeiro estudo citado ainda só existe uma publicação preliminar dos dados⁷¹ e será apresentado a seguir. Na publicação é informado que além do MPlan e a ENAP, o TCU e Conselho Federal de Justiça também apoiaram na construção desse documento. O material foi redigido pelo OPSI, e já inicia a exposição das informações com uma frase que apresenta a necessidade de os governos inovarem (OCDE, 2018a, p.1):

Em um mundo em mudança, os governos não podem ficar parados. Novos problemas exigem novas respostas, e antigos desafios exigem revisitação, dadas as possibilidades alteradas. As mudanças nas expectativas dos cidadãos dos governos precisam de novas formas de engajamento, melhores e mais adaptados serviços e políticas que proporcionem melhores resultados. Os governos, em suma, precisam inovar.

No manual é encorajado que a inovação não deve ser uma atividade esparsa, mas sim uma atividade sistêmica preparando governos para enfrentar os desafios futuros (OCDE, 2018a). Por meio de um modelo desenvolvido pela OCDE que busca verificar “o que afeta o desempenho da inovação no nível do sistema” (OCDE, 2018b, p. 2), a pesquisa no Brasil além de ajudar a validar o modelo criado pela OCDE permitiu um melhor entendimento sobre a forma de funcionamento do Sistema de Inovação. A Figura 8 apresenta o modelo de análise desenvolvido pela OCDE.

⁷⁰ Estudo em prelo realizado com informações das três etapas do estudo.

⁷¹ A última consulta foi em 30/05/2019.

Figura 8 - Determinantes da inovação do setor público nos níveis individual, organizacional e de sistema



Fonte: OCDE (2018a, p. 2).

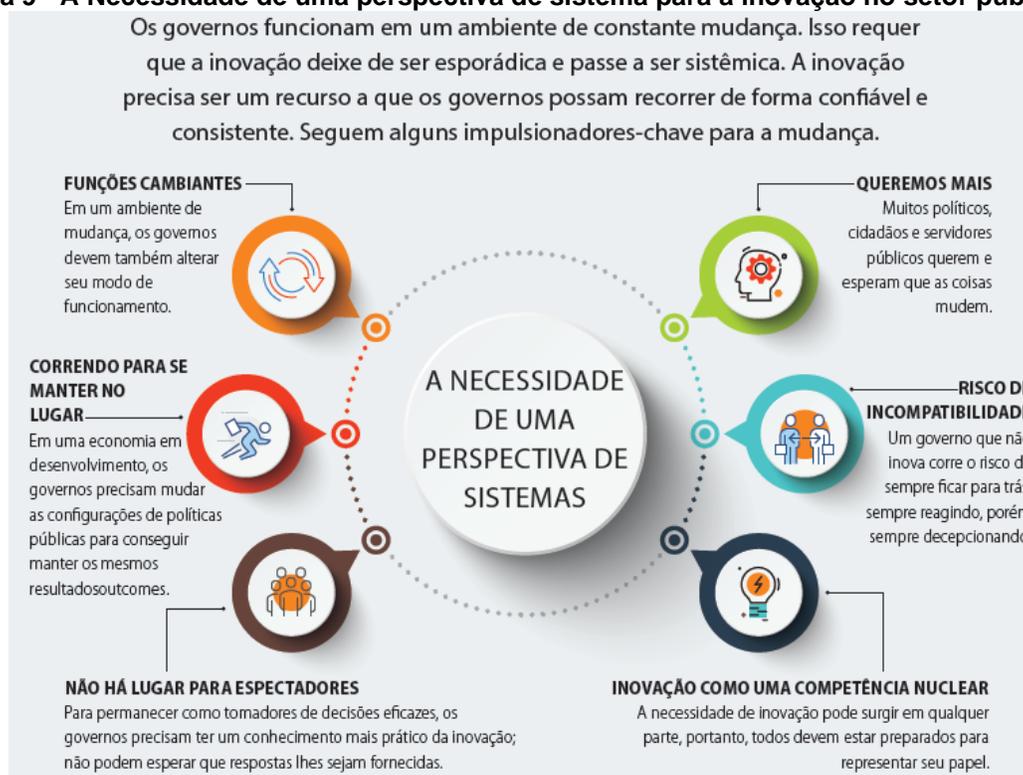
No manual é descrito o entendimento de que mudar é uma necessidade, visto que vivemos em um ambiente em constante mudança, trazendo a afirmativa de que caso não se invista em mudanças “correm o risco de ficar para trás, tornar-se irrelevantes ou falhar em seu núcleo de responsabilidades” (OCDE, 2018a, p. 3). Neste contexto, inovar não pode continuar ocorrendo de forma ocasional, mas sim como uma das capacidades centrais de governo. Ainda trazem que inovação não deve ser a única solução para os problemas, mas deve ser uma das principais estratégias de atuação governamental.

Para reforçar a importância da inovação nessa esfera é alertado no documento sobre a mudança ocorrida a respeito dos limites constitucionais impostos aos gastos públicos, ofertando como alternativa para evitar possíveis problemas na qualidade e resultados dos serviços públicos prestados, é necessário que “as abordagens existentes terão de se tornar cada vez mais eficientes ou dar lugar a abordagens alternativas, incluindo opções inovadoras” (OCDE, 2018a, p. 4). Provavelmente estão se referindo a Emenda Constitucional nº 95, que limita os gastos públicos para os próximos 20 anos, que pode agravar significativamente a atuação do governo em áreas como saúde e educação, por exemplo. Afirmar que opções inovadoras podem ajudar a manter a qualidade do serviço público dá a inovação uma **visão romantizada**, uma palavra mágica (POLLITT; HUPE,

2009), como se ela fosse solucionar problemas como a falta de recursos frente a uma demanda crescente por serviços.

Pensar a inovação de maneira sistêmica parte do pressuposto que os atores precisam compreender a importância do seu papel dentro do sistema, avaliando como podem contribuir dentro desse contexto. No documento um novo modelo de análise é apresentado. Nele é materializado os motivos para pensar como um sistema de inovação (OCDE, 2018a). A Figura 9 apresenta os impulsionadores-chave da inovação de acordo com a OCDE.

Figura 9 - A Necessidade de uma perspectiva de sistema para a inovação no setor público



Fonte: OCDE (2018a, p.4).

A coleta de dados para mapear o Sistema de Inovação no setor público brasileiro se deu em três etapas. A primeira em maio de 2018 para “compreender o contexto e desenvolver uma visão sobre a “experiência vivida” de inovação no serviço” (OCDE, 2018a, p. 5), sendo realizadas 50 entrevistas com quase 70 pessoas realizada de maneira conjunta com a coleta de dados do estudo das competências. A segunda etapa ocorreu em setembro de 2018, em que foram realizadas entrevistas adicionais com mais 40 pessoas, com objetivo de validar os achados, que foram testados em duas oficinas. E, por fim, a terceira etapa se deu na 4ª semana de inovação em Brasília.

Outro dado interessante apresentado são as práticas desenvolvidas ao longo do tempo que são considerados marcos-chave na história do setor de inovação do Brasil. Entre as práticas que receberam destaque no estudo (disponíveis no ANEXO XII), em sua maioria, trazem questões relacionadas à Reforma do Aparelho do Estado, a citar: a criação do Ministério da desburocratização (1981), o PDRAE (BRASIL, 1995), criação do prêmio de inovação (1996), a “Emenda Constitucional nº 19, implementando reformas na administração pública e introduzindo a eficiência como um princípio para a Administração Pública” e o Programa Brasil Eficiente (OCDE, 2018, p.6), a agenda de modernização “Plano Avança Brasil (2000), Portal da Transparência (2004), Programa Gespública (2005), entre outras ações que estão apresentadas no Anexo XII. Isso é encarado no relatório como a existência de um “interesse duradouro na administração pública e no funcionamento do estado” (OCDE, 2018a, p. 8), havendo repetidos esforços do governo (mesmo que não de forma consistente e contínua) de “reforma para tentar “desburocratizar”, modernizar ou melhorar o padrão da administração pública” (OCDE, 2018a, p.8).

Outro ponto percebido é que muitas ações pautadas na digitalização dos serviços públicos e na transformação digital são apresentadas como, por exemplo, a criação do Portal da Transparência, do Portal e-Democracia, do portal de participação social da Câmara dos Deputados, e o Portal Brasileiro de Dados Abertos. Cabe destacar também os esforços que têm ocorrido nos últimos anos como o Evento de Inovação no setor público, a rede InovaGov, o laboratório de inovação e a rede informal IGOVNights.

Levando em consideração a Figura 8, a inovação pode ocorrer em níveis diferentes, sendo eles o nível do **indivíduo**, da **organização** e do **sistema**. No nível da categoria **indivíduo** faz parte “qualquer indivíduo pode empreender ou iniciar algo inovador”, buscase nesse âmbito um viés mais prático sobre as ações (OCDE, 2018a, p. 9). No nível da **organização** diz respeito a que cada uma delas pode ter inúmeras iniciativas inovadoras, tendo em vista as necessidades. A partir dessa categoria é possível obter informações sobre o processo, como “por exemplo, o que está envolvido ao orquestrar a inovação entre várias pessoas” (OCDE, 2018a, p.9). E, enfim, no nível do **sistema** verificando as múltiplas interações no âmbito da iniciativa, envolvendo indivíduos e organizações, assim como a relação existente entre os processos, o conhecimento e as estruturas do campo de

atividade (OCDE, 2018). O Quadro 16 apresenta como as inovações são conduzidas nos três níveis de acordo com o estudo.

Quadro 16 - Níveis do Sistema de Inovação e formas de interação

Nível Individual	Nível Organizacional	Nível do Sistema
Diante de uma necessidade ou oportunidade, a inovação será conduzida por esforços individuais, à medida que as pessoas buscam atingir metas específicas, resolver problemas específicos ou responder a um contexto em mudança. Os indivíduos geralmente são mais capazes de identificar questões ou necessidades emergentes e, portanto, muitas vezes serão a “primeira linha” de resposta.	A inovação no nível organizacional pode mobilizar esforços e recursos mais significativos. A inovação neste nível terá frequentemente mais legitimidade e será mais sustentável. No entanto, como as organizações têm responsabilidades e relacionamentos mais estruturados, é mais provável que a inovação nesses casos responda a preocupações prementes, como o cumprimento de prioridades organizacionais ou a resposta a problemas particularmente pertinentes (por exemplo, crises).	A inovação em nível de sistema é a mais poderosa, na medida em que assume a maior visão e pode levar a mudanças mais amplas, mas é também a mais desafiadora, pois exige maior coordenação, alinhamento de interesses e pré-condições favoráveis ou direcionadores estruturais.

Fonte: OCDE, 2008 (p. 16).

De acordo com as ponderações feitas pela OCDE, um governo que busca um sistema de inovação mais elaborado e com um nível de maturidade maior, precisa que os elementos do nível do sistema estejam presentes, senão o foco recairá para o nível da organização. E, uma inovação no nível organizacional, provavelmente irá responder a demandas e prioridades da organização, ao invés de uma inovação pautada no cidadão e no sistema. Da mesma forma, quando elementos organizacionais não estão no seu devido lugar, o foco da inovação irá recair no nível individual. Dessa forma, a inovação no nível individual corresponderá as experiências e percepções individuais, ao invés de existir um esforço coletivo. Por depender do indivíduo e de suas potencialidades e esforços individuais excepcionais (motivação, energia, habilidades individuais), é pouco provável que essa inovação seja sustentável (OCDE, 2018a). E, pelos estudos realizados no Brasil, a equipe que conduziu a pesquisa constatou que a inovação sistêmica é rara nesse meio (OCDE, 2018a).

A respeito das categorias clareza, paridade, adequação e normalidade apresentadas no modelo da Figura 8, no Quadro 17 contempla-se o que busca-se em cada uma delas.

Quadro 17 - Categorias referentes ao sistema de inovação

Clareza	Paridade	Adequação	Normalidade
há clareza suficiente sobre o que é necessário e sobre como a inovação se	a inovação está em pé de igualdade com as atividades tradicionais, de tal forma que a inovação seja	Existe a adequação (de tecnologia, de infraestrutura, de sistemas e de capacidade compatível	Há um senso de normalidade (faz parte do dia a dia) em torno da inovação, de tal forma que ela não

encaixa em outras prioridades?	considerada na mesma medida que outras estratégias ou respostas?	com o contexto operacional) necessária para se envolver com novas formas de trabalho, para que novas oportunidades possam ser realizadas de forma viável?	pareça incomum, diferente ou inesperada?
--------------------------------	--	---	--

Fonte: OCDE, 2018a (p. 16-17).

A respeito da categoria clareza o conceito de inovação é ambíguo, uma vez que a forma como se apresenta depende do contexto em que está circunscrito (OCDE, 2018). Na pesquisa realizada no Brasil percebeu-se que em relação à compreensão do conceito havia uma ampla conformidade em relações aos elementos centrais que compõem o termo, mas na prática isso se torna menos cognoscível. No sistema brasileiro “o conceito e a palavra inovação apresentam significados diferentes e sobrepostos”, dando a entender que ainda há um trabalho a ser realizado nesse meio antes que se afirme que há clareza sobre “o que é inovação ou sobre como ela se apresenta” (OCDE, 2018a, p. 18). O Quadro 18 apresenta um resumo do entendimento dos atores entrevistados sobre inovação.

Quadro 18 – O que é inovação no setor público brasileiro? Opinião de atores do sistema no Brasil

Ela refere-se a diferenças:

- Fazer algo diferente ou fazer algo que você já está fazendo de forma diferente
- Algo novo que gera resultados, tem aplicação prática e impacto
- Diferentemente de uma descoberta (conhecimento), é algo que precisa ser aplicado
- Diferentemente de uma invenção (protótipo), deve ser útil/atender às necessidades de alguém.

Um processo:

- Um processo sistemático que pode ser gerenciado, sem contar com a sorte
- A inovação é um trabalho, é um processo, é um método
- Ser capaz de cometer erros para aprender e depois transformar
- A inovação tem a ver com a forma como agimos, mas também como a maneira como concebemos nossas soluções.

Solucionar um problema / atingir um objetivo /transformar:

- A inovação é uma nova maneira de solucionar um problema
- Criar valor baseado em novos modelos de negócios, superar nossos atuais desafios
- Uma ferramenta para obter transformação

• Centrada nos cidadãos

- É criar soluções para e com os cidadãos em oposição ao insulamento burocrático
- Uma oportunidade para o Brasil deixar para trás a agenda do século XX
- Realizar serviços governamentais melhor e com mais eficiência

Empoderar o cidadão e o setor privado

Um espectro/multifacetado:

- Varia de melhoria contínua a algo que tende seja disruptivo
- Inovação disruptiva, quando você precisa se esforçar mais para enfrentar os riscos e tem um processo totalmente diferente de gerenciamento
- Pode resultar em novos procedimentos, processos, funcionalidades e características para coisas que já existem
- Algo que manterá qualquer entidade hoje. Inovação significa algo sustentável.

Uma necessidade:

- A capacidade de reagir a demandas emergentes de uma sociedade que muda rapidamente
- Necessidade de mudar constantemente, ainda que para ficar no mesmo lugar
- É sobrevivência.

Às vezes difícil:

- Difícil de ser entendida e medida
- Uma ruptura com o que foi feito antes

- A inovação é uma ferramenta de mudança e, portanto, para melhoria de nosso governo
- A transformação de uma boa ideia individual na solução para muitas pessoas.

Sobre o cidadão/o bem público:

- Encontrar novas maneiras de resolver o problema das pessoas, ou atender suas necessidades, atendendo-as de uma maneira que seja mais eficiente para elas ou mais eficiente para o estado

- Uma mudança nas mentalidades
- Enfrentar uma cultura de “sempre foi assim”, de aversão ao risco de cometer erros, de fazer “mais do mesmo”
- Envolve desafiar/questionar as coisas que sempre foram feitas, a forma como sempre foram feitas e o porquê
- “Eu, às vezes, ouço as pessoas falarem de inovação de uma maneira tão ampla que quase se torna sem sentido”.

Fonte: OCDE, 2018 (p. 20).

Outro achado nessa categoria é a uma força de trabalho qualificada e treinada, com competência relevante para contribuir com os esforços de inovação. Contudo, não se percebe essa articulação sobre a qualificação e o papel que poderia ser desempenhado pelos servidores públicos em prol da inovação. Em suma, mesmo que haja certa clareza sobre o que é inovação, mas não há um entendimento maior do motivo de inovar e o papel que os servidores podem desempenhar nesse contexto, a participação será limitada (OCDE, 2018).

Na categoria **paridade** a preocupação mais preponderante é a aversão ao risco, dado que no contexto individual os servidores públicos podem ser responsabilizados pelos seus atos. É feita a inferência no relatório de uma vez que “aqueles que empreendem a inovação precisam aceitar pessoalmente o risco, existe uma inclinação natural para que eles favoreçam oportunidades mais incrementais, onde os riscos podem ser gerenciados [...]” (OCDE, 2018a, p. 21). Cabe ressaltar que no relatório ao falar do servidor, algumas vezes, usa-se a expressão servidor empreendedor, como se ele fosse o empreendedor Schumpeteriano (1997), responsável pela inovação. Um achado importante do estudo é a demasiada dependência de ações individuais oriundas de servidores inovadores “dispostos a “ir além” e fazer esforços excepcionais para propor e buscar propostas inovadoras”. Novamente a figura do servidor como empreendedor, que deve se auto-superar para atingir os objetivos.

Algumas práticas desenvolvidas no setor público foram traçadas no relatório como forças que podem apoiar a inovação, mas ressaltam que elas não são suficientes para assegurar uma paridade entre o que é tradicionalmente feito e a inovação. O Quadro 19 apresenta essas formas estruturais elencadas pelo relatório.

Quadro 19 - Forças estruturais, no Brasil, que contribuem para a consideração de opções inovadoras

<p>Desburocratização/impulso para a redução da burocracia Embora tenha havido várias tentativas na história do Brasil de desburocratizar, os últimos esforços foram instigados pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e apoiados pelo Conselho Nacional para a Desburocratização, pelo Decreto 9094/2017 (e pelas leis 13460/2017 e 13726/2018), que requerem a simplificação dos serviços</p> <p>Transformação digital Há uma série de iniciativas que impulsionam a transformação digital da economia brasileira, incluindo o serviço civil. A transformação digital pode ser uma oportunidade para a inovação, mas isso não é algo garantido. Portanto, a transformação digital pode ser uma força um tanto inconsistente para a inovação promovida pelo serviço civil ou nele implementada.</p> <p>Pressões e restrições financeiras Foi estabelecido um teto orçamentário que entrou plenamente em vigor em 2018. No entanto, as restrições fiscais não são um impulsionador confiável de inovação e o efeito sobre a inovação dependerá de como as restrições fiscais serão gerenciadas.</p> <p>Manifestações cidadãs e governo centrado no cidadão Há um crescente desenvolvimento de um foco centrado</p>	<p>no cidadão dentro do serviço público e um sentido mais claro de responsabilidade associada pela entrega de melhores resultados, inclusive através da Lei 13.460 / 2017, que prevê a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados pela administração pública. No entanto, não está totalmente claro se existem ciclos de feedback suficientes com os cidadãos para ajudar a consolidar isso e criar um foco estrutural contínuo nas expectativas dos cidadãos.</p> <p>Lacuna de experiência em relação ao setor privado Os cidadãos e servidores públicos estão cada vez mais conscientes de uma lacuna entre o que está acontecendo no setor público e o que está acontecendo no setor privado. Essa lacuna está, de certa forma, agindo como um ímpeto para a mudança, já que há a percepção de que existem novas possibilidades.</p> <p>Governo aberto e transparente / agendas mais amplas de integridade governamental Uma série de iniciativas se concentra no aumento da transparência do setor público e na abertura de práticas e desempenho do governo ao escrutínio público, tanto para melhorar o desempenho quanto para garantir maiores níveis de integridade do governo. É provável que este trabalho aja como uma força positiva para a consideração de opções inovadoras, mas não há certeza sobre isso.</p>
--	--

Fonte: OCDE 2018a (p.21).

As práticas que foram relacionadas como possibilidades de trazer paridade frente a inovação no setor público estão pautadas novamente na desburocratização, na transformação digital, no corte de gastos públicos e a necessidade de lidar com a situação posta, ao governo aberto e transparente e a existência de uma lacuna entre o setor público e o setor privado, como se o setor público precisasse aprender com o que tem sido feito no setor privado para avançar em termos de inovação. Novamente preceitos reformistas são uma forma de dar legitimidade à inovação.

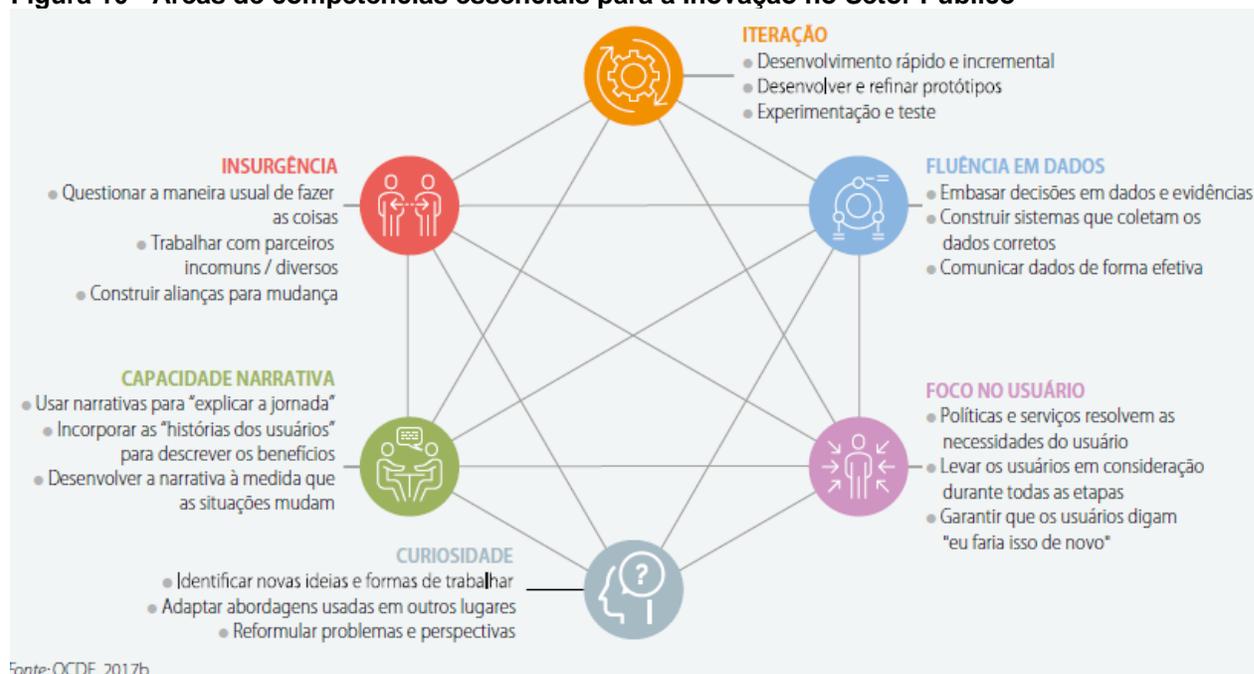
Sobre a categoria **adequação**, para avaliá-la é necessário compreender se as áreas que atingem “o ritmo externo da mudança são tidas como fonte de aprendizado” (OCDE, 2018a, p. 22). Além disso, se as tecnologias e sua aplicabilidade são difundidas, se as pessoas aderem as novas formas e estão dispostas a experimentá-las e, por fim, se as expectativas condizem com os recursos disponíveis ou se eles são insuficientes. No estudo

foi verificado que o funcionalismo público possui algumas características necessárias para aproveitar ideias inovadoras, mas não se apresenta apto para explorar novas formas de operação. Foi verificada também a necessidade de existência de espaço nesse sistema para investigar esses novos modelos.

A última categoria, a **normalidade**, apesar dos esforços nos últimos anos a inovação, não é uma característica comum no setor público brasileiro. O que foi encontrado é que existe uma combinação de percepções sobre como os servidores são considerados. “Essa variação muitas vezes depende das crenças ou atitudes sobre inovação de seus gerentes ou lideranças” (OCDE, 2018a, p. 22).

No Estudo que versa sobre a “Revisão das competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil”, utiliza-se um modelo de competências, desenvolvido pela OCDE, para verificar competências essenciais de lideranças, considerada no manual preponderante para estimular a inovação no país (OCDE, 2018b). O modelo criado pela OCDE a partir de pesquisas anteriores identificou seis conjuntos de habilidades, que apoiam o desenvolvimento de um ambiente propício a inovação e, ao mesmo tempo, desenvolver uma cultura que dê força para que as habilidades frutifiquem (OCDE, 2018b).

Figura 10 - Áreas de competências essenciais para a Inovação no Setor Público



Fonte: (OCDE, 2018b, p. 3).

A partir desse modelo busca-se que o servidor seja alguém que pense em novas possibilidades, iniciando por ideias mais simples, testando-as e aprendendo ao longo de seu desenvolvimento (**iteração**); que tenha a habilidade de lidar com um grande número de dados, para as suas ideias basearem-se neles (**fluência em dados**); que tenha a capacidade de utilizar ferramentas que os ajude a entender a realidade do usuário, compreendendo seus anseios e necessidades, incluindo-o no processo de concepção e amadurecimento das ideias (**foco no usuário**); que tenha a curiosidade aguçada, ajudando a fazer os questionamentos certos, podendo deles emergir ideias incomuns (**curiosidade**); que tenha a habilidade de produzir narrativas, assegurando que a mudança desejada seja captada e que as pessoas se identifiquem com as proposições trazidas (**capacidade narrativa**); e que tenha capacidade de enfrentar a conjuntura, sabendo que no setor público a mudança é realizada “usando o processo político e construindo as coalizões corretas, sabendo que batalhas travar e perseverando face à resistência” (**insurgência**) (OCDE, 2018b, p.3).

Ressalta-se no relatório que ao apresentar as competências essenciais para inovar no setor público não se está impondo a obrigação das lideranças em detê-las na totalidade, mais importante é ter a consciência do papel imprescindível como gestor que permita que a inovação aconteça, e para promover esse ambiente, é necessário atentar para essas novas habilidades (OCDE, 2018b). Ainda é reforçado que a inovação no setor público só alcançará êxito quando houver apoio dos dirigentes, por intermédio de suas mentalidades, habilidades e comportamentos adequados, engajando e mobilizando os funcionários⁷² na busca pelos resultados almejados (OCDE, 2018b).

O estudo da OCDE foi realizado em quatro momentos. O primeiro deles resume-se na aplicação de um questionário com perguntas abertas endereçado a ENAP e outras partes interessadas “com base em um quadro de referência teórica sobre as habilidades, motivações e oportunidades dos funcionários públicos para inovar” (OCDE, 2018b, p. 8).

O segundo momento ocorreu de forma presencial em maio de 2018 com o objetivo de entender de forma mais aprofundada o cenário posto sobre liderança e inovação na administração pública federal envolvendo “servidores públicos, dirigentes, acadêmicos e membros da sociedade civil” (OCDE, 2018b, p.8).

⁷² No trabalho os servidores são tratados como funcionários.

O terceiro momento foi uma segunda missão da comitiva da OCDE para condução de workshops, tendo como público servidores públicos federais, acadêmicos e membros da sociedade civil. As oficinas foram planejadas levando em consideração “habilidades de liderança para a inovação e para os subsistemas de RH⁷³ que apoiam a identificação, o recrutamento, a avaliação de desempenho e o desenvolvimento de líderes inovadores”, com o objetivo de identificar de diferentes cenários que poderiam ser aplicados no contexto brasileiro (OCDE, 2018b, p. 8). Nessa etapa a OCDE contou com o apoio do Reino Unido⁷⁴ e um representante do Conselho de Diretores de Capital Humano dos Estados Unidos, “que ajudou a enquadrar as discussões sobre as capacidades de liderança para inovar, e apresentou ideias sobre as experiências que podem ser relevantes para o contexto brasileiro” (OCDE, 2018b, p. 8). Por fim, o quarto momento que se deu na 4ª Semana de Inovação em Brasília, tendo como finalidade o teste de hipóteses a respeito da identificação de coligações informais entre instituições. A pesquisadora participou da presente oficina.

A partir do resultado das pesquisas foi desenvolvido um modelo inicial de liderança para inovação apresentado na Figura 11.

Figura 11 - Liderança para inovação, um modelo inicial para o serviço público do Brasil



Fonte: OCDE (2018b, p. 12).

⁷³ Recursos Humanos

⁷⁴ A parceria se deu com a *Revenue and Customs* do Reino Unido.

As competências apresentadas na Figura 11 foram desenvolvidas a partir de pesquisas sobre boas práticas em liderança em governos pelo mundo, no modelo da ENAP e no relato dos servidores entrevistados. As competências apresentadas foram divididas em três grupos, que estão interconectados: as habilidades de inovação (trabalhadas no relatório sobre sistema de inovação), a visão de negócios e as mentalidades (ligado ao paradigma). Esses três grupos devem estar fundamentados nos valores dos serviços públicos e na ética, orientando a tomada de decisão (OCDE, 2018b).

O grupo **visão de negócios** merece destaque, pois possui uma forte relação com o modelo utilizado nos Estados Unidos para definir as cinco qualificações desejáveis para líderes sêniores do executivo. As qualificações são apresentadas no Anexo XIII. Nessas habilidades estão envolvidas competências tidas como tradicionais a gerência, como: gestão financeira, gestão de pessoas e prestação de contas. Além disso, esse gestor deve ter maior foco e entendimento sobre gerenciamento da mudança, a consciência estratégica, a necessidade de estabelecer coalizões e a gestão de projetos (a gestão de projetos evoluiu ao longo do tempo em governos, uma vez que a preocupação está cada vez mais na entrega de produtos ou serviços (OCDE, 2018b).

De acordo com a descrição do relatório, líderes que desenvolvam uma visão de negócio terão maior capacidade em algumas áreas. Uma das visões que os membros da OCDE tiveram é que “a capacidade do líder para “conquistar corações e mentes” e “articular uma visão” foi vista como extremamente importante para os inovadores do setor público brasileiro atual” (OCDE, 2018b, p.14). Ainda complementam essa afirmação trazendo a necessidades de os líderes terem narrativas cativantes, precisam entender as necessidades e valores dos envolvidos, passando uma mensagem que condiga com esse *mindset*. Novamente aparece a necessidade de os líderes terem uma visão de mundo digital, pois ela se torna essencial para qualquer solução governamental (OCDE, 2018b).

Na terceira seção do relatório chamada de “Desenvolvendo a oferta de competências para uma liderança eficaz e inovadora na administração federal do Brasil” é destacado que é latente e necessária a oferta de servidores com as capacidades desejáveis para assumir os cargos de liderança, mas para isso é preciso ofertar treinamentos e possibilidades de desenvolvimento.

A ENAP é reconhecida como um órgão do executivo federal responsável por desenvolver competências dos servidores, mas desde 2016, por meio do “Decreto nº 8.902, a ENAP assumiu a responsabilidade de apoiar e promover programas de formação de pessoas em posições de liderança⁷⁵” (OCDE, 2018b, p. 17). A partir dessa nova responsabilidade a ENAP passou a estabelecer parcerias com organizações internacionais de desenvolvimento de lideranças, com o objetivo de oferecer cursos curtos na área de liderança inovadora chamado Programa de Capacitação para Altos Executivos. Em 2018 a edição foi realizada em parceria com *Harvard Kennedy School*.

Órgãos da Sociedade Civil também tem se dedicado na promoção de competências para a administração pública, como a Fundação Dom Cabral, que tem trabalhado conjuntamente com a ENAP, o MPlan e outros órgãos, desenvolvendo treinamentos baseados em modelos de competência em liderança. A Fundação Getúlio Vargas também criou um programa de liderança para o setor público. De acordo com o documento essas instituições desempenham um importante papel no amadurecimento sobre as competências necessárias para os líderes do setor público (OCDE, 2018).

Na quarta e última seção do relatório faz-se a discussão sobre a necessidade de o governo passar a nomear profissionais para alta gestão baseado nas competências desejáveis orientadas para inovação, deixando de basear as nomeações por questões meramente políticas. Pontua-se no relatório alguns motivos para exigir melhor capacidade de liderança dos dirigentes da alta gestão entre as mais relevantes estão (OCDE, 2018b):

- a) **A busca por eficiência** – a crise econômica e fiscal que o Brasil está enfrentando, somado as altas despesas com funcionalismo público, significativas frente aos padrões da OCDE, faz-se necessário a presença de líderes eficazes, capazes de envolver seus subordinados, motivá-los e qualificá-los para desenvolver soluções inovadoras frente a problemas complexos;
- b) **Confiança e responsabilidade** – a perda de confiança no sistema político devido a diversos escândalos de corrupção. A confiança dos cidadãos está diretamente relacionada a percepção dos mesmos sobre o mérito de suas lideranças. Se os

⁷⁵ É preciso destacar que a possibilidade de capacitação dos servidores é prevista no Decreto Nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 (estabeleceu a gestão por competências), e atualmente segue a lógica dos interesses dos indivíduos sobre os temas que gostariam de se atualizar e não dos interesses organizacionais.

cidadãos não percebem que os chefes nas instituições públicas possuem as habilidades e o perfil para inovar, serão menos favoráveis a confiar nos serviços prestados;

- c) **Demanda social** – a sociedade civil está cobrando melhores lideranças na alta gestão de instituições públicas, visto que entendem a falta de liderança como uma consequência da redução da qualidade dos serviços essenciais ofertados;
- d) **Perfis profissionais** – ter perfis profissionais desenvolvendo funções importantes para alcançar os resultados almejados;
- e) **Processos de Recrutamento** – garantir a relação entre as competências do servidor e o cargo ocupado;
- f) **Sistema de avaliação** – serve como uma barreira no processo de recrutamento, garantindo que a pessoa contratada corresponda as expectativas, buscando resultados e liderando de forma eficaz.

A partir deste estudo percebe-se o quanto busca-se que a inovação passe do nível de práticas implantadas no nível organizacional, para práticas que sejam organizadas e desenvolvidas no nível do sistema. Para isso, propõem a criação do Líder Inovador, aquele que deverá “seduzir” outros servidores a se engajar no tema inovação no setor público, como se ela, a inovação, fosse o recurso necessário e preponderante para essa mudança que desejam implementar na administração pública federal.

Ao descrever, seguindo uma ordem temporal do acontecimento dos fatos, as práticas materiais e os símbolos têm constituídos as lógicas por detrás da inovação no setor público. Assim, na seção 6.3 as Lógicas Institucionais na Inovação no setor públicos são descritas ao longo do tempo.

6.3 LÓGICAS INSTITUCIONAIS DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: SUA EVOLUÇÃO DESDE 1996

A partir da análise descritiva dos dados coletados, em que foi apresentado o contexto que envolve o início da inserção da inovação no setor público, trazendo sua contingência histórica (THORNTON; OCASIO, 2008), os atores que contribuíram para o delineamento da inovação no setor público, a descrição dos sistemas simbólicos e práticas materiais

(FRIEDLAND; ALFORD, 1991; THORNTON; OCASIO, 2008), são apresentadas as lógicas que orientam a inovação no setor público desde a instituição do Concurso de Inovação em 1996. Assim como no trabalho de Daudigeos, Boutinot e Jaumier (2013), neste estudo não se busca apresentar conflitos entre lógicas, mas sim a complexidade existente na formulação de lógicas institucionais que se desenvolvem ao longo do tempo, à medida que há transformações contextuais, que implicam em mudanças no modo como é conduzida a inovação no setor público federal. Essa análise ao longo do tempo ajuda a verificar as lógicas identificadas e estabelecer relações com o sistema interinstitucional mais amplo, composto por ordens institucionais (THORNTON, OCASIO & LOUNSBURY, 2012).

Ao buscar entender as lógicas que tem constituído a inovação no setor público brasileiro abre-se a possibilidade de discussões críticas sobre o delineamento dessa prática e as consequências oriundas desse modo de ordenar a realidade. Para construir as lógicas serão utilizadas as categorias essenciais apresentadas por Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), não no sentido de criar tipos ideais, mas de expressar como as lógicas se manifestam materialmente e simbolicamente (FRIEDLAND; ALFORD, 1991, THORNTON; OCASIO, 1999; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Como pôde ser visto no relato apresentado na seção 6.1.1 a ideia de inovação no setor público nasce de um fato ocorrido na administração pública brasileira: **A Reforma do Aparelho do Estado**, que se deu por intermédio de pressões de organismos internacionais (estavam envolvidos nesse processo o BM e Fundo Monetário Internacional (FMI)), e da crença criada da necessidade de tornar o Estado mais eficiente, introjetando ferramentas gerenciais na administração pública como solução para superar os problemas que estavam postos, como, por exemplo, altos gastos governamentais e mudança das necessidades dos cidadãos. Em relação as pressões existentes, entende-se a ação do mimetismo coercitivo (DIMAGGIO; POWELL, 1983), tendo em vista a imposição dos organismos externos, da adoção das reformas pelo Brasil.

O PDRAE foi a materialização da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, por meio dele buscava-se “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p. 6). O motivo pela qual foi traçada a necessidade de mudança baseava-se nas críticas ao modelo burocrático, que de acordo com o PDRAE “ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos

e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica” (BRASIL, 1995, p. 6).

Ainda no Plano diretor evoca-se a necessidade de um salto para a transformação de uma administração pública “gerencial”, calcada em conceitos modernos de administração e também de **eficiência** “voltada para o **controle dos resultados** e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “**cliente privilegiado**” dos serviços prestados pelo Estado” (CARDOSO, 1995, p. 7). Ao se apropriar do vocabulário do setor privado o cidadão passa a ter um status de **cliente**. Chamar o cidadão de cliente é entendê-lo a partir de uma perspectiva instrumental (de trocas econômicas), enquanto a relação entre Estado e cidadão ultrapassa essa dimensão. O cliente, agindo no setor privado, tem a opção de escolha e, o cidadão em relação ao Estado, possui obrigações como pagar impostos, multas, contribuições etc. O cidadão ao descumprir suas obrigações compromete o interesse coletivo, enquanto o cliente compromete somente seus interesses particulares.

A ênfase dada à reestruturação da administração pública focava na busca pela qualidade, pela produtividade e pela profissionalização (de fato) do servidor. Para legitimar a decisão do governo, ressalta-se no PDRAE que “a reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 7). Compreende-se nessa afirmação a presença de do isomorfismo mimético (DIMAGGIO; POWELL, 1983), pois o governo brasileiro estava seguindo uma tendência mundial, não tendo comprovações se o novo modelo de gestão era o mais adequado para o contexto nacional.

Apesar da aprovação do PDRAE, era preciso que os servidores assimilassem a reforma e tudo o que ela significava, uma vez que ela só se tornaria legítima se os atores que compõem o setor passassem a construir uma identidade coletiva (JASPER; POLETTA, 2001) a respeito dessas novas características que se almejava incorporar na administração pública brasileira. Todavia, o setor público até aquele momento possuía uma lógica dominante de atuação aproximada a lógica legalista burocrática presente no estudo de Meyer e Hammerschmid (2006), em que a ordem institucional do Estado (FRIEDLAND; ALFORD, 1991) é preponderante.

Para que a reforma fosse viabilizada, era necessária uma mudança cultural entre os servidores públicos, além de uma mudança na forma de fazer as coisas, posto que a reforma não sairia do papel se os atores (no caso os servidores) não a colocassem em prática. Entre as medidas tomadas pelo governo para transformar essa realidade está a criação de um concurso que premiasse práticas inovadoras no executivo federal. A ideia como descrito foi oriunda do ministro do MARE e viabilizada pela ENAP.

Não havia preocupações científicas sobre o que estava sendo discutido no âmbito acadêmico em termos do significado da inovação no setor público. Como foi detalhado na seção 6.2, o prêmio é inserido neste contexto para reconhecer aqueles servidores que estavam implementando em seus órgãos práticas gerenciais, dando visibilidade às ações por meio das premiações e das publicações das práticas. Por isso, a decisão de premiar o maior número de práticas possível, estipulando o teto de 50 por concurso.

Acreditava-se que essa visibilidade dada as práticas implantadas pelos servidores dariam força para o processo de transformação almejado. As próprias categorias do concurso materializavam o que se buscava (ver seção 6.2). Vale resgatar que era uma época onde a administração pública tinha entre seu quadro de servidores baixa qualificação educacional (com profissionais sem ensino fundamental completo) e a digitalização de serviços era incipiente. Os servidores nesse contexto detinham o conhecimento empírico da atividade, faltando o desenvolvimento do conhecimento científico.

Buscava-se construir entre os servidores a cultura, ou melhor dizendo, uma compreensão mútua, o desenvolvimento da crença de que o modelo burocrático de gestão era insuficiente para enfrentar as novas demandas postas pela sociedade. Como Fernando Henrique Cardoso (1995) aborda na apresentação do PDRAE, as pesquisas da época apontavam para uma aceitação da população sobre a Reforma. Esse apoio pode estar associado à crise política existente naquele período com o desgaste do governo anterior, devido aos escândalos de desvios financeiros, que culminou na renúncia do Presidente Fernando Collor de Melo, para evitar um processo de *Impeachment*. Nas palavras de FHC esse apoio da população (CARDOSO, 1995, p. 7)

é fundamental, mas não é suficiente. Se quisermos avançar na adoção de formas modernas de gestão pública, é imprescindível, também, que os servidores passem a ter uma nova visão de seu papel, pois é no dia a dia do exercício das funções públicas que a mais profunda e verdadeira reforma vai realizar-se.

Percebe-se na fala do FHC a convicção de que uma imposição governamental sobre a nova forma de atuação do Estado Neoliberal brasileiro⁷⁶ poderia levar a resultados frustrados. Há a visão do gestor da necessidade de obter a aderência dos atores que compõe a máquina pública, no caso os servidores, para a reforma ocorrer de fato. Tendo esse contexto como referência pôde-se inferir que coexistia no sistema interinstitucional uma ordem institucional do Estado Burocrático (FRIEDLAND; ALFORD, 1991), pautada no Estado intervencionista, e a constituição de uma lógica que chamamos aqui de **Lógica Gerencial**, que tem sustentação na ordem institucional de mercado (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Sabendo das possíveis disputas que poderiam aflorar entre essas ordens institucionais, o governo começou a se cercar de estratégias para modificar a cultura burocrática presente no setor público. Assim, a inovação no setor público brasileiro nasce com um propósito: **disseminar a Lógica Gerencial na administração Pública**, “coroando” os servidores que estivessem implementando práticas alinhadas aos pressupostos da lógica. Foi criado um evento para premiar os vencedores. Como o entrevistado 9 relata

o sentimento de alegria de ter seu trabalho reconhecido e divulgado era algo impressionante, contagiante, era um dia inteiro, as equipes iam, apresentavam as experiências [...] acho que eram 7 ou 10 minutos cada uma, era um mutirão! E era muito legal ver a empolgação das pessoas de poderem contar o que estavam fazendo e como obtiveram os resultados.

O evento construía um **valor simbólico** entre os servidores que eram premiados, deixando-os eufóricos com a conquista, em demonstrar para o público os resultados das suas práticas. Como o entrevistado informou não havia bonificações em dinheiro ou custeio de viagem, por exemplo, mas só de receber o troféu, que na época era uma gravura de um renomado designer, representava algo significativo para os atores.

⁷⁶ O Estado neoliberal deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio. Trata-se de arranjos institucionais considerados essenciais à garantia das liberdades individuais. O arcabouço legal disso são obrigações contratuais livremente negociadas entre indivíduos juridicamente configurados no âmbito do mercado. A santidade dos contratos e do direito individual à liberdade de ação, de expressão e de escolha têm de ser protegidos. O Estado tem, portanto, de usar seu monopólio dos meios de violência para preservar a todo custo essas liberdades. Por extensão, considera-se um bem fundamental a liberdade de negócios e corporações (vistos legalmente como indivíduos) de operar nesse arcabouço institucional de livres mercados e livre comércio (HARVEY, 2008, p. 75).

O Entrevistado 9, que participou ativamente desse processo descreve que para a equipe organizadora do concurso

medir era inovar, ter desenvolvimento gerencial era inovar, ter foco em resultados era inovar, e todos esses eram componentes da reforma que nos interessavam como inovação, então a gente tinha muita clareza que inovar não era fazer algo inédito, era trazer algo que traga resultado.

O estudo de Reay e Hinning (2005), em que o governo canadense impõe uma lógica reformista ao sistema de saúde, de forma impositiva, assemelha-se a esse primeiro momento da lógica da inovação no setor público, uma vez que a Reforma do Aparelho do Estado foi realizada de maneira mandatária pelo governo brasileiro, assim como as definições sobre o concurso e a seleção das práticas premiadas. A Lógica Institucional detectada nesse período é a **Lógica Gerencial Tradicional**. É de interesse do governo que ela seja assimilada por seus servidores.

Assim, cria-se a ideia de que o governo deve ser administrado como uma empresa (DENHARDT; DENHARDT, 2000), buscando a eficiência a todo custo. Como afirma Denhardt e Denhardt (2000), tinha-se a ideia que o governo deveria adotar práticas inspiradas desde a administração científica até programas de qualidade total, que tinham grande utilidade para o setor privado.

As fontes de identidade entre os servidores que almejavam corresponder às expectativas de transformação governamental, construíam uma identidade coletiva (JASPER; POLETTA, 2001) por meio da incorporação de ferramentas e métricas oriundas do setor privado. A legitimidade nesse meio era alcançada pela busca por resultados mensuráveis e aumento da qualidade na prestação do serviço público. O que era visto como fontes de autoridade era obter o reconhecimento pelo governo, utilizando a premiação para dar materialidade, onde o indivíduo premiado era visto nesse contexto como um servidor inovador.

As bases de normas que delineavam a lógica era o PDRAE e a visão do cidadão como cliente (como ocorre no ambiente empresarial)⁷⁷. A base da atenção que expressa o foco da lógica é o aumento da produtividade e a busca pela eficiência. Já a base da estratégia, que tem como foco abordar a base lógica da atenção, está o aumento do desempenho no setor público, tendo modelo de sociedade promovido pela lógica o Estado

⁷⁷ Diversas iniciativas tratavam a figura do cidadão como cliente expressas nas publicações das iniciativas premiadas.

Liberal. O Quadro 20 apresenta a síntese da Lógica Gerencial Tradicional predominante na inovação no setor público no que concerne o concurso de inovação.

Quadro 20 - Lógica Institucional da Inovação: Lógica Gerencial Tradicional

Categorias Essenciais	Lógica Gerencial Tradicional
Metáfora Raiz (= segurança como uma questão de...)	Governo administrado como uma empresa
Fontes de Identidade (= o que torna os atores visíveis)	Uso de ferramentas do setor privado Formas modernas de Gestão Pública
Fontes de Legitimidade (= o que confere legitimidade)	Busca por resultado Qualidade
Fontes de Autoridade (= o que confere autoridade)	Reconhecimento Premiação servidor inovador
Base de normas (= critério de acordo com qual comportamento é guiado pela lógica)	Cidadão-cliente PDRAE
Base de atenção (= o que a lógica foca)	Eficiência Produtividade
Base de estratégia (= ação principal para abordar a base lógica da atenção)	Melhorar o desempenho
Sistema econômico (= modelo de sociedade que a lógica promove)	Estado Neoliberal

Fonte: Elaborado pela autora a partir das categorias de Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), adaptada por Daudigeos, Boutinot e Jaumier (2013).

Assim, a Lógica Gerencial Tradicional traz para a inovação a ideia de o Estado operar como uma empresa, incorporando ferramentas e ideias do setor privado para administração pública, como forma de superar os problemas postos e alcançar o desempenho desejado, pautado na busca por produtividade e eficiência.

Tanto a Lógica Gerencial Tradicional mapeada neste estudo, quanto a lógica gerencial do estudo de Reay e Hining (2005), foram inseridas por meio de pressões coercitivas (DOMAGGIO; POWELL, 1983) de imposições governamentais, contudo os desdobramentos ocorreram de formas diferentes. Em Reay e Hining (2005) a lógica inserida gerou conflitos entre as categorias profissionais, que passaram a organizar novos arranjos de atuação para conseguir que as duas lógicas existentes pudessem coexistir no campo. Já no presente estudo criou-se mecanismos, como por exemplo o concurso, para que o servidor, aos poucos, fosse introjetando na sua forma de ver o mundo novos valores, crenças, introduzindo um novo sistema simbólico e adotando novas práticas materiais (FRIEDLAND; ALFORD, 1991; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012), alinhadas a nova lógica que passava a ser incorporada no setor público.

O Concurso não foi a única ação do governo para inserir a Lógica Gerencial Tradicional, ele agiu intervindo em outras frentes para desenvolver a mudança na

cultural necessária entre servidores, e conseqüentemente, a mudanças nas práticas diárias deles. Como outros mecanismo de inserção da lógica cita-se o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPAP), que tinha como objetivo transformar a gestão pública, orientada para resultado e para o cidadão, que evoluiu para o Programa GesPública⁷⁸ - Programa Nacional de gestão Pública e Desburocratização (programa que foi revogado em 2017⁷⁹) - e a inserção do princípio da eficiência em 1998 por meio da EC nº 19.

O concurso em sua evolução foi trazendo novos elementos, que podem ser entendidos como novos símbolos incorporadas para reforçar os objetivos da premiação, como a vinculação da figura de Hélio Beltrão, a criação do Prêmio Especial de Desburocratização, o destaque para Gestão Empreendedora e para as melhores práticas, a instituição de viagens as equipes premiadas a partir da 5ª edição, foram se configurando em novos incentivos e reforços positivos para gestores implementarem mudanças nas rotinas diárias de trabalho e submetê-las ao crivo do comitê julgador do concurso.

A nova gestão do governo FHC, no período de 2000-2003, trouxe consigo algumas mudanças incrementais no prêmio, relacionadas ao conteúdo do novo PPA lançado para o período de 2000 a 2003 e do Programa Avança Brasil - Programa de Modernização, que buscava dar agilidade a órgãos do Governo. O programa de responsabilidade da Seges, vinculada ao MPlan, estava dentro do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal. De acordo com divulgação do próprio ministério

O Programa de Modernização abrange as ações de quatro programas, que fazem parte do Avança Brasil, o plano de ação do Governo: Desburocratização, Qualidade no Serviço Público, Gestão Pública Empreendedora e Valorização do Servidor. Essas ações são financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio de convênio que destinou à Seges este ano cerca de R\$ 19 milhões⁸⁰.

Nesse trecho estão dois atores que desde o início do processo de reforma no Brasil tem atuado para busca da modernização: o BID e o MPlan. Essa modernização dos processos teve financiamento de organismos externos, visto que os empréstimos de recursos só foram realizados mediante acordos de que mudanças na estrutura do setor

⁷⁸ Mais informações sobre o GESPÚBLICA em: <http://www.gespublica.gov.br/content/apresenta%C3%A7%C3%A3o>

⁷⁹ a partir da publicação do Decreto 9.094/17.

⁸⁰ No anexo XIV a notícia publicada pelo MPlan.

público fossem realizadas. Assim, agora como elementos dessa transformação entram novos termos desejada na PPA a Desburocratização, Qualidade no Serviço Público, Gestão Pública Empreendedora e Valorização do Servidor.

Outros elementos também foram adicionados naquele ano, a transparência e a responsabilização, que certamente possui relação direta com a Lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”.

Essas mudanças no contexto da administração pública no executivo federal impactaram diretamente no concurso, inclusive no ano em questão foi apresentado na publicação um novo entendimento para o conceito de inovação no setor público. No conceito afirmava-se que inovações eram **ações gerenciais** implementadas, que introduziam **mudanças substantivas** que deveriam basear-se nas seguintes questões:

- a) Orientação para resultado,
- b) Foco no usuário-cidadão,
- c) Aumento da eficácia e da eficiência,
- d) Estímulo a criatividade,
- e) Valorização do servidor,
- f) Desenvolvimento de dirigentes, gerentes e servidores públicos,
- g) Responsabilização e trabalho em equipe,
- h) Desburocratização,
- i) Transparência nos processos decisórios,
- j) Descentralização das ações,
- k) Desenvolvimento de parcerias.

Os elementos citados representam uma mudança na Lógica Gerencial Tradicional, atenuando certas questões que passaram a ser combatidas por severas críticas a incorporação da reforma gerencial (POLLITT; BOUCKAERT; 2002; DENHART; DENHART; 2000). Assim, há um processo de adaptação da Lógica Gerencial Tradicional, como forma de continuar se perpetuando na administração pública federal. A metáfora raiz deixa de ser o governo administrado como uma empresa e passa a ser a modernização da administração pública no executivo federal.

As fontes de identidade e identificação (THORNTON; OCASIO; 2008), nesse contexto, passam pela implementação de ações gerenciais e a promoção de mudanças substantivas na administração pública. A legitimidade ganha novos elementos que se somam a busca por resultado e aumento da qualidade, como a valorização do servidor, a responsabilização e trabalho em equipe, a necessidade de transparência nos processos decisórios e o desenvolvimento de parcerias, dando indícios de que a inovação deve envolver interação (por meio de parcerias) com outros atores.

As bases de autoridade são substituídas pela Gestão Pública Empreendedora e Responsabilidade no uso dos recursos, uma vez que um gestor empreendedor seria um indivíduo dotado de capacidade inovadora, mas que possui uma atitude responsável frente ao uso dos recursos públicos. O critério de acordo com qual comportamento é guiado pela lógica (base de normas), nesse momento, passa a ser o usuário/cidadão, além de a lógica ter como referência o novo PPA do governo e o Programa Avança Brasil.

A base de atenção, por sua vez, passa a ser a eficiência, somada a eficácia (métrica utilizada em programas de qualidade) e desburocratizar a administração pública, tornando-a mais ágil, o uso de boas práticas e a digitalização de serviços. A ação principal para abordar a base lógica da atenção, a base da estratégia, é a melhoria/mensuração dos resultados das ações gerenciais substantivas implementadas, permanecendo o modelo de sociedade promovido pela lógica do Estado Neoliberal. O Quadro 21 apresenta a constituição da Lógica Institucional denominada de **Lógica Gerencial Atenuada**.

Quadro 21 - Lógica Institucional da Inovação: Lógica Gerencial Atenuada

Categorias Essenciais	Lógica Gerencial Atenuada
Metáfora Raiz (= segurança como uma questão de...)	Modernização da Administração do Executivo Federal
Fontes de Identidade (= o que torna os atores visíveis)	Ações gerenciais implementadas Promoção de mudanças substantivas
Fontes de Legitimidade (= o que confere legitimidade)	Busca por resultado Aumento da Qualidade Valorização do servidor Responsabilização e trabalho em equipe Transparência nos processos decisórios Desenvolvimento de parcerias
Fontes de Autoridade (= o que confere autoridade)	Gestão Pública Empreendedora Responsabilidade no uso dos Recursos
Base de normas (= critério de acordo com qual comportamento é guiado pela lógica)	Usuário-cidadão PPA 2000-2003 Programa Avança Brasil
Base de atenção (= o que a lógica foca)	Eficiência Eficácia Desburocratização

Categorias Essenciais	Lógica Gerencial Atenuada
	Boas Práticas de Gestão (melhoria contínua) Digitalização de Serviços
Base de estratégia (= ação principal para abordar a base lógica da atenção)	Melhorar/mensurar Resultado
Sistema econômico (= modelo de sociedade que a lógica promove)	Estado Neoliberal

Fonte: Elaborado pela autora a partir das categorias de Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), adaptada por Daudigeos, Boutinot e Jaumier (2013).

Cabe dar destaque que no Estado brasileiro a ordem institucional do estado burocrático (FRIEDLAND; ALFORD, 1991) ainda estava (e ainda está) presente na estrutura do Estado, mas a lógica da inovação no setor público neste momento apresentado é a Lógica Gerencial Atenuada. Assim, a Lógica Gerencial Atenuada é aquela em que a inovação assume o discurso de modernizar o Estado, por meio de mudanças substantivas e implementação de ações gerenciais, que busquem a melhoria dos resultados por meio da desburocratização, a incorporação de boas práticas, a digitalização dos serviços que visem alcançar eficiência e eficácia.

Em 2003 ocorre mudança do Presidente da República, assumindo o poder Luiz Inácio Lula da Silva, tendo no programa de governo estabelecido pelo PPA 2004-2007⁸¹ o seguinte slogan: Plano Brasil para todos: participação e inclusão. Com a modificação do chefe do executivo (o presidente), algumas mudanças foram visíveis no prêmio de inovação: começa um processo de tentativa de desvinculação do concurso com a reforma do aparelho do Estado. Entre as principais mudanças ocorridas estão a retirada da figura de Hélio Beltrão do concurso e a preocupação de estabelecer um conceito de inovação baseado na literatura sobre o tema. Como Paiva e Araújo (2004) afirmaram houve uma flexibilização dos critérios que davam o enfoque a reforma gerencial, mas diversos aspectos foram mantidos.

Percebia-se a necessidade de rever a questão conceitual do concurso, visto que havia um movimento internacional de incentivo à inovação, citado como exemplo o Manual de Oslo. O novo conceito, assim, passa a ser

mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação de mecanismos existentes, que produzem significados significativos para o serviço público e para sociedade (FERRAREZI; AMORIM; TOMACHESKI, 2010, p.15)

⁸¹ Documento do PPA do presente período: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/anexo1.PDF>

Ao reconfigurar o novo conceito ele se despe, no sentido de abandonar, largar, a reforma como seu objetivo primeiro, não há mais presente no entendimento do que é inovar a aplicação de práticas gerenciais. No Concurso de Inovação ocorre o mesmo, desaparece a vinculação direta entre inovação e aplicação das reformas. Contudo, ao analisar os critérios de seleção das práticas premiadas do ano que sucede essa mudança presente no Quadro 12, o que houve foi uma reformulação na redação dos critérios, que acabavam sendo muito parecidos com os do ano anterior. Permanecem questões como a comprovação de resultados positivos ao atendimento da demanda do público-alvo e/ou aos direitos dos cidadãos, o envolvimento e participação dos servidores na mudança, a integração com outros agentes e o estabelecimento de parcerias, a utilização eficiente dos recursos. Dois itens podem ser considerados novos nos critérios de avaliação, a promoção de mecanismos de transparência e controle social⁸² e o potencial de adaptação para novos contextos.

A partir dessa descrição é visível a modificação na lógica que direciona a inovação no setor público, desvinculando-se da reforma, mas ainda utiliza critérios anteriores para determinar o que é ou não é inovação. Há nesse contexto uma **Lógica Gerencial Fragmentada**. Fragmentada uma vez que não faz parte da agenda do governo, que rompe com a pauta reformista, assumindo questões como participação, inclusão e a redução de desigualdades. Contudo, no contexto do concurso e da inovação no setor, permanecem os fragmentos de práticas gerenciais. O Quadro 22 apresenta as categorias essenciais da lógica.

Quadro 22 - Lógica Institucional da Inovação: Lógica Gerencial Fragmentada

Categorias Essenciais	Lógica Gerencial Fragmentada
Metáfora Raiz (= segurança como uma questão de...)	Necessidade de mudança
Fontes de Identidade (= o que torna os atores visíveis)	Resolução da situação-problema Incorporação de novos elementos da gestão pública
Fontes de Legitimidade (= o que confere legitimidade)	Busca por resultado Envolvimento e participação dos servidores Promoção de mecanismos de transparência, participação ou controle social Desenvolvimento de parcerias Potencial de adaptação da prática
Fontes de Autoridade (= o que confere autoridade)	Servidor como agente promotor da mudança

⁸² Ambos os termos já haviam sido mencionados no PDRAE, mas de fato entram como pauta prioritária do governo federal em 2003.

Categorias Essenciais	Lógica Gerencial Fragmentada
Base de normas (= critério de acordo com qual comportamento é guiado pela lógica)	Atender a demanda do Público-alvo Direitos do cidadão
Base de atenção (= o que a lógica foca)	Utilização eficiente dos Recursos Melhoria de Processos Digitalização de serviços (Governo Digital)
Base de estratégia (= ação principal para abordar a base lógica da atenção)	Melhorar Resultado
Sistema econômico (= modelo de sociedade que a lógica promove)	Estado Neoliberal

Fonte: Elaborado pela autora a partir das categorias de Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), adaptada por Daudigeos, Boutinot e Jaumier (2013).

Nos anos de 2007 a 2015, conforme apresentado na seção 6.3, ainda há a centralidade nas práticas premiadas na digitalização de serviços, na melhoria de processos e no uso eficiente dos recursos. Conforme o Quadro 22, a metáfora raiz agora é a necessidade de mudança. O que torna os atores visíveis no campo é a busca por resolução da situação-problema e a incorporação de novos elementos da gestão pública. As fontes de legitimidade ainda estão na busca por resultado, o envolvimento e participação dos servidores e as parcerias estabelecidas. Dois novos elementos são incorporados, a promoção de mecanismos de transparência, participação ou controle social e o potencial de adaptação da prática, ou seja, o quanto é possível ser replicada em outros contextos (potencial de disseminação).

Além disso, a fonte de autoridade está em entender o servidor como agente promotor da mudança. Como bases da norma está atender a demanda do Público-alvo e aos direitos do cidadão. A lógica tem como enfoque ainda a utilização eficiente dos recursos, a busca por melhoria de processos e uma forte presença na digitalização dos serviços. A base da estratégia está ainda na busca por resultados e o sistema econômico no Estado Neoliberal. Cabe ressaltar que o Estado Neoliberal se refere a lógica da inovação no setor público nesse período, uma vez que o governo tinha como tônica ser um governo democrático e popular. Assim, na Lógica Gerencial Fragmentada a inovação surge a partir da tônica da necessidade de mudança, em que é necessário resolver os problemas que estão postos, buscando atingir resultados relacionados à transparência, controle social, melhoria de processo e uso eficiente dos recursos.

Apesar do Concurso de Inovação ser uma prática institucionalizada no setor Público (TOLBERT; ZUCKER, 1999), que já se perpetua por mais de 20 anos e é reconhecido pela comunidade de servidores, as práticas inovadoras ocorrem no nível organizacional,

respondendo a problemas do órgão e do público atendido por ele, seja ele interno (servidor) ou externo (cidadão). Assim, as práticas inovadoras são descentralizadas, fragmentadas, e promovidas por um número não muito expressivo de servidores, tendo em vista que o efetivo de servidores do executivo federal possui cerca de 804 mil servidores civis⁸³. Apesar das lógicas citadas serem dominantes na inovação no setor público, no que tange as práticas premiadas, não há como afirmar que ela é dominante entre os servidores da administração do executivo federal.

Com o objetivo de tornar a inovação parte da cultura do servidor e da administração pública federal, a partir de 2015 inicia-se um movimento que vai ao encontro de buscar a consolidação de um entendimento mútuo da importância da inovação como a forma de dar respostas às demandas da sociedade. Esse movimento foi coordenado por atores de órgãos do executivo, principalmente ligados a ENAP e ao MPlan, mas não somente. A maioria das pessoas envolvidas são servidores da carreira EPPGG, podendo as ações terem sofrido influência de pressões normativas dessa categoria profissional (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

As ações ocorreram de forma articulada e coordenada de acordo com o surgimento das oportunidades, desde a criação da Semana de Inovação, do Laboratório de Inovação em Governo e da Rede InovaGov. Era visível que o concurso, de maneira individual, não teria força suficiente para mudar a cultura dos servidores de forma generalizada, uma vez que nos últimos tempos somente 10 práticas são premiadas por ano.

Percebeu-se a necessidade do que se pode chamar de profissionalização da inovação no setor público. A inovação precisa emancipar-se de práticas pontuais e fragmentadas e passar a ser desenvolvida continuamente, incorporada nas ações diárias do servidor. Para isso, seria preciso criar uma identidade compartilhada entre os atores, que como afirmam Rao, Monin e Durand (2003), é socialmente construída e resultante dos atores que passam a se classificar como parte de um grupo (sentimento de pertencimento).

A construção dessa identidade perpassa por instâncias formais e informais de interação entre instituições e atores. Como meios formais de interação estão a Semana de Inovação e a InovaGov, que passa a ser o meio onde os atores encontram-se, trocam ideias, compartilham conhecimento e passam a dar sentido e atribuir significado a inovação

⁸³ Informação extraída do Portal da Transparência.

e também constroem a assimilação do seu papel, nesse contexto, como servidor público. Informalmente as interações se dão por meio virtual, por grupos de Whatsapp e Telegram, por exemplo e, presencialmente, pelos encontros do i.GOV.nights. Os servidores ao ingressarem nos grupos virtuais, geralmente, agradecem a oportunidade e falam de suas expectativas⁸⁴, que estão ligadas normalmente com o compartilhamento de experiências. Além disso, recém ingressantes que estão buscando iniciar a adoção de práticas inovadoras no seu órgão aconselham-se com os integrantes sobre como começar, que ferramentas utilizar e onde buscar conhecimento.

Existe outro movimento informal chamado I.GOV.nights, organizado por servidores, que são eventos, em forma de *happy hour*, onde servidores públicos se reúnem para falar de temas variados que envolvem inovação. Em sua página afirmam que apoiam iniciativas de inovação em governo e desejam contribuir “com a disseminação da cultura de inovação de forma aberta, divertida e descontraída”⁸⁵.

Esse grupo informal também possui um manifesto⁸⁶. Nele afirmam que inovar é possível para qualquer servidor e que “há muita coisa boa surgindo nos **bastidores da burocracia** por iniciativa de profissionais experientes e por uma nova geração de servidores que desejam fazer diferente”. Para eles o que importa são as pessoas, porque por traz de toda inovação existem pessoas, sendo necessário apoiar aqueles que querem/fazem diferente. Afirmam que a colaboração é primordial para que todos se tornem agentes da mudança e ainda complementam com a seguinte frase: “É preciso **mudar o DNA**⁸⁷ e nós servidores temos um papel e uma grande responsabilidade nesse desafio”. Assim, afirmam que no seu propósito está a paixão pela inovação e o comprometimento com a melhoria dos serviços à sociedade. Esboçam ainda que atuam de forma livre, aberta e por meio da colaboração desejam conectar pessoas “e experiências fora da caixa em um ambiente informal, acessível e descontraído para desmistificar a inovação e contribuir com a melhoria da vida das pessoas no contexto do serviço público”. A partir das informações extraídas do site do i.GOV.nights é possível

⁸⁴ O grupo aqui referido diz respeito aos atores que fazem parte dos grupos de Whatsapp e Telegram. Os grupos hoje somam em torno de 600 pessoas interagem via Internet.

⁸⁵ As informações sobre i.GOV.nights estão na seguinte página: <https://www.igovnight.com/>. Todas as citações diretas sobre o i.GOV.nights são extraídas do referido site.

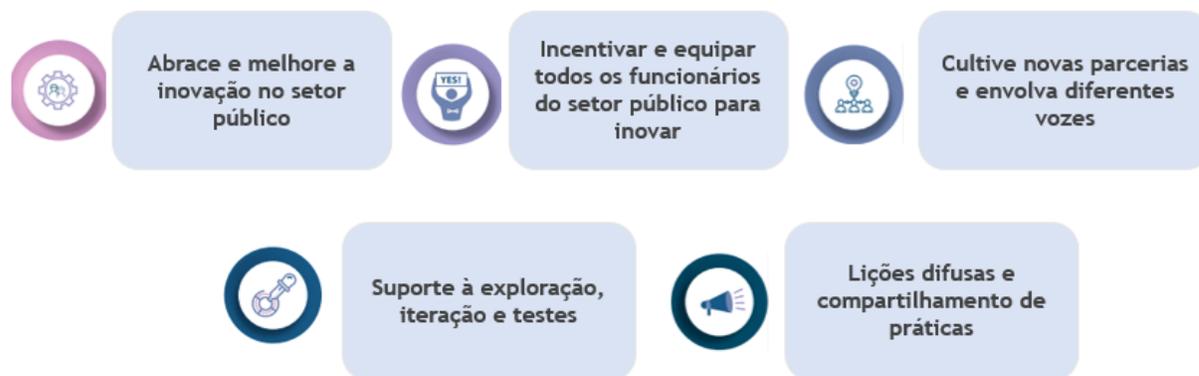
⁸⁶ O manifesto está disponível no anexo XV

⁸⁷ Deoxyribonucleic Acid

perceber ação da agência incorporada (THORNTON; OCASIO; 2008), uma vez que é um movimento promovido pelos indivíduos (servidores), respondendo as práticas pautadas na inovação que as instituições públicas (órgãos públicos) têm desenvolvido em âmbito governamental.

O movimento de incentivo à inovação no setor público não é algo genuinamente brasileiro. Diversos países têm se dedicado ao tema e organizações de conhecimento internacional estão investindo também em estudos e pesquisas em inovação em governo. A OCDE tem forte influência nas práticas que tem ocorrido no Brasil, junto a parcerias e pesquisa que tem desenvolvido (ver seção 6.3.2). Entendendo o destaque que a inovação no setor público estava tendo no cenário internacional a OCDE, em 2014, criou inclusive o Observatório Inovação no Setor Público, e, recentemente, desenvolveu uma “Declaração sobre Inovação no Setor Público”. Essa declaração é reconhecida por diversos países⁸⁸, inclusive o Brasil. A Declaração apresenta cinco princípios e ações dispostos na Figura 12.

Figura 12 - Cinco princípios e ações da Declaração sobre inovação no setor público



Fonte: OCDE, 2019a⁸⁹.

O que consta na Figura 12 é resultante da base de evidências desenvolvidas pela OCDE “sobre estratégias e abordagens de inovação, governo aberto, regulamentação governamental, integridade pública, igualdade de gênero, governo digital”, estabelecendo

⁸⁸ Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Indonésia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Peru, Polónia, Portugal, Eslováquia, Eslovénia, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos.

⁸⁹ O documento síntese da Declaração sobre a inovação no setor público está em: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/OECD-Declaration-5-principles-EN.pdf>

padrões internacionais” (OCDE, 2019b). Os países que assinam essa declaração reconhecem que:

- a) A inovação deve ser abraçada como uma das formas que os governos podem alcançar seus objetivos;
- b) É preciso dar incentivos e preparar (no sentido de dar ferramentas), para que todos os servidores públicos possam inovar, assumindo riscos calculados, reconhecendo a necessidade de uma série de habilidades e capacidades para inovação, garantindo uma estrutura de apoio para realizar o trabalho;
- c) Cultivar o estabelecimento de parcerias entre os mais diversos atores sejam eles do setor público, privado ou terceiro setor, para que colaborem e criem soluções para problemas que estão postos;
- d) Garantir a possibilidade de exploração e iteração, permitindo inovações exploratórias, proporcionando aprendizado;
- e) Compartilhar o que foi aprendido ao inovar, promover o trabalho em rede entre pares e buscar meios de captar *feedback* de cidadãos para proporcionar aprendizado contínuo.

Essa declaração busca traçar rumos comuns aos países sobre inovação, dando indicativos de como ela deve ocorrer e de que forma. Essa forte atuação da OCDE representa fortes pressões miméticas, e até mesmo coercitivas (DIMAGGIO; POWELL, 1983), sobre outras nações, ditando práticas e tendências de atuação, inclusive ofertando um conjunto de ferramentas para serem utilizadas⁹⁰.

Retomando a ano de 2015, o MPlan ao visitar embaixadas de outros países, para apresentar como o Brasil buscava tornar inovação uma prioridade para o governo, mas também examinando como esses governos estavam se desenvolvendo em termos de inovação, visto que só foram visitadas aquelas em que a inovação era um tema prioritário. Ao buscar conhecer o que outros países têm desenvolvido sobre o tema, percebe-se a ação do isomorfismo mimético (GIMAGGIO; POWELL;1983), isso porque frente as incertezas sobre como iniciar o processo de disseminação da cultura da inovação entre os servidores públicos, buscou-se como modelo organizações que tenham sido bem sucedidas na implementação das práticas. Isso aconteceu com a parceria entre MindLab

⁹⁰ As ferramentas disponibilizadas pela OCDE estão em: <https://oecd-opsi.org/toolkit-navigator/>

e GNova, onde o laboratório brasileiro baseou-se nas práticas já reconhecidas utilizadas pelo MindLab, para estabelecer sua forma de atuação. Assim como o MindLab foi extinto, porque a cultura da inovação já está introjetada nos servidores públicos daquele país, acredita-se que o GNova também terá o mesmo encaminhamento, à medida que for atingido o objetivo central: tornar a inovação um valor para o servidor público.

Os estudos promovidos pela OCDE dão indicativos sobre o que se busca e as ações que devem ser tomadas para tornar a inovação legítima e institucionalizada como um valor na administração pública brasileira, e, principalmente dos servidores, pois a não construção dessa identidade entre os pares reduz as possibilidades dessa cultura se disseminar. É preciso ressaltar a característica dessa organização composta por países desenvolvidos, em sua maioria com alto Produto Interno Bruto (PIB) per capita e Índice de Desenvolvimento Humano Elevado (IDH)

A partir dos relatos e da pesquisa apresentada pela OCDE verifica-se um processo de profissionalização da inovação no setor público, em que lideranças sêniores devem adquirir competências para se tornarem o que chamaram de liderança inovadora. Como afirmam no estudo “que uma estratégia para melhorar o desenvolvimento, a contratação e a avaliação dos atuais e futuros líderes é a identificação de um grupo de competências que reflita as habilidades necessárias para inovar no setor público atual e obter sucesso no futuro” (OCDE, 2018b, p. 12). Como foi abordado na seção 6.2 a ENAP inclusive já reformulou seus cursos de capacitação para servidores incluindo o eixo inovação e, além disso, no modelo de competência de liderança da ENAP a inovação consta no eixo de pensamentos estratégicos (OCDE, 2018b).

As competências da Liderança para Inovação no Brasil foram construídas por agentes do governo brasileiro, juntamente com pessoas que conduziram o estudo pela OCDE, somados a um representante dos Estados Unidos e do Reino Unido, não por acaso, atores oriundos dos mesmos países que iniciaram as reformas na América do Norte e na Europa representadas nas figuras de Thatcher e Reagan (PAES DE PAULA, 2005). As competências foram baseadas também em outros modelos de liderança de governos, no estudo feito pela OCDE sobre áreas de competências essenciais para inovação no setor público (vide Figura 10) e pelas cinco qualificações determinadas as lideranças sêniores americanas (descrito na seção 6.2.2). Esse conjunto de interações

constitui na publicação da OCDE as competências inerentes aos nossos líderes, para que promovam um ambiente favorável à inovação e tenha poder de persuasão para convencer os servidores a necessidade de inovar.

A partir do que foi descrito define-se uma mudança na lógica da inovação no setor público, podendo ser chamada de **Lógica Gerencial Incorporada**. A palavra incorporada é escolhida no sentido de passar a fazer parte, que foi integrada a algo. Essa lógica busca se emancipar do nível organizacional do concurso e fazer parte do sistema de inovação do setor público federal, compondo a cultura e os valores do servidor.

A lógica busca os princípios reformistas, mas se apoderando de um novo vocabulário. Nesse momento, a metáfora raiz passa a ser a “Inovação como valor”, como se ela devesse passar a fazer parte da cultura do servidor. Assim, a inovação deve tornar-se parte da rotina nas atividades do servidor, passando a ser uma capacidade central do governo, como é descrito no estudo da OCDE (2018a).

Como fontes de identidade estão as instâncias de participação coletiva, ambientes que promovem a interação entre os atores e a possibilidade de reafirmar seus valores e crenças e o sentimento de pertencimento no que tange à inovação no setor público. Outro ponto que torna os atores visíveis é ser reconhecido como alguém que pense diferente da criticada ordem institucional do Estado Burocrático (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Percebe-se aqui a influência da ordem institucional comunidade, onde buscam uma unidade de crenças, um sentimento de compromisso entre os atores (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

As fontes de legitimidade, por sua vez, revisitam o uso de ferramentas aplicadas no setor privado, nesse caso, cita-se técnicas como *Design Thinking* e uso de métodos ágeis como exemplo. A busca de formas colaborativas para inovar não só dentro do órgão, mas por atores externos ao setor público, citando empresas, instituições de ensino, entre outros. A interação com o cidadão ou com atores envolvidos na prática inovadora por meio da experimentação, da prototipação e da disseminação de conhecimento também são reconhecidas como formas que trazem legitimidade ao processo de inovação.

A respeito do que confere autoridade está a ideia da formação de lideranças inovadoras, que teriam as competências desejáveis, alcançadas por meio de formação formal ofertadas por instituições como ENAP, Dom Cabral e FGV, que tem interagido nesse

meio para desenvolver tais competências. Esse líder deve conseguir ganhar aliados nesse processo, sendo capaz, como foi afirmado, de conquistar corações e mentes. Essas novas competências buscam, acima de tudo, uma liderança que tenha visão de negócios, capacidade de inovação e entenda o paradigma (OCDE, 2018b) posto.

O comportamento pela qual a lógica é guiada, sua base de normas, estão na necessidade dos servidores em lidar com as restrições orçamentárias, mantendo a qualidade dos serviços usando criatividade, ainda com o foco no usuário/cidadão e a necessidade presente nos discursos e nos documentos de desburocratizar. A lógica foca ainda no aumento da eficiência, a busca por resultados, a transformação digital e na transparência, que resgate a ética na execução de suas ações.

A ação principal para abordar a lógica é a profissionalização da liderança inovadora, baseada em conhecimento formal, que permitirá a aquisição de competências por essas lideranças que serão disseminadores da lógica da inovação no setor público. Por fim, o sistema econômico ainda está pautado no Estado Neoliberal. O Quadro 23 apresenta o resumo das principais características dessa lógica institucional.

Quadro 23 - Lógica Institucional da Inovação: Lógica Gerencial Incorporada

Categorias Essenciais	Lógica Gerencial Incorporada
Metáfora Raiz (= segurança como uma questão de...)	Inovação como valor
Fontes de Identidade (= o que torna os atores visíveis)	Reconhecimento por implantar de práticas inovadoras Pensar diferente Participação em eventos e em redes de interação Busca por formação formal
Fontes de Legitimidade (= o que confere legitimidade)	Basear-se no que o setor privado tem feito (considerado uma oportunidade) Uso de ferramentas de <i>Design Thinking</i> e métodos ágeis Trabalhar de forma colaborativa (entre atores externos e internos) Experimentação / prototipagem e iteração Disseminar conhecimento de Inovação
Fontes de Autoridade (= o que confere autoridade)	Inovar como solução para os problemas postos Líder inovador – capacidade de conquistar corações e mentes Competências para inovação
Base de normas (= critério de acordo com qual comportamento é guiado pela lógica)	Necessidades do usuário / cidadão Restrições financeiras (se reinventar) Desburocratizar
Base de atenção (= o que a lógica foca)	Busca pela eficiência Busca por resultados Transformação digital Governo transparente Base ética

Categorias Essenciais	Lógica Gerencial Incorporada
Base de estratégia (= ação principal para abordar a base lógica da atenção)	Disseminar a lógica da Inovação Profissionalização da Liderança para Inovação
Sistema econômico (= modelo de sociedade que a lógica promove)	Estado Neoliberal

Fonte: Elaborado pela autora a partir das categorias de Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), adaptada por Daudigeos, Boutinot e Jaumier (2013).

A Lógica Gerencial Incorporada tem como fundamento tornar a inovação um valor do servidor público, por meio da formação de lideranças que ao se munir de competências e habilidades, irão realizar o trabalho de incentivo e disseminação desse valor entre os servidores. Essa lógica é dominante na inovação no setor público brasileiro, quer se emancipar do meio organizacional e de ações pontuais e tornar-se uma atividade rotineira dos servidores da administração do executivo federal. Surge novamente o discurso de combater a ordem institucional do Estado Burocrático (ALFORD; FRIEDLAND, 1991), que de acordo com a fala dos entrevistados e as evidências apresentadas pela OCDE apresenta-se como dominante, precisa ser superada por meio de práticas. Assim, como no período inicial, remontando 1996 que se falava muito em qualidade, melhores práticas, eficiência, resultados, eficácia também se encontra nas falas dos entrevistados como consequência de uma prática inovadora.

Pôde-se perceber no estudo, que diferente da Lógica Gerencial Incorporada, que predomina nesse contexto, foi possível detectar ao analisar as práticas premiadas no concurso indícios de uma lógica que tenha como objetivo buscar a efetividade das práticas no setor público, que buscam sanar demandas oriundas da sociedade, focando na transformação de uma realidade local, como no caso do programa de cisternas resumido no Quadro 26, mas são mais difíceis de ser encontradas, visto que há uma lógica pautada na busca da eficiência como dominante no meio.

A seção 6.3.1 busca discutir as consequências dessa lógica da inovação para o setor, para os servidores e para o desenvolvimento teórico do tema.

6.3.1 Implicações da Lógica Institucional para Inovação no setor público

Por meio das lógicas institucionais constituídas na seção 6.3, são apresentados nessa seção alguns apontamentos sobre as consequências da atual Lógica Institucional

Gerencial Incorporada, identificada nesse estudo, para a Administração Pública e para a construção do entendimento do que significa inovar no setor público.

As reformas gerenciais que ocorreram sistemicamente pelo mundo entre as décadas de 1970 a 1990, apoderaram-se do discurso de que o modelo democrático de gestão era insuficiente para dar respostas as demandas da sociedade, que eram cada vez maiores e complexas, indicando o setor privado como referência para concretizá-las (OSBORNE; GAEBLER, 1992; BRESSER-PEREIRA, 1996; SEABRA, 2002). Novamente essas ideias de um Estado ineficiente ressurgem no meio público, juntamente com a necessidade de transformação desse cenário de restrições orçamentárias enfrentado no Brasil, desde o congelamento por 20 anos das despesas do governo federal (valores corrigidos pela inflação), aprovado pelo Congresso Nacional em 2016.

Da mesma forma que a reforma foi adotada por diversos países do mundo, a inovação também passa a ser prioridade de diversas nações, tendo grande influência da OCDE, a partir do seu OPSI, que recentemente lançou a Declaração Sobre Inovação no setor público, que 39⁹¹ países já a reconheceram, sendo 34 países membros da OCDE e cinco não membros (onde o Brasil está incluído), sendo encontrados países dos continentes americano, europeu, asiático e Oceania. Ao entrar nesse movimento, o Brasil está seguindo as diretrizes que os países desenvolvidos têm adotado.

Nesse cenário, a inovação surge como uma prática que está construindo sua legitimidade internacionalmente e nacionalmente, que almeja encontrar soluções para os problemas enfrentados, por meio de práticas materiais e símbolos que se aproximam do que a reforma gerencial trouxe ao Brasil (buscando eficiência, resultado, desburocratização) na década de 90. Contudo, esse novo momento histórico traz consigo um novo vocabulário, carregado de palavras como valor, colaboração (considerando parcerias público-privada), liderança inovadora, *design thinking*, métodos ágeis, transformação digital, entre outras.

A inovação, diferente da reforma gerencial, que encontrou resistência quanto ao reducionismo que ela apresentava (POLLITT; BOUCKAERT, 2002; DENHARDT; DENHARDT, 2000; POLLITT; BOUKAERT, 2011), não encontra oposição, visto que se tornou um conceito associado a melhoria, a ganhos, nunca associado a questões

⁹¹ Esse número representa em torno de 20% dos países que compõem o mundo.

negativas. Como contestar a inovação? quando se promete resolver problemas, propor mudanças, que gerem externalidades positivas para a sociedade. Como Pollitt (2011) coloca é preciso questionar os conceitos que surgem com uma natureza mágica, especialmente quando eles são difíceis de mensurar ou definir. Isso foi confirmado entre os entrevistados, dado que não há consenso entre eles sobre o que é inovação e o que se busca por intermédio dela.

Destaca-se que nesse estudo não se critica as técnicas que têm sido utilizadas para se aproximar do cidadão, mas sim o que a inovação tem como objetivo final e, novamente, a busca por olhar para o setor privado como se esse trouxesse as soluções para os problemas do setor público. Reforça-se aqui que não há como comparar dois setores completamente diferentes, com objetivos distintos, utilizando os mesmos critérios.

Outra questão a ser destacada é a transferência da responsabilidade do Estado para os servidores. O Estado, por meio dos representantes eleitos pelos cidadãos, aprova uma Emenda Constitucional que cria um teto para os gastos públicos por 20 anos, que terá consequências diretas no atendimento do governo as demandas sociais. Tendo isso como panorama, transfere ao servidor a responsabilidade de manter a qualidade dos serviços e o atendimento das demandas do cidadão, desde que aja de forma ainda mais eficiente, pensando em soluções inovadoras para essa nova realidade. Conseqüentemente, se os serviços não corresponderem as demandas da sociedade, os mesmos servidores serão responsabilizados pelo problema, que nesse caso, não foi gerado por eles.

O servidor, assume o status de “Salvador da Pátria”, ou como Newman e Clarke (2012) definem a figura do gestor como herói, devendo assumir para si o “espírito empreendedor”, que no setor privado, de acordo com o Dagnino (2016, p. 116), “levaria o empresário, inquieto e sempre desejoso de melhorar a maneira como se realiza a produção, a aumentar a produtividade do processo de trabalho em que estão envolvidos seus empregados”. Assim, principalmente nas chamadas lideranças inovadoras, o servidor deve ter uma postura inquieta, sempre em busca de avanços, de melhores resultados e processos de trabalho, mobilizando os servidores que trabalham juntamente a ele para alcançar os objetivos.

Abordar a inovação como inerentemente uma função de governo, como trazido na Figura 9, onde reforça-se que aqueles países que não inovam correm o risco de ficar para trás, “sempre reagindo, porém decepcionando” (OCDE, 2018a, p. 4), também pode estabelecer uma relação de competitividade entre nações. Por detrás dessa afirmação está a busca incessante por inovar, sem refletir por qual motivo ou razão ou em que circunstâncias deve-se inovar. Não há um pensamento reflexivo sobre o que isso representa para o setor público.

O fetichismo criado a respeito da inovação no setor público, como se ela fosse a solução mais acertada para qualquer ação que for desenvolvida, carregada de princípios reformistas, traz consequências para a construção do conceito de inovação na área. Retomando a crítica feita por Dagnino (2016) ao falar sobre o conceito de inovação, que ao ser retirado do setor privado, sem a devida diferenciação, entendendo-o como semelhante ao setor público se traduz no que o autor chama de “deslize semântico digno do neoliberalismo” (DAGNINO, 2016, p. 345), em que se transporta um conceito de um contexto específico e transfere o seu significado para outro, dando existência a ideias pautadas no senso comum. Percebe-se a vulgarização do termo inovação, importando conceitos e tipologias características do setor privado, como foi percebido no estudo, em que os próprios atores do meio reproduzem termos como inovação radical, inovação incremental, inovação disruptiva, termos esses são conhecidos e difundidos no setor privado.

Para que o conceito de inovação passe a carregar características e significados do setor público, genuinamente, é preciso realizar uma análise apropriada sobre a transposição do conceito. Bergue (2001), ao abordar a transposição de tecnologias gerenciais na área pública, destacou a necessidade de uma análise cuidadosa a ser realizada antes da incorporação, para que seja possível ressignificar os conceitos, adaptando-os à realidade e a necessidade do órgão/governo. Da mesma forma, para que avanços ocorram nas discussões sobre a inovação no setor público é preciso revisitar, de maneira crítica, a forma como ele tem sido trabalhado e construído no campo acadêmico e dentro da esfera pública.

A inovação da forma como está posta, buscando apenas resultados, eficiência, desburocratização, ela tem um olhar endógeno, de melhorias para o núcleo interno da

administração pública, ainda que possa vir a gerar consequências positivas aos cidadãos. É preciso repensar esse conceito de fora para dentro do setor público, buscando uma modernização da administração pública nos moldes de Castelazo (2009), posto que as mudanças são impulsionadas pelas necessidades da população, e o Estado, dando respostas a elas, entende sua função de melhorar as condições de vida dos cidadãos. É nesse momento repensar a inovação que busque como resultado a efetividade, uma vez que diz respeito a transformação de uma realidade social a partir de demandas da sociedade (SANDER, 1995).

7. CONCLUSÃO

Esta tese buscou compreender como a Lógica Institucional da inovação tem se constituído na administração pública federal desde a inserção do concurso de inovação, que tinha como contexto inicial o movimento da reforma gerencial do aparelho do Estado. Percebeu-se nesse estudo que a inovação emerge com um propósito declarado: dar suporte a implementação da reforma gerencial do aparelho do Estado, em que o concurso serviria como um meio de “condecorar” aqueles e aquelas que estivessem seguindo a cartilha do governo, ou melhor dizendo, seguindo a risca aquilo que o PDRAE propunha, tornar o Estado mais eficiente, livrando-o das “amarras” do sistema burocrático.

As lógicas detectadas nesse estudo, a (1º) Lógica Gerencial Tradicional, a (2º) Lógica Gerencial Atenuada, a (3º) Lógica Gerencial Fragmentada e a (4º) Lógica Gerencial Incorporada foram construídas por meio de metáforas que estavam presentes nos discursos, utilizadas para sustentar os símbolos e práticas trazidos por elas. Na primeira lógica citada, trazia-se a ideia de que o Estado precisava ser administrado tal qual como uma empresa, uma vez que empresas utilizam seus recursos de maneira eficiente e o Estado necessitava incorporar esse princípio, em parte por pressões miméticas, mas também por pressões coercitivas (no caso do governo federal brasileiro, realizar a reforma era situação *sine qua non* para captar empréstimo junto ao FMI) (DIMAGGIO; POWEL, 1983). Nessa lógica, por vezes, o cidadão era confundido com cliente, uma equiparação equivocada frente a realidade.

Na segunda lógica o discurso foi amenizado, desvinculando a figura Estado como empresa e introduzindo no discurso a necessidade de modernizar a administração pública, ainda não tendo se desprendido do conceito e dos resultados da inovação relacionados à implementação dos princípios da reforma. Na terceira lógica trazida a inovação é apartada da reforma no discurso, uma vez que nesse momento assume o poder um novo governo com uma nova agenda, e nela, não está incorporada à reforma. Nesse período, modifica-se o conceito, a metáfora passa a ser a necessidade de mudança no setor público, mas os critérios estabelecidos para avaliar as práticas inovadoras ainda se concentram em questões reformistas.

Na quarta lógica revelada nesse estudo busca-se emancipar a inovação do concurso e disseminá-la, saindo do nível individual e organizacional, passando ao nível sistêmico. A metáfora trazida neste momento é a inovação como um valor, em que ela deveria fazer parte, como em dado momento foi citado, no DNA do servidor. Exige-se do servidor uma postura de buscar ser ainda mais eficiente, frente ao contexto de restrições orçamentárias impostas pelo próprio governo. Muda-se as ferramentas, as formas, mas ainda está introjetado no discurso uma inovação pautada em eficiência, desburocratização, buscar resultados, entre outros.

As lógicas apresentadas dão sustentação para declarar a tese desse estudo, em que se define a Lógica Gerencial como a Lógica Institucional predominante da inovação na administração pública federal desde 1996, que ao longo do tempo sofreu mudanças em suas práticas materiais e sistemas simbólicos, assumindo novas formas, novas ferramentas e um novo vocabulário como meio de se adaptar e se legitimar frente as mudanças do meio.

A quarta lógica, que seria a lógica dominante no momento atual, traz também consequências para o servidor, uma vez que assume a reponsabilidade para si de lidar com os problemas oriundos das restrições orçamentárias impostas pelo próprio governo, exigindo maiores esforços nas suas atividades cotidianas para trazer soluções para as prováveis consequências dos cortes financeiros. Assim, ao mesmo tempo que o governo esvazia ou enxuga a administração, assoberbando os que ficam com as rotinas, espera um comportamento “empreendedor” ou “inovador” daqueles que ficam.

Como uma possível consequência de a inovação no setor público ter como predominante uma lógica ancorada em valores gerenciais, está a construção de soluções reducionistas e incapazes de atender as grandes demandas oriundas da sociedade. Quando no sistema interinstitucional a ordem do mercado é dominante, a racionalidade na administração pública e da inovação passam a produzir respostas que são incapazes de dar conta dos problemas sociais, gerando efeitos colaterais.

Outra consequência, para o campo teórico, está a vulgarização do conceito de inovação, sendo entendido como qualquer mudança, ocorrida em qualquer órgão, que tenha como enfoque variados públicos, que utilize principalmente a digitalização de

serviços e, que por algum motivo, levou a um resultado considerado pelos atores positivo, mesmo que essa mudança não tenha trazido qualquer benefício aos cidadãos.

A lógica dominante da inovação na administração pública brasileira acaba permeando o corpo administrativo do Estado, tornando-se um obstáculo para que uma nova lógica se estabeleça no setor, diferente do que se tem como dominante, até mesmo quando um governo democrático e popular está à frente do Estado. A naturalização da lógica oriunda da administração privada como a lógica a ser implementada na inovação na administração pública, torna complexa a possibilidade de proposição de soluções inovadoras, que fujam ao vocabulário estabelecido. Como, por exemplo, a criação de soluções democráticas de participação cidadã, como o orçamento participativo, pouco são associadas a literatura como exemplos de inovação na área, mas conceitos que estão em alta, como *Smart Cities*, *Design Thinking*, entre outros tomam corpo e entram nas pautas de governo, adquirindo legitimidade.

Outro destaque que deve ser dado é a criação da profissionalização da liderança para inovação, que por meio do ensino formal, da criação de uma formação orientada para liderança, irá desenvolver as competências desejáveis para “cooptar” outros servidores para aderirem a busca pela inovação no setor público, dando a eles a estrutura necessária para que a inovação emergja, típico de práticas gerenciais (NEWMAN; CLARKE, 2012).

Como contribuição teórica está reforçar a existência da mudança na abordagem de Lógica Institucional, visto que neste estudo foi apresentado como as lógicas se modificam e se reconfiguram ao longo do tempo para permanecerem como dominantes no meio em que estão inseridas (DOUDIGEUS; BOUTINOT; JAUMER, 2013). Quando o conceito de inovação surge na esfera pública ele está diretamente ligado a reforma gerencial e isso é expresso claramente. Há ao longo do tempo o que se poderia chamar de “descolamento” formal entre inovação e reforma gerencial, não havendo mais o entendimento e/ou a ligação do conceito de inovação na administração pública brasileira com a reforma. Contudo, as práticas materiais e os símbolos da reforma permanecem, seguindo a inserção de aspectos da reforma gerencial, por meio da inovação, na administração pública federal, agora legitimada e não questionada, afinal, inovação não enfrenta resistências, ela é aceita e, até mesmo, querida entre os atores. Assim, por meio da inovação, que carrega consigo

a Lógica Gerencial Incorporada, que sobre influência da ordem institucional de mercado, tenta combater a ordem institucional do Estado burocrático ainda dominante (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

Para o desenvolvimento do campo teórico de inovação no setor público essa pesquisa abre precedentes para questionar a forma como o conceito de inovação tem sido disseminado e desenvolvido no meio acadêmico, baseado nos conceitos e formas de inovação do setor privado. Ao elucidar a lógica dominante da inovação na administração pública brasileira é possível buscar novas possibilidades para pensar a inovação olhando para o setor, suas necessidades e peculiaridades, para refletir sobre o que seria de fato o objetivo final da inovação no setor público, que não aqueles tão disseminados na esfera privada como qualidade, eficiência, melhores práticas, os quais não deixam de ser importantes, mas que não são suficientes para dar conta da complexidade dos compromissos do Estado com a sociedade.

Como limitação do estudo está a distância da autora do local onde a pesquisa foi realizada, em Brasília, uma vez que alguns atores não deram respostas aos contatos realizados. Acredita-se que se a pesquisadora estivesse mais próxima teria encontrado outros meios de contatá-las. Outra limitação do estudo está em ter focado a pesquisa somente no poder executivo. Incluir outros poderes, o legislativo e judiciário, ajudaria a compreender de maneira mais abrangente como a inovação tem permeado a administração pública federal como um todo, uma vez que os três poderes fazem parte da rede de inovação.

Sugere-se como pesquisas futuras buscar compreender como a inovação se manifesta em outras esferas governamentais, como estados e municípios, principalmente aqueles que tem adotado como pauta prioritária a inovação, para entender se a Lógica Gerencial Incorporada tem sido replicada para outras esferas governamentais como a lógica predominante ou se novas lógicas se apresentam nesses contextos. Outra possibilidade está em realizar estudos de caso em profundidade nas práticas premiadas pelo concurso que aparentam possuir uma lógica que destoa da Lógica Gerencial Incorporada. Realizar essas pesquisas pode ajudar a compreender se de fato essa lógica que destoa da dominante existe e de que forma se constitui, elucidando suas práticas materiais e construções simbólicas. Isso poderá contribuir para o desenvolvimento do

campo de pesquisa de inovação no setor público, revelando novas formas de entender a inovação a respeito de sua concepção e dos resultados alcançados.

Como outra possibilidade de investigações futuras está desenvolver uma aproximação da perspectiva de lógica institucional a abordagem de poder, trabalhando questões como as disputas, os conflitos existentes e como esses são mediados e o estabelecimento de coalisões para preservar ou romper com lógicas institucionais dominantes.

REFERÊNCIAS

ADVISORY COMMITTEE ON MEASURING INNOVATION IN THE 21ST CENTURY ECONOMY. **Innovation Measurement: Tracking the State of Innovation in the American Economy**. Washington: U.S. Department of Commerce, 2008.

ALLISON, Graham T. **Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?** In: Shafritz, G. M.; HYDE, A. C. *Classics of Public Administration*, 1992.

ALMEIDA, Guilherme Alberto Almeida de. Apresentação. In: FERRAREZI, Elisabete; LEMOS, Joselene; BRANDALISE, Isabella. **Experimentação e novas possibilidades em governo: aprendizados de um laboratório de inovação**. Brasília: Enap, 2018.

ALBERTI, Adriana; BERTUCCI, Guido. Replicating Innovations in Governance: An Overview. In: UNITED NATIONS. **Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what Works**. New York: United Nations, 2006. P. 1-23.

ANESP. Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Carreira**, 2016. Disponível em: <http://anesp.org.br/carreira>, Acesso em: 15 abr 2019.

ASINELLI, Christian G. ¿Modernización del Estado para mejorar la calidad de vida del ciudadano? El proyecto de modernización del Estado en Argentina como estudio de caso de restricciones en las transformaciones estatales. **XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov., 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de Gestão em Organizações Públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

BEKKERS, Victor; EDELENBOS, Jurian; STEIJN, Bram. Linking Innovation to the Public Sector: Contexts, Concepts and Challenges. In: BEKKERS, Victor; EDELENBOS, Jurian; STEIJN, Bram (Org.). **Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership**. UK: Palgrave Macmillan, 2011.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A Construção Social da Realidade, tratado de Sociologia do conhecimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

BESHAROV, Marya L.; SMITH, Wendy K. Multiple Institutional Logic in Organizations: Explaining their varied nature and implications. **Academy of Management Review**, v. 39, n. 3, p. 364-381, 2014.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Conheça o BID**, 2018. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/visao-geral>. Acesso em: 02 jan. 2019.

BLOCH, Carter. **Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Copenhagen Manual**. Denmark: The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy (CFA), 2010.

BOHRER, Cariza Teixeira. **P&D e Inovações em Serviços: Estudos de casos em Hospitais Universitários do Brasil e da França**. Brasília: UnB, 2010. 276p. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BOHRER, Cariza Teixeira; VARGAS, Eduardo Raupp de. Can R&D be identified and measured in services? Empirical evidence from university hospitals. **Science & Public Policy**, p.1-16, 2014.

BORINS, Sandford. **The Challenge of Innovating in Government**. 2º ed. Toronto: IBM Center for the Business of Government, 2006.

BRANDÃO, Monteiro Brandão; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v.47, n.1, p.227-248, 2013.

BRANDALISE, Isabella; FERRAREZI, Elisabete; LEMOS, Joselene. **Colaboração Internacional para Inovação: o caso do GNova e do MindLab**. Brasília: ENAP, 2018.

BRASIL. Cooperação Técnica celebrado para formação da Rede InovaGov, de 11 de outubro de 2016. Disponível em:
<<https://drive.google.com/file/d/0B49G0bFwtE9kNDFFpd1pYX01Ka00/view>> Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **Inovações na Gestão Pública Federal. Balanço de cinco anos do Concurso organizado pela ENAP**. Brasília: ENAP, 2001.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **O concurso**. Disponível em: <http://inovacao.ena.gov.br/> acesso em: 13 de out. 2016.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. Quem somos. Disponível em: <<http://gnova.ena.gov.br/sobre/quem-somos>> acesso em: 03 jan 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Edições Anteriores**. Disponível em: <http://modelo.sedis.ufrn.br/site/inovasus/index.php/edicoes-antteriores> , acesso em: 15 mar. 2017b.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro, 1995.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Brasil e a OCDE**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15584-o-brasil-e-a-ocde>, Acesso em: 3 mar 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Semana de Inovação em Gestão Pública, 2015**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/inovacao/semana-de-inovacao>, Acesso em: 12 dez 2018.

BRASIL. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília, nov. 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Aparelho do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. P. 237-270.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto...**Revista do Serviço Público**, n. 53, n. 1, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma Gerencial de 1995**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/RGP.asp>, acesso em: 12 out. 2016.

BROEK, Judith van den; BOSELIE, Paul; PAAUWE, Jaap. Multiple Institutional Logics in Health Care - 'Productive Ward: Releasing Time to Care'. **Public Management Review**, v.16, n.1, p.1-20, 2014.

CARDOSO, Fernando Henrique. In: BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro, 1995. P. 6-8.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v.39, n.4, p.849-874, 2005.

CARVALHO; Cristina Amélia; AMANTINO-DE-ANDRADE, Jackeline; MARIZ, Luiz Alberto da Costa. Mudança na teoria institucional. In: **29º Encontro Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração**, 2005, Brasília. ANAIS DA XXIX ENANPAD, v. 1. p. 1-14, 2005.

CASTELAZO, José R. Reflexiones sobre modernización y modernidade político-administrativa. **Revista de Administración Pública**, v. XLIV, n. 3, p. 13-33, 2009.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. Inovação Pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores: In: CAVANCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruna; SEVERO, Willber (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. P. 119-144.

CAVALCANTE, Ricardo Bezerra; CALIXTO, Pedro; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informação & Sociedade: Estudos**, v.24, n.1, p. 13-18, 2014.

- CHRISTENSEN, Clayton M. The Ongoing Process of Building a Theory of Disruption. **The Journal of Innovation Management**, v. 23, p. 39-55, 2006.
- CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per; RONESS, RØVIK, KJELL, Arne. **Organization Theory and the Public Sector: instrument, culture and myth**. New York: Routledge, 2007.
- CLARKE, John; NEWMAN, Janet. The right to manage: a second managerial Revolution? **Cultural Studies**, v. 7, n. 3, p. 427-441, 1993.
- CLOUTIER, Charlotte; LANGLEY, Ann. The Logic of Institutional Logics: Insights From French Pragmatist Sociology. **Journal of Management Inquiry**, v. 22, n. 4, p. 360-380, 2013.
- COSTA, Mayla Cristina; GUARIDO FILHO; GONÇALVES, Sandro Aparecido. Lógicas Institucionais e a formação da governança de recursos hídricos: análise do caso brasileiro. **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, n. 4, set./dez., p. 99-119, 2013.
- CROSSAN, Mary; APAYDIN, Marina. A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation: A Systematic Review of the Literature. **Journal of Management Studies**, v. 47, n. 6, September 2010. P. 1154-1191.
- CRUBELLATE, João Marcelo. Ética, Técnica e a Lógica Institucional da Autovigilância. **Revista Eletrônica Gestão e Sociedade**, v.11, n.28, p.1680-1703, 2017.
- CUCCINIELLO, Maria; NASI, Greta. Evaluation of the Impacts of Innovation in the Health Care Sector: A comparative analysis. **Public Management Review**, v.16, n.1, p.90-116, 2014.
- CURRIE, Graeme; SPYRIDONIDIS, Dimitrios. Interpretation of Multiple Institutional Logics on the Ground: Actors' Position, their Agency and Situational Constraints in Professionalized Contexts. **Organization Studies**, v.37, n.1, p.77-97, 2015.
- DACIN, M. Tina; DACIN, Peter A. Traditions as Institutionalized Practice: Implications for De-Institutionalization. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SUDDABY, Roy; SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin (Org.). **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**, 2008. P.327-351.
- DAGNINO, Renato. Sobre a inovação no serviço público. In: DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde; COSTA, Greiner (Orgs.). **Gestão Estratégica Pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. P. 339-366.
- DAMANPOUR, Fariborz; GOPALAKRISHNAN, Shanthi. **The dynamics of the adoption of product and process innovations in organizations**. *Journal of Management Studies*, v.38, n.1, p.45-65, 2001.
- DAVILA, Tony; EPSTEIN, Marc; SHELTON, Robert. **Making Innovation Work: How to Manage It, Measure It, and Profit from It**. New Jersey: Wharton School Publishing, 2006.
- DAUDIGEOS, Thibault; BOUTINOT, Amélie; JAUMIER, Stéphane. Taking Stock of Institutional Complexity: Anchoring a Pool of Institutional Logics into the Inter-institutional System with a Descendant Hierarchical Analysis. **Research in the Sociology of Organizations**, v. 39 parte B, p. 319-350, 2013.

DEEPHOUSE, David L. Does Isomorphism Legitimate? **Academy of Management Journal**, New York, v. 39, n.4, p.1024-1039, 1996.

DJELLAL, Faridah; GALLOUJ, Faïz. (2005). Mapping innovation dynamics in hospitals. **Research Policy**, v. 34, n. 6, p. 817–835.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The New Public Service Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, November - December, v. 60, n. 6, 2000.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W (Org.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. P.1-38.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization field. **American Sociological Review**, Chicago, v.48, n.2, p.147-160, 1983.

DOSI, Giovanni. The nature of innovation process. In: DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald; SOETE, Luc (Org.). **Technical Change and Economic Theory**. London: Pinter Publisher, 1988. P. 221-338.

DUNN, Mary B.; JONES, Candace. Institutional Logics and Institutional Pluralism: The Contestation of Care and Science Logics in Medical Education. **Administrative Science Quarterly**, v.55, n.1, p.114-149, 2010.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **3ª Semana de Inovação em Gestão Pública transformação digital**. Brasília: ENAP, 2017

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Ações premiadas no 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Brasília: ENAP, 2007.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Desenvolvendo Capacidades de Inovação no Serviço Público Federal**. Disponível em: <http://gnova.ena.gov.br/projetos/experimentacao/imersao-agil/desenvolvendo-capacidades-de-inovacao-no-servico-publico-federal>, Acesso em: 11 abr 2019.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Pesquisa ENAP. Inovações na Gestão Pública Federal. **Balanco de cinco anos do Concurso organizado pela ENAP**. Brasília: ENAP, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; Pinho, José Antônio. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. **Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: análise de uma trajetória (1996-2006)**. Cadernos ENAP 32. Brasília: ENAP, 2007.

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sonia; TOMACHESKI, João. **A sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal?** Cadernos ENAP, Brasília, n. 34, p. 11-51, 2010.

FERRAREZI, Elisabete; LEMOS, Joselene. **Imersão Ágil: checagem de realidade em políticas públicas: relato da aplicação da metodologia em um projeto da ENAP.** Brasília: ENAP, 2018.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; NAJBERG, Estela; FERREIRA, Cintia Braghetto; BARBOSA, Nelson Bezerra; BORGES, Cândido. Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal. **Revista de Administração Pública**, v.48, n.5, p.1207 -1227, 2014.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; TETE, Marcelo Ferreira; SILVA FILHO, Antônio Isidro da; SOUSA, Marcos de Moraes. Inovação no Setor Público Federal no Brasil na Perspectiva da Inovação em serviços. **Revista de Administração e Inovação**, v.12, n.4, p.99-118, 2015.

FLICK, Uwe. **Desenho da Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2009c.

FLICK, Uwe. Introdução à Coleção Pesquisa Qualitativa. In: GIBBS, Graham. **Análise de Dados Qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009b. P.7-13.

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009a.

FONSECA, Valéria Silva da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. P. 47-66.

FREEMAN, Christopher; SOETE, Luc. **A economia da inovação industrial**. Capinas: Editora Unicamp, 2008.

FRIEDLAND, Roger; ALFORD, Robert R. Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. P.232–263.

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

GADREY, Jean; GALLOUJ, Faïz; WEINSTEIN; Olivier. New modes of innovation. **International Journal of Service Industry Management**, v. 6, n. 3, p. 4 – 16, 1995.

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

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

GALLOUJ, Faïz; WEINSTEIN, Olivier. Innovation in services. **Research Policy**, v.26, n.4-5, 1997.

- HARGRAVE, Timothy; VAN DE VEM, Andrew H. A Collective Action Model of Institutional Innovation. **The Academy of Management Review**, v.31, n.4, p.864-888, 2006.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.
- GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GODOY, Arilda S. Estudo de Caso qualitativo. In: GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo; BARBOSA DA SILVA, Anielson. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. P.115-146.
- GREENWOOD, Royston; DÍAZ, Amalia Magán; LI, Stan Xiao; LORENTE, José Céspedes. The Multiplicity of Institutional Logics and the Heterogeneity of Organizational Responses. **Organization Science, Articles in Advance**, p. 1-19, 2009.
- GREENWOOD, Royston; HININGS, Christopher Robin. Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism. **The Academy of Management Review**, v. 21, n. 4, p. 1022-1054, outubro, 1996.
- GRUENING, Gernod. Origin and Theoretical Basis of the New Public Management (NPM). **International Public Management Journal**, v.4, n. 1, p. 1-25, 2001.
- HALL, Peter. A. TAYLOR, Rosemary C. R.As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, p.193-223, 2003.
- HALVORSEN, Thomas; HAUKNES, Johan; MILES, Ian; RØSTE, Rannveig. **On the differences between public and private sector innovation**. Oslo: Publin, 2005.
- HARTLEY, Jean. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. **Public Money & Management, January**, 2005.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- HERTOG, Pim den; VAN DER AA, Wietze; JONG, Mark W. de. Capabilities for managing service innovation: towards a conceptual framework. **Journal of Service Management**, v. 21, n. 4 p. 490 – 514, 2010.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Analfabetismo cai em 2017, mas segue acima da meta para 2015**, 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21255-analfabetismo-cai-em-2017-mas-segue-acima-da-meta-para-2015>, Acesso em: 03 abr 19.
- JOSÉ NEGRÃO, João. **Para conhecer o neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.
- KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. P. 74-113.

KIM, Seok Eun, & LEE, Jung Wook. The impact of management capacity on government innovation in Korea: An empirical study. **International Public Management Journal**, v.12, n.3, p. 345-369, 2009.

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de Andrade. Inovação na Gestão Pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. P. 77-97.

KLUMB, Rosângela; HOFFMANN, Micheline Gaia. Inovação no setor público e evolução dos modelos da administração pública: o caso do TRE-SC. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n.69, 2016.

KNUTSEN, Wenjue Lu. Adapted Institutional Logics of Contemporary Nonprofit Organizations. **Administration & Society**, v.44, n.8, p.985-1013, 2012.

KOCH, P.; HAUKNES, J. **Innovation in the Public Sector**. Publin Report n. D20. Oslo: NIFU STEP, 2005.

KOIVISTO, Juha; POHJOLA, Pasi; PITAKÄNEN, Niina. Systemic Innovation Model Translated into Public Sector Innovation Practice. **The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal**, v.20, n.1, p.1-17, 2015.

KUMARASWAMY, Arun; GARUD, Raghu; ANSARI, Shahzad (Shaz). Perspectives on Disruptive Innovations. **Journal of Management Studies**, v.55, n.7, p.1025-1042, 2018.

LARBI, George A. **The New Public Management Approach and Crisis States**. Switzerland: United Nations Research Institute for Social Development, 1999.

LAWRENCE, Thomas B.; SUDDABY, Roy. Institutions and institutional work. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; LAWRENCE, Tom; NORD, Walter R. (Org.) **Handbook of organization studies**. 2ª ed. London: Sage, 2006.

LEITE, Leonardo Queiroz. Entrevista: Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira, por Leonardo Queiroz Leite. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 1051-1070, 2014.

LEMOS, Chélen Fischer de (org.). **Ações premiadas no 5o Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal**. Brasília: ENAP, 2000.

LIMA, Dagomar Henriques; VARGAS, Eduardo Raupp de. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? **Revista de Administração Pública**, v.46, n.2, p.385-401, 2012.

LOK, Jaco. Institutional Logics as Identity Projects. **Academy of Management Journal**, v. 53, n. 6, p. 1305-1335, 2010.

LOPES, Fernando Dias. Organizational Field. In: CLEGG, Stewart; BAILEY, James R. **International Encyclopedia of Organization Studies**, 2007.

LYNN JR, Laurence E. Innovation and reform in public administration: one subject or two?. In: OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Louise. **Handbook of Innovation in Public Services**. UK: Edward Elgar Publishing Limited. p. 29-43, 2013.

- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis. L., GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo, NASCIMENTO, Maurício Reinert do, OLIVEIRA, Patrícia. Tendolini. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 179-202, 2003.
- MACK, W.R; VEDLITZ, Deanna Green and Arnold. Innovation and Implementation in the Public Sector: An Examination of Public Entrepreneurship. **Review of Policy Research**, v.25, n.3, p.233-252, 2008.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Ambiguity and Choice in Organizations**. Norway: Universitetsforlaget, 1976.
- MCPHERSON, Chad Michael; SAUDER, Michael. Logics in Action: Managing Institutional Complexity in a Drug Court. **Administrative Science Quarterly**, v. 58, n.2, p. 165–196, 2013.
- METELLO, Daniel Gomes. **Design Etnográfico em Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.
- MEYER, John. Wilfred; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v.83, n. 2, p.340-363, 1977.
- MEYER, Renate E.; HAMMERSCHMID, Gerhard. Changing Institutional Logics and Executive Identities A Managerial Challenge to Public Administration in Austria. **American Behavioral Scientist**, v.49, n.7, 2006.
- MOORE, Mark; HARTLEY, Jean. Innovations in governance. **Public Management Review**, v.10, n.1, 3-20, 2008.
- MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. **Análise Textual Discursiva**. 3º ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2016.
- MORRAR, Rabeh. Innovation in Services: a Literature Review. **Technology Innovation Review**, v. 4, n. 4, p. 6-14, 2014.
- MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Edição Especial Comemorativa, 2007.
- MULGAN, Geoff. **Innovation in the public sector: How can public organisations better create, improve and adapt?** UK: NESTA, 2014.
- MULGAN, Geoff. **Ready or Not? Taking innovation in the public sector seriously**. UK: NESTA, 2007.
- NÄHLINDER, Johanna. Understanding innovation in a municipal context: A conceptual discussion. **Innovation: Management, policy & practice**, v.15, n.3, p.315–325, 2013.
- NELSON, Richard. R.; WINTER, Sidney G.. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. United States of America: Harvard College, 1982.
- NESTA. National Endowment for Science, Technology and the Arts. **The Nesta story**. Disponível em: <https://www.nesta.org.uk/blog/the-nesta-story/>. Acesso em: 13 jan. 2019.

- OCASIO, William. Institutionalized Action and Corporate Governance: The Reliance on Rules of CEO Succession. **Administrative Science Quarterly**, v.44, n.2, p.384–416, 1999.
- OCASIO, William. Towards an attention-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, v. 18, n.S1, p.187–206, 1997.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Declaration on Public Sector Innovation**. OECD Legal Instruments, 2019b.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Manual de Oslo: proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica**. Rio de Janeiro: FINEP, 2005.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Next Steps with the OECD Declaration**. Disponível em: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/OECD-Declaration-5-principles-EN.pdf>, Acesso em: 13 mai 2019a.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Oslo Manual 2018: Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation**. 4ª ed. European Union: OCDE, 2008c.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures**. Policy Brief, setembro, 2004.
- OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Kerry. **Managing Change and innovation in public service organizations**. New York: Routledge, 2005.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Revisão das competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil: conclusões preliminares da OCDE**, 2018b.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **O Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil Conclusões Preliminares da OCDE**, 2018a.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Plume, 1992.
- PACHECO, Regina Silvia Viotto; NASSUNO, Marianne. Apresentação. In: **Inovação na Gestão Pública Federal: Balanço de cinco anos do Concurso promovido pela ENAP**. Brasília: ENAP, 2001.
- PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.
- PAIVA, Andrea Barreto de; ARAÚJO, Frederico Augusto G. (Orgs). **Ações premiadas no 8º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal - 2003**. Brasília: ENAP, 2004.
- PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço e o Servidor**. 2ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PETERS, Brainard Guy; PIERRE, Jon. Introdução. In: PETERS, Brainard Guy; PIERRE, Jon (orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora Unesp, 2010. P.15-29.

PETRUCCI, Vera Lúcia. **Inovações no Governo Federal Brasileiro: Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal - Prêmio Helio Beltrão**. ENAP Ensaios. Brasília: ENAP, 2002.

PETRUCCI, Vera Lúcia; RUA, Maria das Graças (Orgs). **Ações premiadas no 1º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública**. Brasília: ENAP, 1998

POLLETTA, Francesca; JASPER, James M. Collective Identity and social Movements. **Annual Review of Sociology**, v.27, p.283-305, 2001.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, 2002.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: a comparative analysis new public management governance and the new Weberian state**. 3ª ed. New York: Oxford, 2011.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, 2002.

POLLITT, Christopher. Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview. In: BEKKERS; Victor; EDELENBOS, Jurian; STEIJN, Bram. **Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership**. UK: Palgrave Macmillan, 2011. P.35-43.

POLLIT, Christopher; HUPE, Peter. Talking Governance: the role of magic concepts. **Conference of the European Group for Public Administration**, Saint Julian's, Malta, September 2-5, 2009.

POLLITT, Christopher. What do we know about public management reform? Concepts, models, and some approximate guidelines. **Conference and Workshop 'Towards a comprehensive reform public governance'**. Lisbon, 2013.

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

POTTS, Jason; KASTELLE, Tim. Public Sector Innovation Research: What's next? **Innovation: Management, Policy & Practice**, v.12, n.2, p.122-137, 2010.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados a inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 3, p. 679-705, 2010.

REAY, Trish; HININGS C. R. (Bob). The Recomposition of an Organizational Field: Health Care in Alberta. **Organization Studies**, v.26, n.3, p.351-384, 2005.

REAY, Trish; HININGS C. R. (Bob). Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics. **Organization Studies**, v.30, n.06, p.629–652, 2009.

ROSENBERG, Nathan. **Inside the Black Box: Technology and Economics**. United Kingdom: Cambridge University Press, 1982.

RAO, Hayagreeva; MONIN, Philippe; DURAND, Rodolphe. Institutional Change in Toque Ville: Nouvelle Cuisine as an Identity Movement in French Gastronomy. **American Journal of Sociology**, v. 108, n. 4, p. 795-843, 2003.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of Innovation**. 3ª ed. New York: The New Press, 1983.

SAMPIERI, Roberto Hernández.; COLLADO, Carlos Fernández.; LUCIO, Maria del Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANDER, Benno. Administração da educação e relevância cultural. In: SANDER, Benno. **Gestão da educação na américa latina**. Campinas: Editora Autores Associados, 1995. Disponível em: http://www.bennosander.com/publicacao_detalhe.php?cod_texto=21, Acesso em: 10 dez. 2015.

SANTANA, Vitor Leal; ARSKY, Igor da Costa. Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 2, p. 203-226, 2016

SANTOS, Fernanda Julyanna Silva dos; SANO, Hironobu. Inovação no setor público: um olhar sobre os estudos brasileiros. **Revista Interface**, v.13, n.2, p.33-48, 2016.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo, Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, crédito, juro e ciclo econômico**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

SCOTT, William. Richard. The Adolescence of Institutional Theory. **Administrative Science Quarterly**, New York, v.32, n.4, p. 493-511, 1987.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SELZNICK, Philip. **Leadership in administration**. Evanston: Northwestern University Press, 1957.

SOUSA, Marcos de Moraes; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; NAJBERG, Estela; MEDEIROS, Jonann Joslin. Portraying innovation in the public service of Brazil: Frameworks, systematization and characterization, **Revista de Administração**, v.50, n.4, p.460-476, 2015.

SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. P.23-39.

- STAKE, Robert E. Case Studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **Handbook of Qualitative Research**. New York: Sage Publications, 1994. P. 236-247.
- STAKE, Robert E. **Pesquisa Qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso, 2011.
- Stryker, Robin. Legitimacy processes as institutional politics: Implications for theory and research in the sociology of organizations. **Research in the Sociology of Organizations**, v. 17, p. 179-223, 2000.
- SUCHMAN, Mark C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **The Academy of Management Review**, v. 20, n.3, p. 571-610, 1995.
- SUNDBO, Jon; GALLOUJ, Faiz. **Innovation as a loosely coupled system in services**. SI4S Topical Paper, n.4, 1998b.
- SUNDBO, Jon; GALLOUJ, Faiz. **Innovation in services**. SI4S Synthesis Paper, n.2, 1998a.
- THORNTON, Patricia. A Theory of Attention. In: THORNTON, Patricia. **Markets from Culture: Institutional Logics and Organizational Decisions in Higher Education Publishing**. Stanford: Stanford University Press. 2004, P.37-51.
- THORNTON, Patricia H.; OCASIO, William. Institutional Logics. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin SUDDABY, Roy (org.). **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**. London: SAGE Publications, 2008. P. 99-129.
- THORNTON, Patricia H.; OCASIO, William. Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958– 1990. **American Journal of Sociology**, v. 105, n. 3, p. 801-843, 1999.
- THORNTON, Patricia H.; OCASIO, William; LOUNSBURY, Michael. **The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process**. Uk: Oxford University Press, 2012.
- TIDD, Joe; BESSANT, JOHN; PAVITT, Keith. **Gestão da Inovação**. 3º edição. Porto Alegre: Bookman, 2008. 600 p.
- TOIVONEN, Marja; TUOMINEN, Tiina. Emergence of innovations in Services. **The Service Industries Journal**, v.29, n.5, p.1-33, 2009.
- TOHÁ, Carolina; SOLARI, Ricardo. A modernização do Estado e a gerência pública. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, 1997.
- TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A Institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C. e NORD, W. R. **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, v.2, 1999.
- TOONEN, Theo A. Reforma Administrativa: analítica. In: PETERS, Brainard Guy; PIERRE, Jon (orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora Unesp, 2010. P.473-490.

TURNER, Simon; ALLEN, Pauline; BARTLETT, Will; PÉROTIN, Virginie. Innovation and the English National Health Service: A qualitative study of the independent sector treatment centre programme. **Social Science & Medicine**, v.73, n.4, p.522-529, 2011.

VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Speyer: EGPA Conference**, p.1-30, 2014.

WALKER, Richard M. Internal and external antecedents of process innovation: A review and extension. **Public Management Review**, v16, n.1, p.21-44, 2014.

WILLIAMSON, John. **The Washington Consensus as Policy Prescription for Development**. Practitioners of Development. United States: World Bank, 2004.

WINDRUM, Paul. Innovation and entrepreneurship in public services. In: WINDRUM, Paul; KOCH, Per. **Innovation in Public Sector: Entrepreneurship, Creativity and Management**. EU: PUBLIN, 2008.

WOOTEN, Melissa; HOFFMAN, Andrew J. Organizational Fields: Past, Present and Future. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin SUDDABY, Roy (Org.). **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**. London: SAGE Publications, 2008. P. 130-147.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YIN, Robert K. **Qualitative Research from Start to Finish**. London: The Guilford Press, 2011.

ZUCKER, Lynne G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review**, Chicago, v. 42, n. 5, p. 726-743, 1977.

APÊNDICE I - TEMAS ABORDADOS NO GNPAPPO PUBLICAÇÕES NA INTERNET

Quadro 24 - Temas abordados nos GNPAPPOS

GNPAPPO	DATA
La 27e Région - Laboratório de Inovação Pública Francês	14/02/2017
Inteligência Artificial e Epidemiologia Médica	03/03/2017
Tecnologias Assistivas e Inclusão	14/09/2017
Os Desafios do Trabalho na Era da Inteligência Artificial e Hiperconectividade	01/02/2018
A nuvem inteligente e as tendências de inovação	19/03/2018
Inteligência Artificial aplicada ao Governo	14/04/2018
o uso da tecnologia certa para engajar os cidadãos	19/04/2018
Agilidade no Setor Público	27/04/2018
Prof. Marijn Janssen (UT Delft) - Novos avanços em governo aberto	23/05/2018
Conversa com Henrique Parra - Aplicativo Empurrando Juntos	13/06/2018
Análise de grandes dados (Big Data) para políticas públicas - Pensa sala de Ideias - RJ com Pablo Cerdeira	06/07/2018
Proteção de dados pessoais: a experiência Europeia com Bruno Gencarelli	08/08/2018
A geração de ambientes propícios à inovação no setor público	10/09/2018
Governança Digital e Segurança Cibernética: rumo a serviços digitais mais seguros	27/09/2018
Experimentação e Novas Possibilidades em Governo	13/03/2019
Experimentos em políticas Públicas - Lars MindLab	26/03/2019

Fonte: elaborado pela autora a partir de pesquisa no Canal da ENAP no YouTube.

APÊNDICE II – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Quadro 25 - Roteiro Semiestruturado de entrevista

Perguntas Sobre Contexto – âmbito Pessoal	
1)	Você poderia me contar sobre a sua formação? Questões a serem exploradas: buscar entender qual a sua formação formal.
2)	Poderia falar um pouco da tua trajetória na administração pública? Questões a serem exploradas: tempo de atuação, buscar a trajetória do servidor(a), contado a sua história, as ações que desenvolveu, órgãos pelas quais passou.
3)	Você atua há quanto tempo na(o) _____? Que função você desempenha hoje e por quais ações é responsável? Questões a serem exploradas: a relação com as suas atividades com a inovação.
conceito de Inovação	
4)	O que para você é inovação no setor público? Quais objetivos ela deve buscar concretizar? Questões a serem exploradas: resgatar com o entrevistado seu entendimento sobre a inovação no setor público, as relações estabelecidas e qual o objetivo da inovação.
Práticas materiais e Sistemas Simbólicos	
5)	Que iniciativas o(a) tem desenvolvido que envolvam o tema inovação no setor público? Você poderia me contar um pouco da história dessa(as) ação(ões), como se desenvolveram? Questões a serem exploradas: como as ações ocorreram, quais articulações e coalisões foram feitas, como surgiu a ideia; explorar o contexto.
6)	Essa(s) ação(ões) teve(tiveram) influência de instituições externas ou de outros órgãos da administração pública? Questões a serem exploradas: se houver influência explorar como ela se deu, se foi impositiva ou não, se houve alguma colaboração ou não.
7)	Quais são as influências a respeito de autores, instituições, publicações que serve como referência para você quando o tema é inovação no setor público?
8)	Que órgãos e instituições são parceiras de vocês para pensar nas inovações no setor público? Como são estabelecidas essas parcerias? Questões a serem exploradas: explorar como se dão as relações entre os atores, como se apoiam, quem de fato conduz as ações.
Questões específicas para entrevistados envolvidos com o GNOVA	
9)	Como foi a ideia de criar um laboratório de inovação em governo dentro da ENAP? Questões a serem exploradas: resgatar a história de criação do laboratório.
10)	Que atores influenciaram nesse processo? De que forma? Questões a serem exploradas: resgatar os atores envolvidos e seus papéis na concepção do laboratório.
11)	Qual a função do laboratório dentro da administração pública? Questões a serem exploradas: identificar a vocação do laboratório, o que tem desenvolvido e o que se propõe a desenvolver a médio e longo prazo.
12)	Como os servidores podem demandar a utilização do laboratório? Atores externos à administração pública também podem acessar? Como funciona? Questões a serem exploradas: explorar quem tem acesso, de que forma, como o laboratório atua na interação com atores da administração pública.
Questões específicas para entrevistados envolvidos com a Rede InovaGov	
13)	Você poderia me contar sobre como foi a ideia de criar a rede InovaGov?

<p>Questões a serem exploradas: resgatar a história da rede, os motivos que levaram a sua materialização.</p> <p>14) Qual o propósito da InovaGov? Questões a serem exploradas: compreender os objetivos e os propósitos compartilhados pelas pessoas que fazem parte da rede.</p> <p>15) Que atores fazem parte dessa rede? Quem são os atores principais (se eles existirem)? Como um ator pode fazer parte formalmente da rede? Questões a serem exploradas: entender quem são os principais atores e a sua importância dentro da rede.</p> <p>16) Quais são as formas de interação entre os atores da rede? Como ela ocorre? Questões a serem exploradas: entender de que forma os atores interagem na rede.</p> <p>17) Existem atores ou instituições responsáveis por ser os “orquestradores” da rede? Questões a serem exploradas: compreender se existem atores principais que movimentam a rede para que ela faça sentido as pessoas que a compõe.</p> <p>18) Poderia me contar sobre os benefícios que os atores que participam da rede obtêm ao fazer parte dela? Questões a serem exploradas: explorar qual a entrega realizada pela rede aos atores, o que faz eles permanecerem e fazer parte.</p>
<p>Questões específicas para entrevistados envolvidos com a Semana de Inovação</p>
<p>19) Você poderia contar a história da criação da semana de inovação? Questões a serem exploradas: como surgiu a ideia, as articulações envolvidas, as parcerias estabelecidas para concretizá-la, o objetivo.</p> <p>20) Quais atores envolvidos no momento da concepção e hoje na continuidade do evento? Questões a serem exploradas: entender quem são os atores que conceberam e que são responsáveis hoje pela continuidade do evento, as contribuições realizadas.</p> <p>21) Quais os principais objetivos ao organizar um evento com a temática de inovação no setor público? Que sensações vocês buscam despertar no público? Questões a serem exploradas: resgatar qual o foco do evento, o que se busca com ele e a sua importância.</p> <p>22) Como são definidos os temas centrais do evento? Questões a serem exploradas: a forma como são decididas as temáticas do evento.</p> <p>23) Depois de quatro anos do evento qual a sua opinião sobre os resultados que ele tem gerado? Questões a serem exploradas: compreender, na visão dos entrevistados, quais os ganhos obtidos ao longo do tempo com a realização do evento.</p> <p>24) Pergunta final: Você gostaria de reforçar ou falar sobre algo que não tenha abordado?</p>

Fonte: elaborado pela autora.

APÊNDICE III – DESCRIÇÃO DO CASO DAS CISTERNAS

Quadro 26 - Prática premiada do Ministério do Desenvolvimento Social: o Programa de Cisternas

Histórico da iniciativa e problematização	
<p>O Programa de cisternas de acordo com o entrevistado 4 (E4) surge em 2003 a partir de uma iniciativa da sociedade civil conforme pode ser visto no trecho abaixo:</p> <p>o programa surgiu como iniciativa da sociedade civil, dentro da perspectiva de dar um outro caminho para as políticas de combate à seca no semiárido brasileiro. Havia sim um diagnóstico de que as ações que vinham sendo desenvolvidas não chegavam naquelas que mais precisavam, aquelas tradicionais políticas de combate à seca, de grandes reservatórios. Essas políticas, na verdade, elas reforçavam a desigualdade de acesso à água na região. Então foi a partir da conferência que teve de combate à desertificação que aconteceu no Brasil em 99, que a sociedade civil se organizou em torno de uma rede denominada Articulação do Semiárido, a ASA, e a partir dessa rede eles propuseram uma política de cisternas, que fosse uma alternativa para eles garantirem uma água de consumo humano para aquelas famílias dentro de contexto de uma região com dificuldades históricas de acesso à água. Então isso foi se constituindo politicamente ao longo do tempo quando foi em 2002 houve um primeiro apoio do Ministério do Meio Ambiente, a ANA⁹², um projeto piloto para implementação de cisternas e quando foi em 2003 essa ação entrou na estratégia do fome zero. [...] a partir de 2003 foi se consolidando a política, principalmente em parceria com a sociedade civil. É uma política estritamente construída de baixo para cima ao longo do tempo. O desenvolvimento dessa tecnologia social envolve além da construção do reservatório, abrange a mobilização social dos atores, a qualificação e as instruções sobre o uso e gestão da água (SANTANA; ARSKY, 2016).</p>	<p>Assim, o programa nasce a partir da proposta de ser implementado pela sociedade civil, de forma descentralizada, “sob o paradigma da convivência com o semiárido, respeitando os saberes e a cultura locais” (SANTANA; ARSKY, 2016, p. 208). Como o Entrevistado 4 afirma, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), como regulador das políticas, estabelece as parcerias, visto que</p> <p>não tem condição de construir a cisterna por conta própria, de forma direta, contratando e licitando, e ele sempre lançou mão dessa estratégia de descentralizar a execução para outros níveis, o nível intermediário, que seria uma espécie de gestor territorial, uma espécie de supervisor de processo em nível territorial, e essa entidades locais que são quem de fato fazem um processo de mobilização das famílias, que organizam as capacitações, que constroem as cisternas [...] esse desenho de execução, esse arranjo sempre existiu.</p> <p>Contudo, devido a todos os procedimentos que estavam envolvidos para formalizar o convênio e executar a construção das cisternas, havia demasiada demora para entrega dos projetos, devido a esses inúmeros problemas na operacionalização, sendo entregues sempre com atraso (ENAP, 2016). Como é apresentado na descrição da iniciativa (ENAP, 2016, p. 45)</p> <p>Em resumo, no caminho trilhado até o produto final, que envolve todo o processo de mobilização social, a capacitação da família para gerir a água e a tecnologia social construída em sua propriedade, havia um conjunto enorme de entraves, que impactavam diretamente na velocidade de todo o processo.</p>
Solução Encontrada	
<p>Tendo em vista que o atraso na entrega das cisternas acarretava famílias em situação de vulnerabilidade sem acesso a água, e a necessidade de ampliar o número de cisternas construídas, a equipe gestora do programa buscava minimizar esse gap entre a contratação e a entrega da cisterna. Conforme o entrevistado 4 relata</p>	<p>ele inclusive vai construir, não necessariamente ele que constrói, mas ele participa dos processos, ele pode ser um ajudante, ele vai participar de uma capacitação, ele vai fazer a gestão daquela água. O conceito de tecnologia social [...] permeia [...] esses processos, de participação, de autoconstrução, não necessariamente o beneficiário é o construtor, mas [...] temos “N” casos onde isso acontece. A gente</p>

⁹² Agência Nacional de Águas (ANA).

o que a gente fez em 2013 foi a partir de uma janela de oportunidade [...] no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria⁹³, que era uma estratégia do governo Dilma de erradicar a extrema pobreza no Brasil, a gente tinha essa janela, [...] era prioritária dentro de umas das ações prioritárias, tínhamos uma meta para ser entregue, a gente estava defasado nessa meta. [...] Tínhamos um modelo pronto de execução e a gente precisava fazer alguns ajustes pontuais nesse modelo para dar uma maior velocidade de execução, então a inovação que a gente trouxe em 2013 foi justamente se utilizar desse modelo de execução que a gente tinha e trazer para uma lógica padronizada [...].

A partir da oportunidade apresentada o Programa Um Milhão de Cisternas seria desenvolvido com maior eficiência, eficácia e efetividade ao processo de implementação das cisternas (SANTANA; ARSKY, 2016).

Entre o que o entrevistado 4 considera a busca desse novo arranjo trouxe de inovação ele ponderou **três pontos cruciais**, o primeiro ponto foi:

[...] Normatizamos o conceito de tecnologia social, que para gente é basilar. Não fazemos obra de engenharia, [...] a cisterna em si, apesar de ser uma miniobra, ela se insere em um contexto muito mais de autoconstrução, construção comunitária. [...] não estamos falando de contratar um engenheiro para fazer um projeto para cisterna, não tem nada disso, é um projeto que a gente entende que pode ser feito pela própria comunidade, pelo próprio beneficiário, a partir de algumas capacitações [...]

não está falando de contratar uma empreiteira, a gente está falando de contratar uma entidade da sociedade civil que vai organizar esse processo no qual o próprio beneficiário pode ser parte dele. [...] em linhas gerais a tecnologia social é isso.

O segundo ponto foi a mudança na Lei nº 8.666 que versa sobre normas de licitações e contratos na administração pública. De acordo com E4 se alterou a lei

para permitir a dispensa de licitação para contratação de entidades privadas, sem fins lucrativos, para implementar essas tecnologias. A gente está falando de uma chamada pública e um contrato de prestação de serviços. Até então [...] era um convênio refletido num nível posterior, agora o Estado faz uma contratação de uma entidade [...].

Esses procedimentos foram padronizados, sendo os critérios de seleção da chamada pública estão centrados na experiência territorial das entidades (SANTANA; ARSKY, 2016).

A outra inovação, seria a necessidade de a prestadora de serviço ser uma instituição credenciada no MDS. Além disso, houve a previsão de antecipação de recursos na quantia de até 30% do valor total, para viabilizar a essas instituições o início das obras, visto que muitas das instituições que desenvolveriam a ação não teriam capital inicial para iniciar o processo de construção.

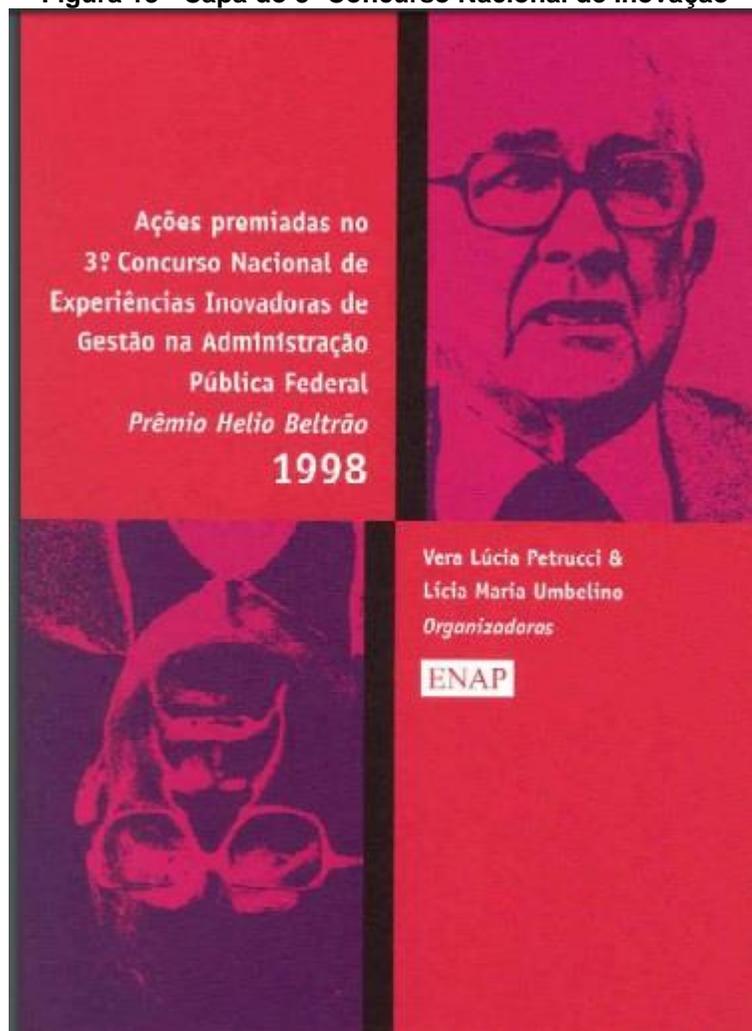
O arcabouço legal que busca essas simplificações também prevê severas sanções quanto ao mau uso dos recursos públicos, visando minimizar os riscos decorrentes do adiantamento de recursos (SANTANA; ARSKY, 2016).

Fonte: Elaborado pela autora. Informações extraídas de entrevistas e de Santana e Arsky (2016).

⁹³ O Plano Brasil Sem Miséria foi criado para superar a extrema pobreza no país, sempre tendo em vista que a pobreza não se resume a uma questão de renda. Segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso à água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho são algumas das dimensões em que a pobreza se manifesta. Informações extraídas de: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>

ANEXO I – CAPA DO 3º CONCURSO NACIONAL DE EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Figura 13 - Capa do 3º Concurso Nacional de Inovação



Fonte: Petrucci e Ubelino (1999)

ANEXO II – SUMÁRIO DO PRÊMIO DE INOVAÇÃO: DESTAQUE DE GESTÃO EMPREENDEDORA

Planejamento e gestão estratégica 21

Sistema de Planejamento e Execução Orçamentária (SIPLAN) 22

Integração das decisões e procedimentos dos sistemas produtivo e de gestão 30

Viabilizando o negócio de transporte marítimo no sistema Petrobras 40



Estabelecimento de padrões de atendimento e serviços 51

Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) 52

Protocolos assistenciais como estratégia de adesão às melhores práticas clínicas e otimização de recursos 61



Simplificação e agilização de procedimentos 72

“Pregão”, uma nova modalidade de licitação 73



ANEXO III – MATÉRIA SOBRE MEMORANDO DE ENTENDIMENTO BRASIL DINAMARCA

Publicado: 16/03/2016 14h53,
Última modificação: 16/03/2016 21h13



Foto: Francisca Maranhão/ Divulgação
Ministério do Planejamento

Os governos do Brasil e da Dinamarca assinaram nesta quarta-feira (16) memorando de entendimento na área de inovação em gestão pública. O objetivo da cooperação internacional é desenvolver iniciativas para aumentar a eficiência e a transparência do serviço público. Uma das medidas pactuadas no acordo é a construção de laboratório de inovação, que funcionará durante três anos na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

O laboratório será um espaço físico de inspiração e criatividade, para redesenho de serviços públicos e desenvolvimento de projetos. O governo dinamarquês dará apoio e suporte técnico a experiências que tornem a relação entre governo e sociedade mais eficiente. O objetivo também é desburocratizar a relação com a iniciativa privada. Serão oferecidos cursos de capacitação aos servidores públicos sobre métodos de inovação e implementação de governo digital. Esses treinamentos formarão profissionais para gerenciar projetos e a repensar os meios pelos quais o governo brasileiro oferece os serviços, a partir dos olhos da sociedade.

De acordo com o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Valdir Simão, representante do governo brasileiro que assinou o memorando, o acordo cria um ambiente favorável para implementação de soluções de melhoria e aperfeiçoamento dos procedimentos e serviços públicos prestados. "Nossa intenção é que a troca de experiências e o compartilhamento de conhecimentos incrementem a implementação de futuras estratégias, principalmente na área de governo digital", enfatizou Simão.

Fonte: Ministério do Planejamento. Extraída de: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/brasil-e-dinamarca-celebram-acordo-de-inovacao-em-gestao-publica>

ANEXO IV – PROGRAMAÇÃO DA PRIMEIRA SEMANA DE INOVAÇÃO

Tema	Descrição	Palestrantes
A Arte da Inovação: como criar condições para que a inovação aconteça	<p>Ao mesmo tempo em que a inovação está intimamente ligada à incerteza e, em muitos casos, é dependente de circunstâncias fortuitas, também é condição necessária para o sucesso inovador o engajamento em ações deliberadas para a criação de componentes sistêmicos, processuais e epistêmicos. Este painel explorará em que medida essas características se mantêm no âmbito de inovações em gestão pública.</p> <p>Moderador: Genildo Lins, Secretário de Gestão Pública do Ministério do Planejamento</p>	<p>Luiz de Mello, Vice-diretor, Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial, OCDE Maryantonett Flumian, Presidente do Instituto de Governança, Canadá Thomas Prehn, Diretor do MindLab, Dinamarca</p>
Inovação no Setor Público: contexto, conceitos e desafios	<p>Este painel posicionará a discussão sobre inovação na esfera pública a partir de visões de especialistas amparadas na experiência nacional e internacional. Questões conceituais, institucionais e práticas serão trazidas à tona e elucidadas quanto à sua coerência e efetividade.</p> <p>Moderador: Cristiano Heckert, Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento</p>	<p>Antonio Isidro Filho, Universidade de Brasília (UnB) Brenton Caffin, Diretor de Competências de Inovação, NESTA, Reino Unido Mariano Laplane, Presidente do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos Wolfgang Drechsler, Professor, Escola de Inovação e Governança Ragnar Nurkse, Universidade de Tecnologia Tallinn University, Estonia</p>
Estímulo à Inovação no Setor Público: estratégias de indução	<p>Como induzir inovação? A realidade e as urgências da contemporaneidade requerem inovações de diversas ordens. Porém, muitas vezes há fatores críticos que detêm o surgimento de inovações. Este painel discutirá como, mesmo num contexto desse tipo, inovações podem surgir no serviço público.</p> <p>Moderador: Gledson Pompeu, Tribunal de Contas da União (TCU)</p>	<p>Cibele Franzese, Fundação Getúlio Vargas Marcelo Tambascia, Líder da área de Pesquisas Corporativas da 3M do Brasil Marco Daglio, Gerente do Observatório de Inovação no Setor Público, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) Renato Simões, Assessor Especial do Ministro para Participação Social Secretaria de Governo - Presidência da República no rol dos palestrantes Stéphane Vincent, co-fundador e director do Laboratório La 27e Région, França</p>

Tema	Descrição	Palestrantes
Laboratórios de Inovação em Governo: Experiências Internacionais	Laboratórios de inovação em governo, lócus vivos, interativos e plurais de experimentação entre atores de distintas características, são uma grande tendência em políticas públicas. Como eles surgem na prática e que resultados entregam? Este painel abordará algumas das principais experiências em funcionamento no mundo. Moderador: Luiz Felipe Monteiro, Ministério do Planejamento	Juan Felipe López Egaña, Diretor Executivo, Laboratório de Governo, Chile Nicholas Gruen, Diretor do Centro Australiano para Inovação Social (TACSI), Austrália Stephanie Wade, Diretora, Laboratório de Inovação, Escritório de Gestão de Pessoas, Estados Unidos Thuli Radebe, Chefe Executiva, Centro para Inovação no Serviço Público, África do Sul
Inovação no Setor Público: experiências do Governo Federal	O governo brasileiro é inovador. É o que demonstrarão as experiências discutidas neste painel. Casos de sucesso serão colocados em debate, de modo a que sobressaiam pontos positivos e negativos comuns e particulares. Moderador: José Eduardo Elias Romão, IPEA	Fabiana Ruas, Centro de Inovação, Tribunal de Contas da União (TCU), Brasil Luis Felipe Bismarchi Consultor de Organização e Estratégia - SUICE-Superintendência Nacional de Inteligência Corporativa, Estratégia e Inovação da Caixa Econômica Federal Marcos Vinícius de Souza – Secretário de Inovação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Virgínia Bracarense Lopes, Diretora da Central de Compras e Contratações, Ministério do Planejamento Wagner Vilas Boas de Souza, Secretário-Executivo Adjunto do Ministério da Educação
Ousando mudar: removendo barreiras à inovação no setor público	Questionar os limites estabelecidos e ousar mudanças criativas está na raiz da inovação. Neste painel, será discutido como barreiras e fronteiras são questionadas de uma maneira coerente e produtiva, de forma a gerar inovações consistentes e efetivas. Moderadora: Gianna Sagazio, Diretora de Inovação da Confederação Nacional da Indústria	Adrian Brown, Diretor Executivo do Centro para o Impacto Público, Suíça Carlos Higino Ribeiro de Alencar, Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União Pedro Farias, Especialista em Modernização do Estado, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Estados Unidos Rainério Rodrigues Leite, Secretário-Geral de Controle Externo, Tribunal de Contas da União (TCU) Vagner Diniz, Gerente-Geral do Escritório Brasil do World Wide Web Consortium (W3C)

Tema	Descrição	Palestrantes
Caminhos para inovação no setor público no Brasil	<p>Em meio a mudanças aceleradas na economia e na sociedade, o que requer governos continuamente inovadores, quais são os caminhos para inovar no setor público brasileiro? Este painel refletirá pragmaticamente sobre como a inovação pode fazer a diferença para Estado brasileiro.</p> <p>Moderadora: Patrícia Brito de Ávila, Secretária de Gestão Pública Adjunta do Ministério do Planejamento</p>	<p>Fernando Abrúcio, Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Gleisson Rubin, Presidente, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasil Guilherme Estrada Rodrigues, Secretário-executivo Adjunto, MPlan Francisco Gaetani, Secretário-Executivo, Ministério do Meio Ambiente</p>

Cursos - Arenas de Inovação	Descrição	Proponentes
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E INOVAÇÃO	<p>Discutir as oportunidades e desafios do uso de tecnologias da informação para melhorar a qualidade e eficiência da prestação de serviços no setor público. Explorar o uso do e-gov como estratégia de expansão para facilitar o acesso e a participação dos cidadãos, a fim de desenvolver mecanismos de transparência e responsabilização da administração pública.</p>	ANNA SOFIE JACOBSEN - LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO MINDLAB, DINAMARCA
GERANDO IMPACTO PÚBLICO A PARTIR DE INSIGHTS COMPORTAMENTAIS	<p>Apresentar casos de sucesso na produção de impacto na ação pública a partir da rica experiência do palestrante em diferentes continentes. A troca de experiência entre gestores públicos no plano internacional, muito procurada atualmente como maneira de potencializar o impacto de medidas, pode trazer insights valiosos para problemas públicos e ações de governo no Brasil.</p>	ADRIAN BROWN e DANNY BUERKLI
GESTÃO DO CONHECIMENTO E DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	<p>Apresentar a técnica conhecida como "Storytelling" como instrumento inovador para a gestão do conhecimento de uma instituição, a partir da ampliação das suas capacidades para capturar, disseminar e influenciar na implementação de mudanças organizacionais.</p>	GABRIELA TAMURA - WEGOV
INOVAÇÃO COLABORATIVA: A IMPORTÂNCIA DAS REDES	<p>Demonstrar quais são as melhores práticas da inovação aberta orientada a desafios e auxiliar gestores e servidores envolvidos com o ciclo de políticas públicas a fazer melhor uso da colaboração para a inovação em suas áreas de atuação dentro do Governo Federal.</p>	BRUNO RONDANI - WENOVATE

Tema	Descrição	Palestrantes
GESTÃO DE PROJETOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	Apresentar técnicas de gestão de projetos voltadas para a inovação no setor público, com vistas a promover uma cultura de colaboração, atender as demandas da sociedade e contribuir para o desenvolvimento das organizações públicas.	FELIPE SCHERER - INNOSCIENCE
DESIGN THINKING NO SERVIÇO PÚBLICO	Introduzir métodos e ferramentas do Design Thinking utilizando casos e situações de projetos reais para promover uma cultura de inovação no serviço público federal.	GERMANO GUIMARÃES – INSTITUTO TELLUS
PROMOÇÃO DA INOVAÇÃO NO RELACIONAMENTO ENTRE NÍVEIS DE GOVERNO	Explorar, a partir da experiência internacional comparada e particularmente do caso francês, como a relação entre níveis de governo pode ser pensada e articulada positivamente. A inovação conjuntamente produzida entre, no caso brasileiro, União, estados e município, pode gerar impulso adicional em áreas em que competências são compartilhadas ou onde há interdependência.	STÉPHANE VINCENT – LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO DA 27 ^é RÉGION (França)
TECNOLOGIAS DIGITAIS E INTERAÇÃO ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE	O objetivo desse curso é discutir as oportunidades e os desafios do uso das tecnologias digitais, utilizando casos e exemplos nacionais e internacionais, para a prestação de serviços públicos com maior agilidade, no aumento da transparência das ações de governo e na construção de políticas públicas com participação da sociedade.	ÁLVARO GREGÓRIO - iGovLAB SP
INOVAÇÃO E REDESENHO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	O curso visa responder algumas das principais perguntas necessárias para inovar na Administração Pública do Brasil: Quais as principais barreiras à inovação no serviço público, e como vencê-las? Quais as melhores práticas e ferramentas para gerar novas ideias e prototipar novos serviços públicos? Como conectar governo e sociedade para co-criação de serviços e processos mais aderentes às necessidades da sociedade? Como mobilizar e estimular servidores e órgãos para inovar? O que podemos aprender com quem fez acontecer?	LUCAS CIABOTTI – ELO GROUP

ANEXO V – PROGRAMAÇÃO DA QUARTA SEMANA DE INOVAÇÃO

Programação da 4ª Semana de Inovação em Gestão Pública
<p>Palestra - Inovação no Setor Público no Brasil: a visão da OCDE Marco Daglio, chefe do Observatório de Inovação no Setor Público da OCDE</p> <p>Short Talks: O cidadão como prioridade do governo Trazendo o poder dos cidadãos para o setor público Tony Bovaird, Professor Emérito de Gestão Pública e Governança da Universidade de Birmingham</p> <p>Foco no cidadão. A promoção de serviços públicos centrados no cidadão em Portugal Bruno Monteiro, Representante da Agência de Modernização Administrativa de Portugal</p> <p>Aplicando insights comportamentais e nudge em políticas públicas Étienne Bressoud, vice-presidente da Unidade de Insights Comportamentais do Governo da França</p> <p>Perguntas e Respostas Joelson Vellozo Jr., Diretor do Departamento de Modernização de Serviços Públicos e Inovação do Ministério do Planejamento</p> <p>Palestra - Um futuro sustentável para os serviços públicos Louise Downe, Diretora de Design do Governo do Reino Unido</p> <p>Palestra - Controle: Empoderando a inovação Tytti Yli-Viikari, Controladora-Geral da Finlândia</p>
<p>Momento Holofote - Espaço reservado à apresentação de casos inovadores, compartilhamento de experiências e histórias e lançamento de soluções tecnológicas ou de gestão de instituições que atuam na área pública</p>
<p>Compras Públicas: há espaço para inovar nesse universo? - Virgínia Lopes, Diretora da Central de Compras da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento</p> <p>Quanto custa a burocracia nos serviços públicos? Qual é a solução? - Joelson Vellozo Jr, Diretor do Departamento de Modernização de Serviços Públicos e Inovação do Ministério do Planejamento</p> <p>Lançamento do IdeiaX: Plataforma de Gestão Contínua de Inovação - William Veronesi Rocha - Gerente do Departamento de Inovação da Dataprev</p> <p>Contratação de startups em 5 passos: a experiência da Caixa - Rodrigo Salgado, Gerente Executivo de Inovação na Caixa Econômica Federal</p> <p>Termo de parceria: ponte para inovação entre academia e setor produtivo - CAIXA/USP - Rodrigo Salgado, Gerente Executivo de Inovação na Caixa Econômica Federal</p> <p>Inovagov: trabalhando juntos para inovar – Luanna Roncaratti, Gerente de Projetos de Inovação no Ministério do Planejamento</p> <p>HubJus: Capacitação em inovação (TRF 4 – SJSC) - Cláudia Dadico, da Seção Judiciária de Santa Catarina</p> <p>Gestão de risco nas IFES (metodologia e software) - Tomás Dias Sant’Ana do Núcleo de P&D para Excelência em Gestão Pública (NEXT/UnB)</p>
<p>Oficinas</p>
<p>Trazendo o poder dos cidadãos para o setor público Tony Bovaird, Professor Emérito de Gestão Pública e Governança da Universidade de Birmingham</p> <p>Gamificação com Design Thinking Anderson Zicamu, Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) Leandra Pires, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)</p>

Programação da 4ª Semana de Inovação em Gestão Pública
<p>Lorena Mascarenhas, Ministério Público Federal (MPF) Marília Fernandes, Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) Rodrigo Narcizo, Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)</p> <p>Espiral de Transformação Flávia Amorim, consultor da EloGroup Marcus Moreira, consultor da EloGroup Pedro Lemos, consultor da EloGroup</p> <p>Contratação de Startups no Governo: uma construção coletiva Marcos Ferreira de Oliveira Filho, Laboratório de Inovação na Gestão do Espírito Santo (LabGes) Nara Falqueto Caliman, Laboratório de Inovação na Gestão do Espírito Santo (LabGes) Thales Luan Dias, Laboratório de Inovação na Gestão do Espírito Santo (LabGes)</p> <p>Review sobre o Sistema de Inovação no Serviço Público no Brasil: achados preliminares da OCDE Marco Daglio, chefe do Observatório de Inovação no Setor Público da OCDE Alex Roberts, especialista em inovação e vice-diretor do Observatório de Inovação do Setor Público da OCDE Cristina Mendes, Analista de Políticas, Empregos Públicos e Gestão, OCDE</p> <p>O design da experiência de acesso ao serviço público: observando a interação para aprimorar os canais de relacionamento Felipe Cruz, Gerente de Inovação do Departamento de Modernização de Serviços e Inovação do Ministério do Planejamento Marcos Flores, Departamento de Modernização de Serviços e Inovação do Ministério do Planejamento Valéria Lopes, Departamento de Modernização de Serviços e Inovação do Ministério do Planejamento</p> <p>Mobiliza 360: O uso de realidade virtual na gestão pública Hélio Costa, Professor e Pesquisador na Universidade Federal de Alfenas</p> <p>Como utilizar os dados divulgados do Ministério do Planejamento Augusto Hermann Batista, Analista em Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento</p> <p>Conhecendo o GovData Marisa Souza dos Santos, Coordenadora Geral de Plataformas de dados e Informações na Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC/MP) Avaliação da Qualidade em Serviços Públicos Federais Felipe Itaborahy, Coordenador de Pesquisas e Desenvolvimento no Departamento de Modernização de Serviços e Inovação do Ministério do Planejamento Wander Cleber Pereira, Professor do Curso de Engenharia de Software da Universidade de Brasília.</p>
Encontros - Reuniões exclusivas para participantes de redes específicas
<p>O desafio da Inovação nas Escolas de Governo Escola Nacional de Administração Pública (Enap) Exclusivo para integrantes de Escolas de Governo</p> <p>Rede de Governos Abertos e Inovadores da América Latina e Caribe – OCDE (Encontro Regional) Exclusivo para membros da Rede de Governos Abertos e Inovadores da América Latina e Caribe</p>
Mesas
<p>Governo Digital Seguro e Confiável Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC) Briefing: http://bit.ly/gdseguroconfiavel</p>

Programação da 4ª Semana de Inovação em Gestão Pública
<p>Como proteger os serviços públicos digitais das ameaças cibernéticas avançadas e em grande escala? (Dataprev)</p> <p>Identidade Digital: Casos de sucesso internacionais (Gemalto)</p> <p>Proteção de dados dos cidadãos brasileiros em tempos de Governo Digital e a Lei brasileira de privacidade de dados (UnB)</p> <p>Riscos envolvidos no uso de IA na automação da execução de políticas públicas (UFRGS)</p> <p>Proteção das infraestruturas de telecomunicações que suportam a conectividade dos serviços públicos digitais e dos cidadãos (ANATEL)</p> <p>A lei brasileira de proteção de dados está vigente, e agora? (Accenture)</p> <p>ROADMAP do Marco legal de privacidade de dados brasileiro (MCTIC)</p> <p>Simplificando as Interações do Cidadão com o Setor Público</p> <p>Briefing: http://bit.ly/SimplificacaoInteracoes</p> <p>Governo digital centrado em eventos de vida (GDS-UK)</p> <p>Criando serviços públicos digitais que atendam às expectativas dos cidadãos (TCU)</p> <p>De um governo centrado em documentos para um governo centrado em dados (Grécia)</p> <p>Governo digital baseado na identidade e atributos digitais do cidadão (ITS-Rio)</p> <p>O Barramento de integração não é o cidadão! (WSO2)</p> <p>O que digitalizar primeiro: o front-office ou o BackOffice do Setor Público (Dinamarca)</p> <p>O controle te deixa inovar?</p> <p>Tytti Yli-Viikari, Controladora-Geral da Finlândia</p> <p>Wesley Vaz, Tribunal de Contas da União (TCU)</p> <p>Painel: Reflexões sobre a jornada de Transformação Digital do Setor Público no Brasil</p> <p>Identidade e atributos digitais do cidadão</p> <p>Luiza Mesquita, Coordenadora de Projetos do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS-Rio)</p> <p>Em direção a uma nova geração de Portais Governamentais</p> <p>Prof. Asst. Vassilios Peristeras, Comissão Europeia/DG de Informática e International Hellenic University</p> <p>O papel da inovação, das startups e das tecnologias emergentes na transformação digital do setor público</p> <p>Elizabeth Blandón, Ex-coordenadora da Estratégia de Governo Digital da Colômbia</p> <p>A Inovação como Motor da Transformação Digital do Setor Público</p> <p>Kasper Munk, Diretor do Centro para Ideias e Inovação da Dinamarca</p> <p>Moderador: Guilherme Dominguez, cofundador e Diretor Jurídico do BrazilLab</p> <p>Palestra - A Jornada de Transformação Digital do Governo Federal do Brasil: Conquistas, Lições Aprendidas e Próximos Passos</p> <p>Luís Felipe Salim Monteiro, Secretário de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento</p> <p>Palestra: Transformação do governo digital em escala: como acelerar a jornada do Brasil?</p> <p>Barbara Ubaldi, Chefe de Governo Digital e Dados Abertos da OCDE</p>
Momento Holofote
<p>Espaço reservado à apresentação de casos inovadores, compartilhamento de experiências e histórias e lançamento de soluções tecnológicas ou de gestão de instituições que atuam na área pública</p> <p>É Digital! A digitalização do Serviço de emissão do Certificado Veterinário Internacional (CVI)! – Fernando Augusto, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)</p> <p>É Digital! A digitalização do Serviço de Alistamento Militar! – Coronel Aquino, Exército Brasileiro</p>

Programação da 4ª Semana de Inovação em Gestão Pública
<p>É Digital! Digitalização do cadastramento de Laboratórios! – Ernesto Viegas, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)</p> <p>IA na Real! Recomendando Serviços Públicos como o Netflix recomenda Filmes! – Gabriel Renault Magalhães, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC)</p> <p>IA na Real! Análise Inteligente de Processos de Avaliação de Medicamentos! – Luciana Pereira de Andrade, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)</p> <p>Meu INSS – José Francisco da Silva Neto, Analista do Seguro Social e chefe da divisão de portfólio e processo do atendimento na Diretoria de Atendimento do INSS</p> <p>Inovação na IN: a transformação digital da Imprensa Nacional - Pedro Bertone de Ataíde, Diretor-Geral da Imprensa Nacional</p> <p>Tecnologia desenvolvida para transformação do Diário Oficial em dados abertos - Fabricio Catae, engenheiro de software sênior na Microsoft.</p> <p>Text Mining para Inteligência Artificial: aplicação da similaridade textual na assistente virtual Dra. Norma - Romualdo Alves Pereira Jr, Coordenador de Análise de Dados e Inteligência da Informação - Diretoria de Tecnologia - Presidência da República.</p> <p>Process Mining para diagnóstico de processo: uso das ferramentas ProM e Disco, da Fluxicon, para mapeamento e análise do processo normativo, do processo de consultas e nomeações e do processo judiciário - Henrique Pais Costa, Assessoria de Modernização da Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República.</p> <p>PMSC Cidadão: aplicativo para ampliar as possibilidades de interação do cidadão com a PM – Jorge Eduardo Tasca, Polícia Militar de Santa Catarina.</p>
Oficinas
<p>Padrões de serviço que funcionam Louise Downe, Diretora de Design do Governo do Reino Unido</p> <p>Inovação nas Transferências da União Deborah Arôxa, Diretora do Departamento de Transferências Voluntárias do Ministério do Planejamento</p> <p>Análise de Dados usando Programação para Não-Programadores Marcos Vinicius Guimarães, Analista de Sistemas do Tribunal Superior Eleitoral Roberta Ribeiro Ferreira, Técnica Federal de Controle Externo do TCU</p> <p>Inovando na Administração Pública com Design Thinking Carla Ribeiro da Motta, designer do Centro de Pesquisa e Inovação – CePI do Instituto Serzedello Corrêa-TCU Fabiana Ruas, Diretora do coLAB-i, laboratório de inovação do Tribunal de Contas da União</p> <p>Comunicação Inclusiva Rodrigo Abreu de Freitas Machado, Coordenador-Geral de Acessibilidade do Ministério dos Direitos Humanos</p> <p>Review das habilidades de inovação e liderança no serviço público do Brasil: achados preliminares da OCDE Cristina Mendes, Analista de Políticas, Empregos Públicos e Gestão, OCDE Daniel Gerson, Gerente de Projetos, Empregos Públicos e Gestão, OCDE</p> <p>Laboratórios de Inovação em Governo Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), WeGov, (011). Lab *Exclusivo para membros de Laboratórios de Governo</p> <p>Conhecendo a Plataforma de Automação de Serviços Públicos Germana Gladys, Analista em Tecnologia da Informação e Coordenadora-Geral de Transformação de Serviços Públicos na Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento</p>

Programação da 4ª Semana de Inovação em Gestão Pública
Murilo Diniz Rocha Filho, graduado em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB), com Especialização em Finanças Corporativas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Certificação de Agente Autônomo de Investimento pela Ancord, atua como consultor junto às empresas EloGroup e a Lecom.
Encontros - Reuniões exclusivas para participantes de redes específicas
Rede de Governos Abertos e Inovadores da América Latina e Caribe – OCDE (Encontro Regional) Exclusivo para membros da Rede de Governos Abertos e Inovadores da América Latina e Caribe
Mesas - Espaços para discussão e debate de temas específicos
O Papel da inovação, das tecnologias emergentes e das startups na jornada de transformação digital do Setor Público Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC) Tecnologias emergentes que podem disruptar o setor público (Gartner) A Nuvem Pública como elemento disruptivo da gestão pública (AWS) Soluções administrativas e serviços públicos digitais inovadores que se tornarão possíveis com a tecnologia 5G (ANATEL) Casos de uso de internet das coisas e blockchain em governo digital (Dataprev) Reinventando o setor público com a energia e inspiração das Govtechs (BrazilLab) Fomentando a inovação no setor público (Rede Brasileira de Cidades Inteligentes) Desenvolvendo ecossistemas de governo digital no Brasil (ABCIH) O papel das fintechs na transformação digital dos Bancos Públicos (BNDES)
Organização, Gestão e Governança da Jornada de Transformação Digital do Setor Público no Brasil Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC) Briefing: http://bit.ly/organizaçãogestãogovernança Estruturação, Medição e Avaliação de jornadas nacionais de transformação digital do setor público (OCDE) Princípios e práticas organizacionais e de gestão comuns às organizações digitais (Kombit-Dinamarca) Gestão de motivação e desempenho nas jornadas de transformação digital (culture.Rocks) O Index GEL da Colômbia: conceitos, conquistas e lições aprendidas (Colômbia) Escalando métodos ágeis numa grande empresa de TIC (Dataprev) Como fazer a estratégia digital em um órgão público (Gartner) Governança do portfólio de transformação digital federal (TCU) Cultura ágil digital para a transformação digital do setor público no Brasil (AgileTrends)
Administração Pública 4.0 André Castro, Analista em Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Paulo Henrique de Souza Bermejo, professor da Universidade de Brasília e coordenador do Núcleo de P&D para Excelência e Transformação do Setor Público - NEXT/UnB Tomás Dias Sant’Ana, Professor Adjunto II da Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG e doutrando em Administração pela Universidade de Brasília Wesley Couto Lira, analista em Tecnologia da Informação e atual diretor do Departamento de Normas e Sistemas de Logística (DELOG) do Ministério do Planejamento Wesley Vaz, Secretário de Gestão da Informação do TCU
Governo Orientado por Dados Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC)

Programação da 4ª Semana de Inovação em Gestão Pública
<p>Como a IA poderá disruptar a administração pública brasileira (TCU)</p> <p>Conquistas e lições aprendidas de países da comunidade europeia no compartilhamento e integração de dados para melhoria de políticas e serviços públicos (Prof. Asst. Vassilios Peristeras, Comissão Europeia/DG de Informática e International Hellenic University)</p> <p>Boas práticas de governança e gestão de dados (Gartner)</p> <p>Estratégias para o compartilhamento e integração de dados no setor público brasileiro: centralizada, federada ou híbrida? (Dataprev)</p> <p>A nuvem pública como catalisadora da inovação em soluções administrativas e serviços públicos baseada em dados e IA (AWS)</p> <p>Os países (não) precisarão de um marco legal de IA (UnB)</p> <p>Casos práticos e imaginados de IA no Governo Federal (CGU)</p> <p>Riscos envolvidos no uso de IA para automação da execução de políticas públicas (UFRGS)</p> <p>Tecnologias Humanas para a Transformação Digital do Setor Público</p> <p>Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC)</p> <p>Briefing: http://bit.ly/TecnologiasHumanas</p> <p>Desenvolvimento de cultura organizacional para transformação digital (Accenture)</p> <p>Construção de times de transformação digital de alta performance (Dinamarca)</p> <p>Gestão de motivação e desempenho nas jornadas de transformação digital (culture.Rocks)</p> <p>Transformando a inovação em uma capacidade organizacional no setor público (Dinamarca)</p>
Short Talks: Futuros possíveis
<p>Inovação, tecnologia e transformação social</p> <p>Gabriela Agustini, Fundadora e Diretora Executiva do Olabi</p> <p>Laboratório de possibilidades</p> <p>Isa Brandalise, designer e gerente de projetos do MindLab, laboratório de inovação do governo da Dinamarca</p> <p>Futurismo e inovação</p> <p>Peter Kronstrom, Diretor para América Latina do Copenhagen Institute for Future Studies</p> <p>Resiliência e o futuro das cidades</p> <p>Sébastien Maire, Chief Resilience Officer da Prefeitura de Paris</p> <p>Perguntas e Respostas</p> <p>Guilherme Almeida, Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento da Enap</p> <p>Palestra: Nudges para um futuro mais inclusivo</p> <p>Tinna Nielsen, Fundadora da ONG Move the Elephant for Inclusiveness e Co-fundadora da Global Inclusion Nudges Initiative</p>
<p style="text-align: center;">Espaço reservado à apresentação de casos inovadores, compartilhamento de experiências e histórias e lançamento de soluções tecnológicas ou de gestão de instituições que atuem na área pública</p> <p>O que melhorar nos serviços do Ministério da Justiça? O caso da pesquisa de Satisfação do usuário de serviços internos – Maria das Graças Almeida, Ouvidora-Geral do Ministério da Justiça</p> <p>Como melhorar a qualidade dos serviços públicos? Resultados preliminares da Pesquisa de Gestão da Qualidade em Serviços Federais –Rafael Schleicher, Gerente de Monitoramento e Avaliação de serviços públicos federais no Departamento de Modernização de Serviços Públicos e Inovação do Ministério do Planejamento</p> <p>Plano de Dados Abertos (PDA) - Roberto Maia, Ouvidor do Ministério do Planejamento</p> <p>“Rede juntos”: plataforma de conhecimento aberto sobre gestão pública municipal – Georgia Anunciação da Comunitas</p>

Programação da 4ª Semana de Inovação em Gestão Pública
<p>“Inova ANS”: a importância da inovação aberta e da Rede InovaGov – Antônio Gomes Cordeiro, coordenador de Inovação Institucional da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS</p> <p>Política e espaço de Inovação do MMA – Giordanni Lima, Ministério do Meio Ambiente</p> <p>Projeto de contratação de reeducandas do sistema prisional – Odinei José Kalkmann, da Seção judiciária da JF em Florianópolis</p> <p>Plataforma Nilo Peçanha: plataforma colaborativa de indicadores acadêmicos e de gestão – Gustavo Henrique Moraes, Ministério da Educação - MEC</p> <p>Tsunami de Design Thinking para capacitação – Nara Falqueto, da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo (SEGER/ES)</p> <p>Projeto de Inovação Sustentável do MPF – Lorena Mascarenhas e Rafania de Almeida, servidoras do Ministério Público Federal</p>
Oficinas - Espaços de aprendizagem integrativos, interativos e “mão na massa”
<p>Mobiliza 360: O uso de realidade virtual na gestão pública - EDIÇÃO EXTRA! Hélio Costa, Professor e Pesquisador na Universidade Federal de Alfenas</p> <p>Aplicando <i>inclusion nudges</i> para a inovação no setor público: métodos e ferramentas Tinna Nielsen, Fundadora da ONG Move the Elephant for Inclusiveness e Co-fundadora da Global Inclusion Nudges Initiative</p> <p>Aplicando <i>inclusion nudges</i> para a inovação no setor público: métodos e ferramentas Tinna Nielsen, Fundadora da ONG Move the Elephant for Inclusiveness e Co-fundadora da Global Inclusion Nudges Initiative</p> <p>Storytelling e Pitch: Como vender sua ideia Leandro Figueiredo, GERE Consultoria</p> <p>Review do Governo Digital do Brasil: Rumo à Transformação Digital do Setor Público Bárbara Ubaldi, Chefe de Governo Digital e Dados Abertos da OCDE</p> <p>Governança e Gestão Ágil da Transformação Digital do Setor Público no Brasil Andrei Monteiro, Engenheiro mecatrônico pela Escola Politécnica da USP, desde 2007 atua na CA Technologies ajudando organizações a criarem um mindset ágil, conectando suas estratégias à execução, implementando a agilidade em escala e melhorando seus processos de tomada de decisões.</p> <p>Da Gestão da Inovação aos Hackathons - Como a Dataprev faz inovação Humbertho Mattar e João Tosta, da Dataprev</p> <p>Inteligência Artificial: fundamentos, aplicações e governança Diogo Cortiz, Professor da PUC/SP e Pesquisador no Centro de Estudos sobre Tecnologias Web (Ceweb.br) do NIC.br</p> <p>Laboratórios de Inovação em Governo Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), WeGov, (011). Lab</p>
Encontros - Reuniões exclusivas para participantes de redes específicas
<p>Rede de Governos Abertos e Inovadores da América Latina e Caribe – OCDE (Encontro Regional) Exclusivo para membros da Rede de Governos Abertos e Inovadores da América Latina e Caribe</p>
Mesas: Espaços para discussão e debate de temas específicos
<p>Estados e Cidades Inteligentes-Digitais Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC/MP) Briefing: http://bit.ly/EstadoseCidadeDigitais Inovação e parcerias para transformação digital dos governos estaduais (Sabesp-SP) O papel das empresas públicas estaduais de TIC na transformação digital dos governos estaduais (ABEP)</p>

Programação da 4ª Semana de Inovação em Gestão Pública
<p>Acelerando a transformação digital de estados e municípios por meio de plataformas digitais e gestão ágil de soluções e serviços públicos digitais (MICROSOFT)</p> <p>Desenvolvendo ecossistemas de estados e cidades inteligentes-digitais no Brasil (ABCIH)</p> <p>O Papel dos Labs de Inovação na transformação digital dos estados e cidades no Brasil (FDC)</p> <p>Transformando a inovação em uma capacidade organizacional dos Estados e Municípios (Dinamarca)</p> <p>Ecosistemas de inovação municipais e estaduais (UnB)</p> <p>Construção de times de transformação digital de alta performance (Dinamarca)</p>
<p>Pré-lançamento do livro: "Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia"</p> <p>Pedro Cavalcante, Doutor em Ciência Política, integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atualmente trabalhando no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)</p> <p>Andrea Judice, Professora Doutora em Design Estratégico pela Aalto University - School of Design - Helsinki (2014)</p> <p>Gustavo Trindade, Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária da Anvisa</p> <p>Luanna Roncaratti, Gerente de Projetos de Inovação no Ministério do Planejamento</p> <p>Letícia Koeppel Mendonça, Escola Nacional de Administração Pública</p>
<p>Cidades e Estados Inteligentes-Digitais</p> <p>Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC/MP)</p> <p>Briefing: http://bit.ly/cidadesestadosinteligentesdigitais</p> <p>Alinhando a estratégia de governo digital nacional com o desenvolvimento das cidades e estados inteligentes-digitais (Colômbia)</p> <p>Equilíbrio dos aspectos humanos e tecnológicos nas cidades e estados inteligentes-digitais (Rede de Cidades Inteligentes e Humanas)</p> <p>Parcerias de inovação entre os setores público e privado para o desenvolvimento de cidades e estados inteligentes-digitais no Brasil (FDC)</p> <p>Estratégias e ações para o desenvolvimento de ecossistemas de cidades e estados inteligentes-digitais no Brasil (BNDES)</p> <p>Resiliência digital na cidade luz inteligente-digital (Cidade de Paris)</p> <p>Inovação e parceria para transformação digital nos Governos Estaduais (SABESP)</p> <p>Ecosistemas de inovação Municipais e Estaduais (UnB)</p>

ANEXO VI – MATÉRIA DO MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES SOBRE A ASSINATURA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E OCDE

Assinatura do Acordo de Cooperação Brasil-OCDE

📅 Criado: 03 de Junho de 2015 - 15h00

O Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Vieira, o Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, e o Secretário-Geral da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Angel Gurría, assinaram hoje, 3 de junho, em Paris, à margem da Reunião do Conselho em Nível Ministerial da Organização (MCM 2015), o Acordo de Cooperação entre o Brasil e a OCDE. O Acordo permitirá aprofundar e sistematizar o relacionamento bilateral, colocando-o em bases mais sólidas.

A assinatura do Acordo de Cooperação constitui um novo patamar na relação do Brasil com a OCDE, que continuará a ser pautado pela seleção, com base no interesse mútuo, das áreas específicas de colaboração. Esse diálogo torna-se particularmente relevante no momento em que o Brasil reforça sua estratégia de desenvolvimento, com desdobramentos paralelos nos planos do crescimento econômico, da inclusão social e da proteção ambiental.

O Acordo, que será submetido ao Congresso Nacional, institucionaliza a participação brasileira em diversos foros da OCDE e estabelece os mecanismos para a definição de linhas de trabalho futuras. Ele reforçará também a coordenação da participação do Governo brasileiro na OCDE, realizada pelo Grupo de Trabalho Interministerial sobre a OCDE, coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores.

A participação do Brasil na OCDE iniciou-se na década de 1990. Em 2007, o Brasil tornou-se, juntamente com a China, Índia, Indonésia e África do Sul, um dos cinco parceiros do “Engajamento Ampliado” com a OCDE, atualmente denominados “Parceiros-Chave”. Desde então, houve contínuo incremento nas relações, com a adesão do Brasil a diversas instâncias, bem como a participação em projetos e revisões por pares da Organização. O Brasil também desenvolve colaboração com a OCDE na condição de membro do G20.

ANEXO VII – TERMO DE ADESÃO À INOVAGOV

SOLICITAÇÃO DE ADESÃO À REDE FEDERAL DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

O (NOME DA INSTITUIÇÃO), representado por (NOME DA PESSOA), (CARGO), CPF nº (XXXXXXXX) e RG nº (XXXXXXXX), expedido por (XXXXXXXX), solicita ADESÃO À REDE FEDERAL DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO, formada mediante Acordo de Cooperação Técnica (ACT) celebrado entre o Tribunal de Contas da União, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Conselho da Justiça Federal, observado o cumprimento dos seguintes critérios e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

O presente termo tem por objetivo a solicitação de adesão do (NOME DO ATOR OU ENTIDADE) à **Rede Federal de Inovação no Setor Público**, que abrange órgãos e entidades dos três poderes da Administração Pública Federal, atores e instituições do Setor Privado, da Academia e de organizações do Terceiro Setor, assim como sua interação com iniciativas similares nos âmbitos estadual e municipal, com a finalidade de promover o fortalecimento, a ampliação e o aprimoramento da cooperação técnica entre os membros da Rede e o fomento e o apoio à execução de projetos e à adoção de práticas inovadoras no âmbito governamental, de modo a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à gestão pública e à prestação de serviços à sociedade.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA ADESÃO E PERMANÊNCIA

A adesão à **Rede Federal de Inovação no Setor Público** se dará mediante manifestação favorável do Comitê Administrativo a esta Solicitação de Adesão, nos termos do Regulamento da Rede InovaGov.

§ 1º A adesão implica a assunção de todos os direitos e deveres previstos no ACT e no Regulamento da **Rede Federal de Inovação no Setor Público**, especialmente quanto à observação do direito autoral e da confidencialidade das informações obtidas em função da participação na InovaGov.

§ 2º A permanência na **Rede Federal de Inovação no Setor Público** é condicionada ao cumprimento dos termos do ACT e do Regulamento por parte do Membro, sob pena de desvinculação por decisão do Comitê Administrativo.

§ 3º A desvinculação voluntária do ator ou entidade à **Rede Federal de Inovação no Setor Público** deve ser comunicada ao Comitê Administrativo para posterior comunicação aos demais Membros da Rede.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS

A adesão à InovaGov se dá a título gratuito, não implicando compromissos financeiros ou transferência de recursos entre os Membros.

As formas de cooperação, assim como as atividades delas decorrentes, poderão ser financiadas pelos Membros de acordo com seus interesses e disponibilidade.

CLÁUSULA QUARTA – DAS VEDAÇÕES

É vedado aos Membros da InovaGov e seus representantes:

I – Atuar ou manifestar-se em nome da Rede para fins comerciais;

II - Intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse pessoal perante outro Membro com o qual tenha estabelecido relacionamento em razão de sua participação na Rede;

III - Divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiros, obtida em razão de sua participação na Rede;

IV - Impedir ou restringir o acesso a informações públicas por organizações não integrantes da Rede.

V - Atuar em desrespeito ao princípio da integridade, faltando com honestidade e objetividade nas atividades da Rede;

VI - Afrontar contra os valores éticos em suas atuações, decisões e vinculações.

CLÁUSULA QUINTA - DA VIGÊNCIA

O prazo de vigência da presente adesão vincula-se àquela do ACT da **Rede Federal de Inovação no Setor Público**.

Parágrafo único. A prorrogação da vigência do ACT prolonga por igual período a vigência da adesão, mantidas as condições para desvinculação voluntária do Membro.

Nestes termos, o (NOME DO ATOR OU ENTIDADE) assina a presente Solicitação de Adesão e a submete eletronicamente à análise do Comitê Administrativo, por meio de inova.setorpublico@gmail.com.

Brasília (DF), em <dia> de <mês> de <ano>.

(Assinatura do Responsável)

ANEXO VIII – FOLDER DISTRIBUÍDO NA QUARTA SEMANA DE INOVAÇÃO SOBRE A INOVAGOV

Quem somos?

Somos um conjunto de organizações e pessoas de diferentes setores da sociedade e queremos transformar a forma como o setor público vem conduzindo seus projetos, estimulando uma maior geração de ideias e soluções criativas que resultem em melhoria de processos e serviços, e desenvolvendo de forma sistêmica a cultura da inovação no Setor Público.

Como Trabalhamos?

Incentivamos projetos conjuntos capazes de trazer a cultura da inovação ao setor público e nos apoiamos mutuamente em projetos específicos que geram inovação em serviços públicos.

Como fazemos isso

- Promovendo estudos, pesquisas, projetos e trabalhos conjuntos para solução de desafios e problemas de interesse comum;
- Compartilhando práticas, conhecimentos, informações, estudos e pesquisas referentes à inovação no setor público;
- Realizando eventos e ações para difundir técnicas e práticas inovadoras na administração pública;
- Estendendo aos servidores a possibilidade de participação em ações de capacitação e em eventos promovidos pelas instituições da Rede;
- Promovendo atividades conjuntas de educação corporativa na modalidade presencial ou a distância.

Em nosso trabalho temos nos apoiado fortemente na abordagem do Design Thinking, propondo trazer a visão do cidadão para cada uma das etapas de desenvolvimento dos projetos.

Além disso, um de nossos projetos comuns resultou em um kit de ferramentas (Toolkit) para o Setor Público!

Para saber mais sobre a Rede InovaGov e como fazer parte do movimento, acesse

inova.gov.br
E siga-nos no Twitter
[@InovaGovBr](https://twitter.com/InovaGovBr)

ANEXO IX – PROJETOS DO GNOVA – COLABORAÇÃO

Dados do Projeto	Objetivos	Entregas
Cidadania Financeira, Banco Central do Brasil	Expandir o rol de possibilidades de ações para a promoção da cidadania financeira	Três protótipos de soluções passíveis de implementação: cartão de poupança e investimento; poupança automática vinculada à conta salário; desafio Banco Central para promoção da cidadania financeira
Apoio ao LAB-i VISA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Viabilizar a realização de ações conjuntas para formação de uma cultura de inovação, abrangendo o desenvolvimento de capacidades técnicas e gerenciais para a implementação e gestão de projetos inovadores	Transformação do projeto piloto “Fábrica de Ideias” no Laboratório de Inovação da Anvisa: LAB-i VISA
Proposta de Agendamento Não Presencial de Consultas do Sistema Único de Saúde (SUS), Ministério da Saúde	Conhecer as percepções de pacientes, equipes de saúde e gestores municipais quanto à utilização de aplicativo desenvolvido para marcação de consultas via celular	Mapa com 20 insights ⁹⁴ , dos quais três foram considerados críticos para o sucesso da proposta, enriquecendo o processo de desenvolvimento do aplicativo e pautando desenvolvimentos subsequentes em alinhamento com as expectativas dos usuários
Laboratório em Educação	Apoiar o desenvolvimento de metodologias e conteúdo para melhorar os processos de ensino e aprendizagem com foco nos agentes públicos	Quatro protótipos de soluções passíveis de implementação; criação de consciência coletiva na Enap sobre problemas a serem enfrentados pelas áreas de ensino
SICAF, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Identificar, a partir de interação com usuários, pontos de melhoria do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores e auxiliar no desenho de estratégia de aperfeiçoamento	Mapa de insights apontando as possibilidades de intervenção nas áreas de gestão, comunicação e tecnologia do SICAF, a partir da ótica dos personas construídos com base no perfil dos entrevistados

⁹⁴ Neste contexto *insight* não se configura em qualquer ideia nova. De acordo com o livro de Design Etnográfico em Políticas Públicas *insight* significa: algo que leva a uma reflexão, uma nova forma de interpretar informações existentes, algo que pode mudar opiniões, algo que comunica uma necessidade de alguém (às vezes, sem nem a pessoa saber) (METELLO, 2018, p. 59).

Dados do Projeto	Objetivos	Entregas
Competências para inovação, Enap	Competências para inovação, Enap	Além do mapeamento de competências para gerar ou aumentar a capacidade de inovação, o projeto impulsionou o lançamento de uma narrativa voltada à formação no campo da inovação, com o desenho e oferta, pela Enap, de 40 cursos focados nas competências relacionadas
Atos.gov, Imprensa Nacional e Casa Civil	Apoiar o aperfeiçoamento da plataforma de acesso ao Diário Oficial da União a partir das necessidades dos usuários	Mapeamento de insights e ideias para aperfeiçoamento da plataforma abordando temas como: percepções sobre o formato do DOU em PDF e em HTML; acesso e utilização das informações presentes no DOU; gestão das informações publicadas
Processo Normativo, Casa Civil	Desenhar soluções destinadas a aprimorar o processo de elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo Federal	Quatro protótipos de soluções passíveis de implementação, focando em aspectos como factibilidade, uso de tecnologias emergentes e experiência do usuário
Inovação no Plano Plurianual, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Realizar teste de conceito de um modelo de governança para o PPA (Plano Plurianual)	Mapeamento de insights gerais para revisão do modelo de governança, além de ideias relacionadas ao ciclo de gestão do PPA (elaboração, monitoramento e avaliação) e às atribuições e composição das instâncias de governança do modelo proposto
Dois anos do GNova, GNova e parceiros de projeto	Engajar parceiros de projetos para construir coletivamente a trajetória do GNova enquanto laboratório de inovação do governo federal e registrar seus principais resultados	Evento em duas etapas: construção coletiva da linha do tempo do GNova seguida da apresentação pública dos resultados alcançados nos projetos e parcerias
4a Semana de Inovação em Gestão Pública, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Engajar atores de diferentes setores no debate e prática da inovação no setor público no Brasil, com vistas a incentivar o protagonismo do servidor público e as conexões entre as diferentes áreas da agenda de inovação, fortalecendo o tema	Evento de 25 a 29 de novembro para aproximadamente 1000 participantes, cuja programação envolve palestras, debates, oficinas e exposições, contando com convidados nacionais e estrangeiros

Fonte: Adaptado pela autora (BRANDALISE; FERRAREZI; LEMOS, 2018, p. 32-41-46)

ANEXO X - ACORDO DE INOVAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA BRASIL E DINAMARCA

Brasil e Dinamarca celebram acordo de inovação em gestão pública

Será construído laboratório para aperfeiçoar a gestão de políticas públicas, centrado em soluções de governo digital

Publicado: 16/03/2016 14h53,
Última modificação: 16/03/2016 21h13



Foto: Francisca Maranhão/ Divulgação
Ministério do Planejamento

Os governos do Brasil e da Dinamarca assinaram nesta quarta-feira (16) memorando de entendimento na área de inovação em gestão pública. O objetivo da cooperação internacional é desenvolver iniciativas para aumentar a eficiência e a transparência do serviço público. Uma das medidas pactuadas no acordo é a construção de laboratório de inovação, que funcionará durante três anos na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

O laboratório será um espaço físico de inspiração e criatividade, para redesenho de serviços públicos e desenvolvimento de projetos. O governo dinamarquês dará apoio e suporte técnico a experiências que tornem a relação entre governo e sociedade mais eficiente. O objetivo também é desburocratizar a relação com a iniciativa privada. Serão oferecidos cursos de capacitação aos servidores públicos sobre métodos de inovação e implementação de governo digital. Esses treinamentos formarão profissionais para gerenciar projetos e a repensar os meios pelos quais o governo brasileiro oferece os serviços, a partir dos olhos da sociedade.

De acordo com o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Valdir Simão, representante do governo brasileiro que assinou o memorando, o acordo cria um ambiente favorável para implementação de soluções de melhoria e aperfeiçoamento dos procedimentos e serviços públicos prestados. "Nossa intenção é que a troca de experiências e o compartilhamento de conhecimentos incrementem a implementação de futuras estratégias, principalmente na área de governo digital", enfatizou Simão.

Com experiência na área de tecnologia da informação voltada para negócios, a Dinamarca compartilhará conhecimentos para construção de políticas sobre soluções digitais. O país ocupa 1º lugar no ranking internacional de transparência governamental e 3º em ambiente para fazer negócios, segundo relatório do Banco Mundial. O país tem um laboratório – MindLab – que desenvolve, desde 2002, projetos que inspiram criatividade e a colaboração na gestão pública. Cidadãos e empresas participam, com o intuito de trazer para dentro do governo a perspectiva da sociedade. O MindLab utiliza protótipos para testar, ajustar e desenvolver novas soluções.

O ministro dos Negócios e Crescimento do Reino da Dinamarca, Troels Poulsen, acredita que Brasil e Dinamarca têm muito a aprender juntos. "A Dinamarca tem vasta experiência com inovação, regulamentação e implementação de tecnologia da informação no setor público. O Brasil é um mercado muito interessante para as empresas dinamarquesas. Então, tenho certeza que a cooperação vai inspirar e beneficiar os dois países", explicou Poulsen.

ANEXO XI – LÓGICAS INSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA DO TRABALHO NA FRANÇA

	Judicial	Estado	Profissões	Técnica	Contábil	Gerencial
Metáfora Raiz (= segurança como uma questão de...)	Justiça	Bem-estar Social	Ciência	Mudança Tecnológica	Avaliação e mensuração	Produtividade Melhoria Contínua dos processos
Fontes de Identidade (= o que torna os atores visíveis)	Divisão entre trabalho e capital (proprietário x trabalhador)	Classificação Econômica (Proprietário, subcontratado)	Reconhecido como um especialista	Submissão ou domínio de um evento físico	Classificação contábil de vítimas	Posição na corporação e status contratual
Fontes de Legitimidade (= o que confere legitimidade)	Leis, jurisprudência Prova Confiança, responsabilidade	Valores da República (igualdade, fraternidade)	Especialidade	Especificações técnicas Inovação técnica	Figuras Transparência	Estratégia, processo, indicadores-chave de desempenho Conhecimento de gestão
Fontes de Autoridade (= o que confere autoridade)	Produção e aplicação de leis (parlamento, tribunal)	Estado Órgãos Públicos	Associações profissionais, produção e comunicação de conhecimento científico	Habilidades de engenharia, corpos de padronização	Produção pública e domínio estatístico	Hierarquia (apoiada por órgãos públicos e associações profissionais)
Base de normas (= critério de acordo com qual comportamento é guiado pela lógica)	Adesão a cidadania	Colaborador do Sistema Social	Associação de comunidades de prática e associações profissionais	Envolvimento no trabalho operacional nos canteiros de obras	Escopo Contábil	Dentro da fronteira da empresa (que implementou uma política de segurança)

	Judicial	Estado	Profissões	Técnica	Contábil	Gerencial
Base de atenção (= o que a lógica foca)	Conformidade legal	Organização da mutualização	Prevenção	Racionalização das tarefas no local de trabalho e conformidade técnica	Medidas, ranking, curvas de normalidade	Objetivos de qualidade e produtividade
Bases da Estratégia (= ação principal para abordar a base lógica da atenção)	Qualificar e punir crimes	Controle de conformidade / desvio	Formalização de conhecimento	Soluções Técnicas Otimizadas	Confiabilidade e disponibilidade de informações	Treinamento, planos de ação
Sistema econômico (= modelo de sociedade que a lógica promove)	Regras e leis	Capitalismo de bem-estar	Tecnocracia	Tecnocracia	Mercado	Capitalismo Gerencial

ANEXO XII - MARCOS-CHAVE E DESENVOLVIMENTOS NA JORNADA HISTÓRICA DO SETOR DE INOVAÇÃO DO BRASIL

<p>1967</p> <ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei 200/1967 – dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências 	<p>1998</p> <ul style="list-style-type: none"> Promulgada a Emenda Constitucional nº 19, implementando reformas na administração pública e introduzindo a eficiência como um princípio para a Administração Pública 	<p>2005</p> <ul style="list-style-type: none"> Estabelecimento do Gespública (Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização) para melhorar a qualidade das práticas de gestão nas organizações do setor público
<p>1981</p> <ul style="list-style-type: none"> Criação do Ministério da Desburocratização 	<p>1998</p> <ul style="list-style-type: none"> Promulgada a Emenda Constitucional nº 20, implementando reformas na seguridade social e revisando limites aos benefícios do servidor público 	<p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> "Decreto Cidadão" (6.932/09) promovendo simplificação e integração dos serviços públicos
<p>1986</p> <ul style="list-style-type: none"> Criação da ENAP - Escola Nacional de Administração Pública 	<p>1998</p> <ul style="list-style-type: none"> Iniciativas de privatização no nível subnacional 	<p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> Decreto 6.944/09 para melhoria da administração pública, regras para concursos públicos, e inovação institucional do governo federal
<p>1988</p> <ul style="list-style-type: none"> Promulgada a constituição cidadã 	<p>2000</p> <ul style="list-style-type: none"> Lançada agenda de modernização no contexto do "Plano Avançar Brasil" 	<p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> Ano Nacional da Gestão Pública
<p>1991</p> <ul style="list-style-type: none"> Lançamento Programa Nacional de Desestatização (PND) e privatização de empresas estatais 	<p>2000</p> <ul style="list-style-type: none"> Introdução de compras eletrônicas governamentais, incluindo o estabelecimento do "ComprasNet", um portal de pregão eletrônico 	<p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> Primeiro processo de consulta pública colaborativa para elaboração de projeto de lei no Poder Executivo (Marco CMI da Internet)
<p>1993</p> <ul style="list-style-type: none"> Sancionada a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93) 	<p>2000</p> <ul style="list-style-type: none"> Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. 	<p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> Lançamento do Culturadigital.br, uma rede social criada para a discussão de políticas culturais
<p>1995</p> <ul style="list-style-type: none"> Publicado o Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado 	<p>2002</p> <ul style="list-style-type: none"> Criação do Prêmio e-Gov (ABEP e MPDG) 	<p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> Criação do E-Democracia, o portal de participação social da Câmara dos Deputados
<p>1996</p> <ul style="list-style-type: none"> Criado o Prêmio de Inovação em Gestão Federal (ENAP) Criado o Prêmio CONIP de Excelência em Inovação na Gestão Pública Criado o Programa de Gestão Pública e Cidadania (EAESP-FGV, Fundação Ford e BNDES), de caráter subnacional 	<p>2004</p> <ul style="list-style-type: none"> Instituído o Portal da Transparência Sancionada a Lei de Inovação (Lei 10.973/04), marco legal para ciência, tecnologia e inovação Criado o Prêmio "Innovare", voltado para práticas no sistema de justiça (Instituto Innovare) 	<p>2011</p> <ul style="list-style-type: none"> Promulgada a Lei de Acesso à Informação (12.527/11) Lançado o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto

2012

- Estabelecido o Portal Brasileiro de Dados Abertos
- Criado o Portal de Serviços Públicos

2013

- "Criado o "LabHacker", Laboratório de Inovação da Câmara dos Deputados (Resolução 49/13)

2014

- Lançada a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social (Decreto 8.243/14)

2015

- Realizada a Primeira Semana da Inovação no Setor Público
- TCU cria seu laboratório de Inovação (Colab-I)
- O MPDG estabelece o Inova, uma unidade com foco na modernização e estímulo da inovação na administração federal

2016

- Criação da rede InovaGov (MP, CJF, & TCU)
- Criação da Plataforma da Cidadania Digital (Decreto 8.936/16)
- Lançada a Política de governança digital (Decreto 8.638/16)
- A BNAP cria o GNova - Laboratório de Inovação em Governo, em parceria com o MindLab da Dinamarca
- Lei da Inovação atualizada (Lei 13.243/16)
- Emenda Constitucional (95/16) limitando os gastos públicos nos próximos 20 anos years
- Instituída a Política de Dados Abertos do Governo Federal (Decreto 8.777/16)
- ANVISA desenvolve projeto piloto em Inovação

**2017**

- Editado o Decreto (9.203/17) sobre Governança Pública
- Editado o Decreto (9.094/17), de simplificação dos serviços públicos
- Lançado o "Brasil Eficiente", programa para melhorar a vida dos usuários de serviços públicos e para reduzir a burocracia
- Sancionado o código de defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos (Lei 13.460/17)
- Lançamento do IGOVnights, para auxiliar Inovadores a se conectarem
- InovaGov realiza conferência sobre Inovação aberta
- Lançamento da Plataforma Govdata
- Fornecimento de serviços usando solução de login único para autenticação
- ANAC cria laboratório de Inovação
- DNIT cria o N3I – o Núcleo de Novos Negócios e Inovação
- O Ministério do Planejamento e a ENAP fazem parceria para realizar o primeiro Censo de Serviços Públicos no Governo Federal.

**2018**

- Prêmio Espírito Público de Inovação (Agenda Brasil do Futuro e Instituto República)
- O Banco Central cria o UFT, seu laboratório de inovação financeira e tecnológica
- Ministério Público Federal cria uma assessoria de sustentabilidade e inovação
- ANVISA cria um programa sobre gestão de inovação e transforma seu projeto piloto (Fábrica de Idetas) em um laboratório (Lab-I-Visa)
- Lançados o Sistema Nacional de Transformação Digital e a Estratégia Brasileira de Transformação Digital (E-Digital) (Decreto 9.319/18)
- Sancionada a Lei 13.655/18, que traz diretrizes sobre segurança jurídica e eficiência na aplicação do direito público
- Lançamento do primeiro chatbot para ajudar os cidadãos a navegar no Portal de Serviços.
- Primeira pesquisa ampla sobre a qualidade de gestão em serviços públicos federais lançada pelo INOVA.
- Promulgada lei para Redução da burocracia (Lei 13.726/18)

Fonte: Entrevistas, oficinas e pesquisa

ANEXO XIII – MODELO AMERICANO SOBRE CINCO QUALIFICAÇÕES DO NÚCLEO EXECUTIVO

Figura 14 - Núcleo Executivo com 5 Qualificações - Estados Unidos

Liderar para mudança	A capacidade de trazer a mudança estratégica, tanto dentro como fora dos objetivos organizacionais. A capacidade de estabelecer uma visão organizacional e de implementá-la em um ambiente em constante mudança.
Liderar as pessoas	A capacidade de conduzir as pessoas ao encontro da visão, da missão e dos objetivos organizacionais. A capacidade de possibilitar um local de trabalho inclusivo que favoreça ao desenvolvimento dos outros, facilite a cooperação e o trabalho em equipe, e suporte à resolução construtiva de conflitos.
Orientação para resultados	A capacidade de cumprir metas organizacionais, assim como as expectativas dos clientes. A capacidade de tomar decisões que produzem resultados de alta qualidade, por meio da aplicação de conhecimentos técnicos, da análise de problemas e do cálculo de riscos.
Visão de Negócios	A capacidade para gerenciar estrategicamente os recursos humanos, financeiros e de informação.
Construir Coalizões	Capacidade de construir coalizões internamente e com outras agências federais, estaduais e municipais, com organizações sem fins lucrativos e do setor privado, com governos estrangeiros ou organizações internacionais para alcançar objetivos comuns.

Fonte: OCDE, 2018b (p. 10).

ANEXO XIV – NOTÍCIA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO

planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/noticias/avanca-brasil-programa-de-modernizacao-da

0 Mensagens  Eficiência, Eficácia e...  NESTA  Constituicao-Comp...  TESE  Currículo do Sistem...  Innovation in the P...

Portal do Servidor

Agendas de Autoridades

Notícias do Planejamento

Ouvidoria

Acesso à Informação

ASSUNTOS

Planejamento e Assuntos Econômicos

Orçamento

Desenvolvimento

Gestão

Órgãos Extintos

Servidores

Concursos

Empresas Estatais

Patrimônio da União

Assuntos Internacionais

Tecnologia da Informação

Planejamento e

NOTÍCIAS

Avança Brasil - Programa de Modernização dá agilidade a órgãos do Governo

Publicado: 06/11/2001 10h57.
Última modificação: 01/03/2016 20h24



Brasília, 06/11/2001-Se depender do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os brasileiros serão cada vez melhor atendidos pelos órgãos públicos. Esse é o principal objetivo das ações desenvolvidas pela Secretaria de Gestão (Seges), órgão desse Ministério, dentro do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, que apóia e desenvolve projetos de reestruturação organizacional e melhoria de gestão de órgãos e entidades da administração pública.

O Programa de Modernização abrange as ações de quatro programas, que fazem parte do Avança Brasil, o plano de ação do Governo: Desburocratização, Qualidade no Serviço Público, Gestão Pública Empreendedora e Valorização do Servidor. Essas ações são financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio de convênio que destinou à Seges este ano cerca de R\$ 19 milhões.

Órgãos e instituições vinculadas aos ministérios da Cultura, Justiça, Defesa e Meio Ambiente, entre outros, estão recebendo projetos de reestruturação pela Seges, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Programa de Modernização. O ponto de partida é o levantamento das funções dessas entidades, e em seguida a definição dos modelos e ferramentas de gestão mais adequados para o cumprimento de suas competências, informa a gerente do Programa Gestão Pública Empreendedora, Maria Marlene Almeida.

Os museus, hoje ligados ao Instituto Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), enfrentam problemas de imobilismo, mas têm potencial de busca de recursos e outras formas de receitas, desde que qualificados como novos modelos organizacionais. De acordo com a proposta de Reforma do Estado, algumas atividades dessas instituições poderão ser administradas pelo setor privado, por meio de um contrato de gestão, o que lhes proporcionará maior flexibilidade.

"Dessa forma, o Estado qualifica um ente privado e estabelece com ele um contrato de gestão, estabelecendo metas e mantendo o controle da administração", explica Maria Marlene. A empresa privada fica obrigada a cumprir as mesmas obrigações do Estado, como a prestação de contas, o cumprimento das metas e a transparência administrativa. O Estado supervisiona, por intermédio de uma comissão de avaliação, da qual fazem parte o ministério ao qual a entidade está vinculada e o Ministério do Planejamento.

ANEXO XV – MANIFESTO IGOVNIGHTS

Nosso Manifesto

- 1** **Somos servidores**

Quem trabalha no setor público sabe que boas ideias surgem a todo momento e que há muitos profissionais competentes e comprometidos que se dedicam diariamente para melhorar os serviços prestados à sociedade.
- 2** **Inovação é para todos**

Inovação não é só tecnologia e nem exclusividade para o mundo dos negócios ou para pessoas criativas. Há muita coisa boa surgindo nos bastidores da burocracia por iniciativa de profissionais experientes e por uma nova geração de servidores que desejam fazer diferente.
- 3** **O que importa são as pessoas**

Acreditamos na colaboração e na capacidade transformadora do ser humano. Por trás de toda inovação, de todo serviço, procedimento ou sistemas há sempre pessoas. São as pessoas que inovam e por isso é preciso valorizar e apoiar aqueles que pensam e querem fazer diferente.
- 4** **Mudar por dentro**

Acreditamos que é possível mudar o serviço público por dentro e que a colaboração é a chave para que todos possam ser protagonistas dessa mudança. É preciso mudar o DNA e nós servidores temos um papel e uma grande responsabilidade nesse desafio.
- 5** **Propósito**

Somos apaixonados por inovação e estamos comprometidos com a cidadania e com a melhoria dos serviços prestados à sociedade. Atuamos de forma livre, aberta e colaborativa e desejamos conectar pessoas e experiências fora da caixa em um ambiente informal, acessível e descontraído para desmistificar a inovação e contribuir com a melhoria da vida das pessoas no contexto do serviço público.