

Senado Federal
Instituto Legislativo Brasileiro
Coordenação de Ensino Superior
Serviço de Fomento à Pesquisa e Extensão

Prezados colegas do Sefopee,

Com satisfação encaminhamos os resultados produzidos pelo Grupo de Estudos e Pesquisa Acadêmica (GEPA): **Por que inovar? Teorias e práticas para definição de um programa de inovação adequado ao Senado Federal.**

Como produtos prometidos via projeto do grupo de estudos constavam:

1. **Produção acadêmica** - Artigo sobre a atual estrutura das unidades de inovação no setor público e os resultados obtidos por elas;
2. **Produção teórica aplicada ao Senado** - Modelo de funcionamento de laboratório de inovação adaptado à realidade e à estratégia do Senado;
3. **Infografia** - Uso de visual thinking para transformação de textos estudados em mapas mentais, e uso da ferramenta para apresentação do relatório final evidenciando o caminho percorrido conectado aos resultados obtidos.

Estamos entregando:

1. **5 artigos acadêmicos, com 3 aplicações ao Senado:**
 - a. **Inovação na Gestão Pública no Brasil: características e desafios contemporâneos.** Esse primeiro sobre a situação da inovação na gestão pública no Brasil. Esse artigo constroi sobre a categorização dos modelos teóricos de formação do Estado brasileiro para refletir sobre as dificuldades e barreiras de operar inovação a partir desse legado.
 - b. **Equipes de inovação no setor público: modelos e formas de atuação.** Nesse texto apresentam-se os resultados da pesquisa do grupo de estudos em relação a iniciativas de inovação espalhadas pelo Setor Público.
 - c. **Avaliação do contexto e da expectativa do Senado Federal em relação a Inovação.** Aqui são apresentados os resultados das entrevistas e pesquisas realizadas tendo como foco o ambiente do Senado Federal para inovação.
 - d. **Modelo para mensurar o valor produzido pelas iniciativas de inovação no contexto interno do Senado Federal.** Uma das primeiras carências percebidas pelo grupo foi a carência de ferramentas para avaliar inovação. Cientes da necessidade de apresentação de resultados, o grupo engendrou pesquisa específica para desenvolver critérios e ferramenta para mensurar e apresentar resultados de seus esforços.
 - e. **Se Nainova...? Organização e estratégias para o fomento à inovação no Senado.** Nesse texto são apresentadas os resultados das pesquisas para sugestão de funcionamento do Núcleo de Apoio à Inovação (Nainova). A pesquisa, dialogando suporte teórico com os achados internos à organização (entrevistas e oficina), propõe desde Missão à unidade até uma análise dos serviços à luz do ciclo da inovação.



2. **5 infográficos, um para cada artigo.**
3. **Infográfico sobre as etapas do processo de pesquisa.**
4. **Bibliografia pesquisada comentada para interessados em aprofundamento.**

Em comparando os resultados esperados com os resultados alcançados há farta vantagem para o que foi alcançado. A pesquisa gerou rico material para análise em diferentes frentes. O envolvimento e comprometimento do grupo com o tema levou a essa produção. Já reconhecidamente útil para o Nainova, esperamos agora tornar a produção pública para incluí-la no diálogo acadêmico e profissional do tema, apresentando um pouco dos esforços em voga no Senado e seus possíveis encaminhamentos..

Atenciosamente,
Henrique de Campos Porath
Facilitador do GEPA, Por que inovar?



Por quê inovar?

Grupo de Estudos e Pesquisa Acadêmica
- GEPA -



Produtos

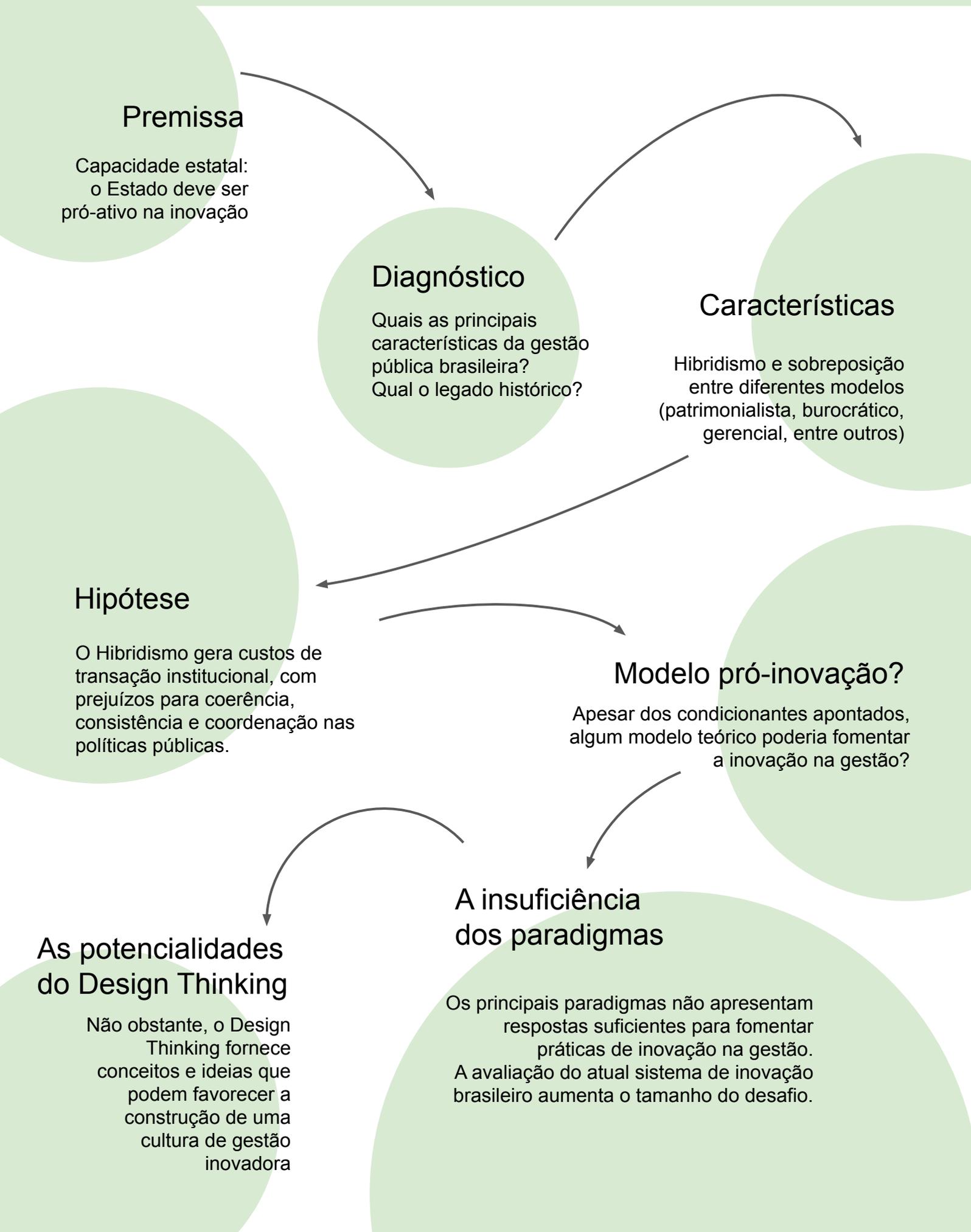
- 5 Artigos acadêmicos
- 6 infográficos
- Bibliografia comentada

Por quê inovar?

Teorias e práticas para definição de um programa de inovação adequado ao Senado Federal.
Grupo de Estudos e Pesquisa Acadêmica
Participantes:
Adriano Torres Ribeiro de Castro
Daniel Araújo Pinto Teixeira
Daniel Pandino Werneck
Fernando Dall’Onder Sebben
Henrique de Campos Porath (facilitador)

Inovação na Gestão Pública no Brasil: Características e Desafios Contemporâneos

Por Fernando Dall'Onder Sebben



Premissa

Capacidade estatal:
o Estado deve ser
pró-ativo na inovação

Diagnóstico

Quais as principais
características da gestão
pública brasileira?
Qual o legado histórico?

Características

Hibridismo e sobreposição
entre diferentes modelos
(patrimonialista, burocrático,
gerencial, entre outros)

Hipótese

O Hibridismo gera custos de
transação institucional, com
prejuízos para coerência,
consistência e coordenação nas
políticas públicas.

Modelo pró-inovação?

Apesar dos condicionantes apontados,
algum modelo teórico poderia fomentar
a inovação na gestão?

As potencialidades do Design Thinking

Não obstante, o Design
Thinking fornece
conceitos e ideias que
podem favorecer a
construção de uma
cultura de gestão
inovadora

A insuficiência dos paradigmas

Os principais paradigmas não apresentam
respostas suficientes para fomentar
práticas de inovação na gestão.
A avaliação do atual sistema de inovação
brasileiro aumenta o tamanho do desafio.

Inovação na Gestão Pública no Brasil: Características e Desafios Contemporâneos

Autor: **Fernando Dall'Onder Sebben**¹

- a) Mestre em Ciência Política e Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais;
UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil;
- b) Analista Legislativo, Administração, Senado Federal;
- c) fsebben@senado.leg.br.

Resumo: Quais as principais características da administração pública brasileira? De que forma influenciam e limitam a adoção de práticas de inovação na gestão? A partir de um breve resgate da evolução histórica dos modelos organizacionais, observa-se o hibridismo e a sobreposição. Esse quadro geral gera problemas na implementação de políticas públicas, com déficits de coerência, consistência e coordenação. Embora esses e outros obstáculos representem desafios contemporâneos, identificam-se elementos que podem contribuir para o desenvolvimento de uma gestão mais inovadora.

Abstract: What are the main characteristics of the Brazilian public administration? How do they influence and limit the adoption of management innovation practices? From a brief review of the historical evolution of organizational models, one observes hybridity and overlap. This general picture creates problems in the implementation of public policies, with deficits of coherence, consistency and coordination. Although these and other obstacles present contemporary challenges, one show elements that can contribute to the development of more innovative management.

Palavras-chave: inovação; reforma da administração pública; modelos organizacionais; políticas públicas no Brasil;

Key-Words: innovation; public administration reform; organizational models; public policies in Brazil;

Introdução

Nos últimos anos, verifica-se a crescente importância das políticas de inovação na gestão pública. Observa-se a proliferação dos chamados I-Labs (CAVALCANTE; CUNHA, 2017), espaços de experimentação e aprendizado que permitem colaboração, geração de ideias e prototipação de soluções. Em um cenário marcado pela austeridade fiscal de governos, bem como pelas mudanças frequentes no mundo globalizado, tais organizações têm se apresentado como importantes mecanismos geradores de soluções mais eficazes, eficientes e efetivas.

¹ Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisa Acadêmica (GEPA). Gostaria de agradecer a colaboração dos demais participantes: Adriano Torres Ribeiro de Castro, Daniel Araújo Pinto Teixeira, Daniel Pandino Werneck e Henrique de Campos Porath.

A fim de avaliar os potenciais e limites da inovação da gestão no Brasil, importa compreender as características históricas da administração pública brasileira. Assim, o objetivo principal deste artigo é descrever e analisar os principais fatores organizacionais e institucionais que influenciam e condicionam a implantação da inovação na gestão no Brasil.

Para tanto, o texto começa na seção 1 retomando a importância da capacidade estatal (*state capacity*), no sentido de que valorizar a atuação do Estado a favor de políticas inovadoras implica reconhecer que ele não pode se limitar a corrigir falhas de mercado (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Na seção 1.1, “Modelos de Gestão no Brasil: desafios macroestruturais para o presente”, descreve-se, de forma sintetizada, a evolução da implantação dos principais paradigmas de gestão e qual seu legado. Partindo da herança patrimonialista do Estado português no período colonial, passando pela administração burocrática weberiana e pelas mais recentes reformas gerencialistas, observa-se um quadro híbrido: os modelos foram implantados de forma parcial e sobreposta. Conforme será descrito, o resultado dessa heterogeneidade está diretamente associado ao déficit de implementação de políticas públicas, que carecem de coerência, consistência e coordenação.

Tendo identificado os principais desafios a partir do legado empírico dos modelos organizacionais, a seção 1.2, “Modelos de Gestão: limites frente às políticas de inovação”, analisa as premissas teóricas de tais paradigmas, com foco especial em sua capacidade de adequação às práticas de inovação na gestão. Consideram-se os modelos de administração pública gerencial (APG), o governo empreendedor (GE), a Governança Pública (GP), a Administração Pública Societal (APS), e a abordagem do *Design Thinking* (DT).

Após discutir os limites e desafios históricos e teóricos, passa-se à caracterização específica do sistema de inovação no Brasil (Seção 2). Com base em recente avaliação do OCDE (2018), identifica-se o estado atual. Ademais, demonstra-se que o insulamento e o mecanicismo da burocracia, entendidos como fontes de aversão à cooperação intra e inter organizacional, representam obstáculos à transformação do sistema. Por fim, o trabalho conclui retomando as principais hipóteses, argumentos e evidências apresentados. Sinaliza, com base na pesquisa realizada, que a construção de uma gestão inovadora requer soluções complexas e multidimensionais, com ferramentas capazes de superar os desafios apresentados.

1) A Importância da capacidade estatal para promover políticas públicas de inovação

Em seu estudo sobre os processos de democratização, Tilly (2007) define o conceito de capacidade estatal², isto é, a capacidade efetiva do Estado de penetrar na sociedade e alterar a distribuição de recursos, atividades e conexões interpessoais. Para o autor, a capacidade estatal é condição necessária para sustentar a democracia. Tilly busca explicar as causas dos processos de democratização e des-democratização. O autor entende que a democratização pressupõe realização parcial de ao menos três variáveis: (i) acréscimo na integração entre redes interpessoais de confiança e a política pública; (ii) acréscimo no insulamento da política pública em relação a diferenças categoriais (etnia, gênero, raça, religião); (iii) decréscimo na autonomia dos maiores centros de poder, sobretudo daqueles dotados de meios de coerção significativos, em relação à política pública (TILLY, 2007, p.78). Portanto, o Estado deve possuir os meios para garantir direitos e deveres dos cidadãos, no sentido de ser capaz de fornecer liberdades e direitos fundamentais e cobrar comportamentos condizentes com sua legislação.

No que se refere à formação de sistemas de inovação, o Estado não pode se restringir à correção de falhas de mercado (CAVALCANTE; CUNHA, 2017). Gomide e Pires (2012) sustentam que o processo de desenvolvimento no século XXI requer que os Estados apresentem capacidades estatais políticas (condução de processos decisórios com atores diversos) e técnico-burocráticas (existência de organizações e profissionais competentes, com habilidades administrativas e mecanismos de coordenação). Segundo os autores,

“Entendemos que na criação de arranjos institucionais adequados, que possam promover uma relação virtuosa entre Estado, sociedade e mercado, repouse o elemento catalisador e caracterizador da atuação do Estado desenvolvimentista do século XXI (GOMIDE; PIRES, 2012, p.29)

Com base nessa perspectiva, entende-se que uma das dimensões técnicas da atuação do Estado certamente diz respeito à inovação. No contexto da recente crise econômico-financeira (2008-2009), acompanhada no Brasil por pressões de grupos

² Há diversas abordagens conceituais e teóricas sobre o tema. Aqui se utiliza a definição de Charles Tilly, que conceitua capacidade estatal como “a medida em que as intervenções de agentes de Estado sobre recursos não-estatais, atividades e conexões interpessoais existentes alteram a distribuição desses recursos, atividades e conexões interpessoais bem como as relações entre tais distribuições”. Tradução nossa a partir do original “the extent to which interventions of state agents in existing non-state resources, activities, and interpersonal connections alter existing distributions of those resources, activities, and interpersonal connections as well as relations among those distributions. (TILLY, 2007, p.16)

sociais para melhoria na prestação de serviços públicos, sobretudo após 2013, a atuação do Estado foi questionada. Como resultado, aumentou a pressão por respostas rápidas e de maior qualidade. A necessidade de inovação tornou-se ainda mais premente.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (EC-95) instituiu um novo regime fiscal que limita o crescimento das despesas nos três poderes da República durante 20 anos. Como resultado, o Estado precisa aumentar a produtividade. Para dar conta desse desafio, as políticas públicas de inovação também exercem um papel chave, permitindo a otimização em ferramentas de gestão que propiciem entregas mais eficientes e efetivas.

Observa-se, portanto, que capacidades estatais são fundamentais na manutenção da democracia. Entre essas capacidades, um elemento central constitui o potencial de promoção das políticas de inovação, seja como indutor, seja como parceiro de empresas, organizações do terceiro setor ou ainda engajando cidadãos em seus processos decisórios. Em um contexto de pressão social por serviços públicos de maior qualidade, bem como o choque de produtividade imposto pela EC-95, inovar é cada vez mais necessário.

1.1 Modelos de Gestão no Brasil: desafios macroestruturais para o presente

Historicamente, a evolução dos modelos de gestão pública no Brasil é marcada não só pela diversidade, mas pela sobreposição entre diferentes paradigmas de gestão. Esse hibridismo representa um desafio especialmente em razão de duas dificuldades: 1) planejar, organizar, dirigir e controlar as ações de gestão diante de modelos com premissas distintas e muitas vezes conflitantes; 2) otimizar os resultados das políticas públicas em um contexto de restrição orçamentária e fiscal do Estado brasileiro, agravado pela recente crise social e política que aumentou a pressão por resultados.

Nesta seção, não se pretende fazer uma revisão exaustiva de cada um dos principais marcos de gestão do Estado Brasileiro. O objetivo aqui é resgatar os principais traços dos modelos mais marcantes a fim de caracterizar o contexto em que as políticas e práticas de inovação podem ser implantadas.

A evolução dos modelos de gestão é marcada pelo hibridismo. Desde o Brasil colônia até a Era Vargas, o modelo predominante foi o patrimonialismo. Naquele contexto, o soberano determinava a criação de companhias, distribuía cargos e títulos como privilégios a um estamento burocrático (TAVARES; FONSECA, 2009, p.64). Em Os Donos do Poder, Faoro (2000) caracteriza a formação do Estado brasileiro a partir da

noção weberiana de patrimonialismo, modelo marcado pela mistura entre interesses públicos e privados no qual o referido estamento obtém privilégios extra-econômicos a partir da captura das instituições estatais³.

Com a Revolução de 30, o Estado brasileiro transformou-se. Retomando a tipologia dos modelos caracterizados por Weber (2000), e considerando o modelo patrimonialista como um subtipo do modelo de dominação tradicional, pode-se afirmar que a chegada de Vargas ao poder representa ponto de inflexão em relação à implementação do modelo racional-legal. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, durante o Estado Novo, representa o esforço de construção institucional em direção a uma burocracia mais moderna, marcada pela racionalização das ações e pela meritocracia. Segundo o decreto-lei nº 579, eram funções do DASP:

d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura; f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos; i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento (BRASIL, 1938).

A racionalização de ações administrativas contribuiu para mitigar os efeitos do modelo patrimonialista, caracterizado pela pessoalidade e pelo uso da máquina pública para obtenção de objetivos particulares: “no que diz respeito à administração dos recursos humanos, o DASP representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional” (BRASIL, 1995, p.19). Embora tenha contribuído para a modernização da gestão, as novas instituições não conseguiram eliminar as práticas clientelistas e patrimonialistas (BRASIL, 1995, p.20; CARNEIRO; MENICUCCI, 2013, p.143). Ademais, a adoção de regras e de excessivas formalidades acabou se convertendo em uma hipertrofia administrativa e estatal – característica combatida pelo modelo gerencialista.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, Bresser-Pereira assumiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). Bresser lançou então o "Plano Diretor da Reforma do Estado", modelo marcado pela busca da redução da

³ Segundo Faoro (2000, p.95), “A propriedade do rei – suas terras e seus tesouros - se confundem nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos de família ou em obras e serviços de utilidade geral.” Prossegue o autor: “O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio como estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo - o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência”.

presença do Estado, pelo aumento da eficiência e do incentivo à participação de agentes privados no fornecimento de serviços públicos:

A superação das formas tradicionais de ação estatal implica descentralizar e redesenhar estruturas, dotando-as de inteligência e flexibilidade, e sobretudo desenvolver modelos gerenciais para o setor público capazes de gerar resultados (BRASIL, 1995, p.40).

Conforme descrito anteriormente a partir dessa breve caracterização dos principais modelos, observam-se premissas distintas e não raro conflitantes, por exemplo: a não diferenciação entre público e privado do estamento burocrático patrimonial colide com a meritocracia proposta pelo DASP a partir da Era Vargas e reafirmada na Constituição de 1988; os formalismos da burocracia racional-legal antagonizam com a ênfase em resultados e eficiência do modelo gerencial. Observa-se, portanto, o hibridismo de modelos, coexistentes e sobrepostos. Secchi afirma:

Analicamente um pesquisador pode encontrar fragmentos de burocracia, Administração Pública Gerencial, Governo Empreendedor e Governança Pública dentro de uma mesma organização. Até mesmo o patrimonialismo pré-burocrático ainda sobrevive por meio das evidências de nepotismo, gerontocracia, corrupção e nos sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política (adaptado de SECCHI, 2009, p.365).

Nesse sentido, retomando a primeira das dificuldades mencionadas, tal hibridismo resulta em maior nível de esforços para estabelecer processos padronizados, para comunicar e gerir entre diferentes organizações, Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário, além do Ministério Público) ou mesmo entre níveis da federação (União, Estados e municípios) – interação ainda mais complexa ao considerar também a expansão das parcerias entre o Estado e organizações sem fins lucrativos, consórcios e convênios. Verifica-se, por conseguinte, arranjos institucionais que operam sob lógicas conflitantes e podem se converter em obstáculos à inovação. Dificulta-se a comunicação, a organização de ações conjuntas e de controle, o que gera menor nível, quantitativo e qualitativo, de resposta às demandas dos cidadãos no Brasil.

Observam-se, assim, organizações públicas em Estados e municípios com grande parcela deles ainda vinculada ao modelo burocrático tradicional ou a formas patrimoniais (ABRUCIO, 1997, p.39). Por outro lado, há as chamadas “ilhas de excelência” ou bolsões de eficiência: instituições com servidores altamente remunerados, qualificados e permanentemente capacitados, com processos bem estabelecidos e alto desempenho.

A segunda dificuldade, conforme mencionado, consiste em otimizar os resultados das políticas públicas em um contexto de restrição orçamentária e fiscal do Estado brasileiro, agravado pela recente crise social e política. Conforme se mencionou,

a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Público (Emenda Constitucional nº 95) limitou por 20 anos as despesas e investimentos públicos aos mesmos valores gastos no ano anterior ao início da vigência do prazo, com correção da inflação. Como resultado, verifica-se a necessidade de fazer mais com menos, isto é, mantido o patamar orçamentário, entregar mais e melhores resultados, cada vez mais demandados pela sociedade. Entretanto, a coexistência de diferentes modelos de gestão limita o aumento de produtividade requerido.

A pressão trazida pela EC/95 pode induzir a mecanismos de maior competição e menor cooperação. Em vez de aproximar os distintos modelos e diminuir resistências, a restrição pode induzir o fortalecimento de práticas tradicionais, isto é, cristalizar a configuração dos modelos de gestão. Embora a restrição possa trazer oportunidades de mudança, a competição interburocrática, questão posteriormente apresentada, diminui a probabilidade de integração dos modelos de gestão.

Cumprе notar que o hibridismo se observa também em níveis intraorganizacionais, com setores focados na geração de resultados coexistentes com outros fortemente vinculados ao formalismo do modelo burocrático. Como resultado verifica-se, por exemplo, a dificuldade de elaborar um planejamento estratégico uniforme e com metas e indicadores adequados para a multiplicidade de unidades. Da mesma forma, a adoção de políticas de inovação, impulsionadas pelo crescente número de laboratórios de inovação implantados, depende, de um lado, da redução de hierarquia típica do modelo burocrático e, de outro, da coesão e da coerência entre os diversos modelos existentes na organização.

A coexistência de diferentes modelos está associada diretamente à fragmentação de políticas públicas, tema sintetizado por Martins (2003, p.74),

A principal definição de partida é que a fragmentação é o resultado de um processo descoordenado, inconsistente e incoerente de formulação/implementação de políticas, programas ou projetos. A fragmentação pode ser atribuída à falta de coerência, consistência e coordenação. (...) A coordenação nas políticas significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas **trabalhem juntos** (...) Consistência nas políticas significa assegurar que as **políticas individuais não sejam internamente contraditórias** e que sejam evitadas as políticas que se opõem ao alcance de um determinado objetivo (...) A coerência nas políticas vai mais longe: envolve a promoção sistemática de ações **que se reforcem mutuamente nos diferentes órgãos do governo**, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos (grifo nosso).

Como se observa, a coexistência de diferentes modelos impacta diretamente nas três dimensões associadas à fragmentação de políticas públicas: coerência, consistência e coordenação. No que se refere à consistência, verificam-se elementos contraditórios,

inclusive dentro das próprias organizações. Por exemplo, enquanto setores ou lideranças adotam enfoques mais gerenciais, que poderiam favorecer ênfase em resultados, outros defendem o controle *a priori* e a ênfase no formalismo. Portanto, a contradição pode resultar no insulamento da inovação restrita a setores ou lideranças afins ao tema.

No mesmo sentido, entende-se o segundo problema, a coordenação. Considerando lideranças, organizações ou setores formados a partir de concepções com premissas conflitantes e sobrepostas, há menor chance de um trabalho coordenado e conjunto. Consequentemente, é menos provável a coerência, o reforço mútuo e sistemático das ações de inovação.

Portanto, com elementos mistos de modelos como patrimonialismo, administração burocrática e gerencialismo, aumenta a dificuldade de planejar, organizar e integrar ações de inovação.

Ademais, o déficit de integração está associado a outro obstáculo à eficácia e à eficiência das políticas públicas: a competição interburocrática (RUA; AGUIAR, 2006). Os diferentes modelos de gestão podem associar-se à agenda político-partidária, de modo que passam a competir alinhadas ao cenário eleitoral. Neste caso, há risco de prejuízo à otimização da implementação das políticas públicas, pois a eficiência da gestão administrativa é influenciada por prioridades conflitantes.

Cabe ressaltar que a competição interburocrática no Brasil é potencializada pelo chamado “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988). Para obtenção de apoio do Legislativo, composto por um sistema com vários partidos fragmentados, presidentes distribuem cargos no Executivo em busca de apoio. O presidencialismo de coalizão possui quatro características básicas: 1) presidencialismo; 2) multipartidarismo; 3) Federalismo (cada Estado elege seu governador; há múltiplas unidades de governo, dispersão); 4) Representação Proporcional com Lista Aberta. O presidencialismo de coalizão pode contribuir para a dificuldade de governar. Diante da referida e excessiva fragmentação, da dispersão das instituições políticas brasileiras, haveria excessivos *veto players* (AMES, 2003)⁴.

Autores como Shugart e Carey falam em “segredo ineficiente”, um modelo político em que imperaria a ineficiência de gastos públicos, com custos difusos e

⁴ O conceito de “veto player” diz respeito a um ator cuja aprovação se faz necessária a fim de modificar o *status quo* de uma determinada legislação; caso tais atores não concordem, são capazes de vetar alterações (TSEBELIS, 1995). A linha de pensamento de autores como Shugart e Carey (1992) e Ames (2003) é parte de um amplo debate sobre o funcionamento das instituições e a governabilidade do Brasil. Há pelo menos quatro principais correntes analíticas. Para saber mais, conferir o estudo clássico de Palermo (2000).

benefícios concentrados: "O segredo ineficiente decorre sobretudo da interação de dois fatores institucionais: um executivo dotado de fortes poderes legislativos e líderes partidários com baixa capacidade de controle sobre seus liderados" (SHUGART; CAREY, 1992, p.662). Como resultado, haveria elevada dificuldade de tomada de decisão, bem como de implantação das políticas planejadas.

Conforme se afirmou inicialmente, as engrenagens institucionais do "segredo ineficiente" e do presidencialismo de coalizão, no contexto de restrição da PEC do Teto dos gastos, podem resultar em aumento da competição. Considerando a gradativa redução de recursos ao longo do tempo e a necessidade de sobrevivência política, a expectativa é menor cooperação entre atores e *stakeholders* associados a núcleos de interesse, que comumente representam partidos e agendas diversas. Tal competição representa um desafio adicional à otimização das práticas de gestão e à implantação de políticas de inovação no contexto do hibridismo.

Em síntese, o hibridismo pode ser caracterizado pela sobreposição de modelos de gestão, sobretudo o patrimonialismo, o modelo burocrático tradicional e o gerencialismo. Como resultado, observam-se falta de coerência, consistência e coordenação em ações de gestão e políticas públicas, fenômeno agravado pela competição interburocrática que pode ser estimulada pela engrenagem institucional do presidencialismo de coalizão.

1.2 Modelos de Gestão: limites frente às políticas de inovação

Tendo apresentado um breve histórico dos principais modelos de gestão, dilemas institucionais e desafios do legado estatal com impacto no fomento à inovação no setor público brasileiro, passa-se a discutir em que medida os novos paradigmas desenvolvidos na literatura especializada permitem compreender e absorver o potencial das políticas de inovação.

Leonardo Secchi (2009, p.365) afirma que o modelo burocrático foi desafiado por novos modelos organizacionais e de relacionamento como a administração pública gerencial (APG), o governo empreendedor (GE) e a Governança Pública (GP). Cabe mencionar, ainda, a proposta da Administração Pública Societal, exposta por Paes de Paula (2005). Além dos modelos citados pelo autor, vale destacar também a abordagem inovadora do *Design Thinking* (DT).

A Administração Pública Gerencial não pode ser tratada enquanto um conjunto único e coeso de ideias, conforme exposto por Abrucio (1997). A origem do paradigma

remonta às crises do petróleo, nos anos 1970, e a subsequente crise fiscal dos Estados, que impulsionou uma agenda de corte de gastos e de aumento da produtividade. Novos padrões de gestão foram adotados nos governos de Margaret Thatcher (Reino Unido) e Ronald Reagan (EUA), ficando conhecido como *New Public Management* (NPM).

Segundo Abrucio (1997), o gerencialismo se divide em três correntes: i) o gerencialismo puro, que adota o corte de gastos e a produtividade como eixos centrais, bem como a adoção de avaliação de desempenho e ênfase em resultados; ii) o *consumerism*, vertente que acrescentou a importância da qualidade na prestação do serviço público, passando a tratar o usuário como “cliente”, iii) o *Public Service Orientation*, uma corrente que introduz as noções de equidade e *accountability* para a base de práticas gerencialistas. Acrescenta a importância da esfera pública e do nível local para participação e resolução de problemas do cidadão.

A Administração Pública Societal tem suas origens, segundo Paes de Paula (2005), aos movimentos sociais dos anos 60. Essencialmente, preconiza a ampliação dos mecanismos de participação popular na formulação de políticas públicas. Valoriza conselhos de gestão representativos, que permitem empoderar atores sociais no processo de tomada de decisão.

A abordagem do Governo Empreendedor (GE) representa o pensamento de Osborne e Gaebler (1992), autores de “Reinventando o Governo”, obra que influenciou fortemente o modelo de gestão adotado na primeira gestão de Bill Clinton. Com base em vários casos de sucesso, os autores defendem dez diretrizes para um bom governo, entre as quais se destacam: competição na prestação de serviços públicos; orientação por missões, importância da comunidade local na fiscalização, políticas públicas efetivas (não apenas eficientes); governo descentralizado, orientado ao cliente e ao mercado.

Já a perspectiva da Governança enfatiza a importância da formulação e do controle de políticas públicas. Destaca a importância das estruturas organizacionais, suas interações e resultados. Resgata, ainda, a discussão acerca da democracia deliberativa e das redes de políticas públicas.

Segundo Secchi (2009), tais modelos, seguindo a tradição weberiana, também enfatizam a função controle da Administração, sem se apresentar como modelos de ruptura. No Brasil, entende-se que os referidos modelos são insuficientes para suplantar os dilemas existentes na administração pública nos dias atuais. Em especial, são

incapazes de enfrentar satisfatoriamente dois temas: 1) o potencial das ferramentas de tecnologia de informação e comunicação (TIC's); 2) as políticas de inovação.

Na Era da Tecnologia da Informação, ou da Sociedade em Rede, como define Manuel Castells (1999), a expansão do uso de novas tecnologias impacta não só as formas de organização e de interação entre a sociedade, mas também o governo. A partir da visão da “condição pós-moderna”, como afirma Harvey (1989), percebe-se a multiplicação exponencial dos canais e dos fluxos de informação, fenômeno associado à compressão do espaço-tempo, isto é, o impacto aparente de redução das distâncias espaciais e temporais proporcionada pelas TICs e pelo uso da internet. Como consequência, por exemplo, as trocas se aceleram: novos produtos são lançados com maior velocidade, novas modas, novos produtos, novas relações – realidade que Zygmunt Bauman (1997) caracterizou como modernidade líquida: a única certeza é a própria mudança constante.

O uso das TICs impactou as possibilidades de interação entre administração e administrados. Primeiro, permitem que o usuário tenha acesso a informações de maior e melhor qualidade. Consequentemente, governos têm o desafio de otimizar o acesso a tais informações, ao mesmo tempo em que precisam agilizar as respostas, como nos pedidos solicitados mediante Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Revela-se, portanto, a necessidade de maior transparência como diretriz resultante dessa transformação.

Segundo, aumentam as possibilidades de participação do cidadão, que graças às TICs pode interagir e até mesmo criar projetos de lei. Por exemplo, o aplicativo “Mudamos” busca, a partir de um processo confiável de certificação digital, eliminar o requisito de milhares de assinaturas em papel para projetos de lei de iniciativa popular, um dos principais entraves para concretizar esse tipo de proposição normativa. O aplicativo foi premiado no Desafio Google de Impacto Social 2016.

Terceiro, o uso de robôs tem revolucionado processos de gestão de pessoas. Por exemplo, eles realizam o recrutamento de colaboradores com base no perfil definido pela empresa: a partir da análise de bancos de dados de currículos, selecionam os profissionais mais indicados para uma determinada função. Da mesma forma, conseguem prestar atendimento ao público à medida que já armazenam as perguntas mais frequentes e fornecem respostas padronizadas.

Portanto, o uso das TICs permite melhorar a eficácia, a eficiência e a própria legitimidade do governo – mediante práticas inovadoras – além de aumentar a participação dos cidadãos. Entende-se que, embora alguns dos modelos mencionados abordem algumas dessas questões, na melhor das hipóteses o fazem parcialmente. Por exemplo, a Administração Pública Societal defende a importância da participação popular nas políticas públicas, associando também a transformação da gestão a um novo modelo de desenvolvimento:

A vertente societal, por sua vez, enfatiza principalmente a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão (PAES DE PAULA, 2005, p.41).

Entretanto, o modelo societal não explora o enorme potencial oferecido pelas TICs em dimensões que ele próprio valoriza. Assim, ao destacar a questão do desenvolvimento nacional, não situa a importância de estruturar uma cadeia produtiva de *software* e de *hardware*, ou mesmo de serviços digitais enquanto elementos de geração de emprego e renda. Da mesma forma, como destaca Paes de Paula, a APS “não elaborou de forma mais sistemática alternativas de gestão coerentes com seu projeto político” (PAES DE PAULA, 2005, p.46). Portanto, a abordagem não explora alternativas inovadoras de gestão, que poderiam ser implementadas, por exemplo, a partir do amplo universo de combinações possibilitado pelo uso das TIC, inclusive para fomentar a participação popular.

No que se refere ao NPM, o modelo enfatiza a flexibilidade, a ênfase em resultados e a descentralização com base em uma visão crítica ao tamanho do Estado e à rigidez hierárquica e formal que tipificam o modelo burocrático. O resultado da implantação do NPM, no entanto, não é satisfatório. Foram criadas estruturas menores e mais ágeis (lógica do “*small is beautiful*”), mas frequentemente redundantes e desintegradas. Como afirmam Cepik, Canabarro e Possamai (2010, p.24), o processo de implantação do gerencialismo:

(...) acabou recriando ilhas burocráticas, resistentes ao trabalho inter e transorganizacional, as quais o NPM havia se proposto combater. Esse fato acabou alimentando uma variável irracional, na medida em que levou à duplicação de esforços, processos e sistemas (físicos e tecnológicos), que melhor funcionariam se integrados ao longo do conjunto da Administração. Dessa forma, houve uma ampliação dos custos de transação (e não o contrário), tanto na interação entre os órgãos governamentais, quanto na interação governo e sociedade – a qual, inclusive, teve sua ação coletiva dificultada devido à proliferação de centros de ação e decisão governamental.

Esse processo de agencificação, caracterizado por uma excessiva especialização das atividades administrativas em pequenas unidades, é incompatível com as demandas sociais na Era da Informação: os cidadãos procuram por respostas rápidas, preferencialmente em canais centralizados (modelo *one stop shop/provision*). As “ilhas burocráticas”, mencionadas pelos autores, favorecem a desintegração, que por sua vez aumenta o custo de transação e prejudica a velocidade dos fluxos informacionais envolvidos na organização das atividades-meio e na prestação de serviços à sociedade.

Retomando, então, a questão acerca da capacidade explicativa dos principais modelos de gestão para as políticas de inovação, verifica-se que as políticas de inovação constituem fator insuficientemente abordado pelos paradigmas mencionados.

A inovação pode ser definida como “o processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo à administração pública” (Comissão Europeia, 2013, *apud* CAVALCANTE E CUNHA: 2017, p.15). Em recente diagnóstico sobre a inovação no setor público, a OCDE verificou que

A inovação do setor público precisa passar de uma atividade esporádica para uma que seja sistêmica, para que os governos possam estar prontos e capazes de enfrentar os desafios atuais e futuros.» (OCDE, 2019, p.3)

O referido desafio, tornar a inovação sistemática, é um aspecto negligenciado pelos modelos da Governança Pública, da APS e do NPM – este último incluindo todas as vertentes da administração pública gerencial, incluindo o Governo Empreendedor (GE) –, mas que encontra afinidade analítica com a abordagem do Design Thinking (DT). Nesse sentido, vale destacar o conceito e o potencial do DT:

O DT consiste em abordagem prática, que, em sua essência, reconhece as incertezas e a complexidade dos desafios públicos, trazendo para o contexto da política pública uma **visão centrada no ser humano**. Além disso, agrega o pensamento criativo ao analítico, **valorizando a busca da construção coletiva de soluções múltiplas (cocriação) e propõe a geração de aprendizado a partir de materialização de ideias e teste (experimentação)**. Ou seja, o design thinking não é um conjunto de ferramentas a serem aplicadas de modo linear, mas sim uma abordagem que traz uma visão inovadora e iterativa de construção de conhecimento, de produção de soluções e, especialmente, do papel estratégico das pessoas nesse processo (CAVALCANTE, 2019, p.30, grifo nosso).

Assim, enquanto o NPM defende a adoção de práticas gerenciais de mercado e de competição no setor público, o *Design Thinking* (DT) enfatiza a co-criação: a partir da soma de visão e de experiências entre diferentes atores, é possível a entrega de uma solução plural e legítima, que representa as perspectivas de mais de um ente envolvido em uma solução.

No mesmo sentido, ainda que o NPM considere o administrado como “cliente” e o privilegie, não se dedica satisfatoriamente a investigar de que forma é possível melhor atendê-lo. Em contraste, o *Design Thinking* adota como um de seus princípios centrais a empatia. A partir de um amplo conjunto de ferramentas, como a jornada do usuário, busca compreender em profundidade as principais falhas na prestação de um determinado serviço.

A partir dessa perspectiva, observam-se limitações semelhantes na visão societal. Embora coloque a participação popular em primeiro plano, pouco explora formas de efetivá-la, conforme mencionado anteriormente. Em oposição, o *Design Thinking* utiliza os já mencionados processos de co-criação, que poderiam ser aplicados para envolver o cidadão. Da mesma forma, participar poderia envolver criação, ideação, prototipagem na geração de soluções. Passa-se do discurso retórico a alternativas concretas e aplicáveis que valorizem a participação.

Nesse sentido, o *Design Thinking* acrescenta dimensões não contempladas pelos modelos anteriores. Suas ferramentas favorecem a difusão da inovação, que pode melhorar eficácia, eficiência e efetividade nos serviços prestados a sociedade. Como afirmam Cavalcante e Cunha (2017, p.26), tal visão envolve repensar a própria forma tradicional da burocracia, que pode ser combinada de modo a gerar formatos mais flexíveis, as chamadas burocracias *start up* ou burocracias experimentais. Conforme mencionado na seção inicial deste estudo, valorizar que o Estado possua um viés inovador implica reconhecer que ele não deve se limitar a corrigir falhas de mercado, como defende o NPM. Do mesmo modo, não basta adotar as premissas de que o Estado apenas aciona e coordena, como enfatiza o modelo da Governança Pública. O Estado deve, ao contrário, protagonizar a inovação – ação que requer ferramentas, capacidades e instituições adequadas para concretizá-la.

Cavalcante (2019, p.44) apresenta interessante comparação entre abordagens tradicionais e o Design Thinking:

Componente de análise	Abordagens tradicionais de <i>policy analysis</i>	Design Thinking
Visão do problema	Linear e Isolado	Complexo e sistêmico
Geração do conhecimento	Passado como principal preditor	Há incertezas; combina dados analíticos com foco em evidências das pessoas
Desenvolvimento da política pública	Unidirecional, top-down, fragmentado em etapas	Multidirecional, busca integrar métodos participativos e colaborativos
Modelo Mental	Prescritivo: uso de documentos ou políticas que prescrevem	Exploratório: estímulo à descoberta e ao pensamento

	cursos de ação.	criativo
Riscos	São camuflados; erros devem ser evitados	São reconhecidos e minimizados em ambientes de teste; erros são acolhidos
Soluções	Busca por solução única maximizadora	Busca por soluções diversificadas
Resultados	São previsíveis e dependem de execução cautelosa	Não são previsíveis: resultam de tentativa, erro e aprendizado.

Adaptado de Cavalcante, 2019, p. 44

Nesta seção, buscou-se demonstrar elementos que evidenciam a insuficiência dos paradigmas da administração pública gerencial (APG), da Administração Pública Societal (APS), da Governança Pública (GP) e do Governo Empreendedor (GE) diante do imperativo de adoção de práticas inovadoras de gestão, melhor abordadas pelo *Design Thinking* (DT). Observa-se que, no Brasil, o contexto atual está marcado pelo enfraquecimento das instituições e pela incapacidade de sair da recessão econômica mais longa da história do país, realidade que frustra expectativas e gera insatisfação social, também repercutida na crítica à prestação de serviços do Estado. Nesse cenário, verificou-se que, com exceção das potenciais contribuições do DT, os paradigmas apresentados são insuficientes para captar as oportunidades decorrentes da transformação da sociedade contemporânea. Embora o DT por si só não seja sinônimo de dotar o Estado de um ciclo completo de inovação (experimentação, prototipação, adoção, difusão), fornece ferramentas fundamentais para a transformação.

2. Sistema de inovação no Estado brasileiro

Em 2018, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou o resultado de um amplo esforço de avaliação do sistema de inovação público brasileiro. Parte do ponto de vista de que os governos têm ficado para trás diante de mudanças ocorridas na sociedade e no mercado, o que os torna reativos diante das mudanças e dotados de pouca ação estratégica. Para reagir, eles precisam orientar suas ações de modo que a inovação deixe de ser esporádica e passe a ser sistêmica (OCDE, 2018, p.1).

Esta visão está alinhada à visão do Tribunal de Contas da União sobre o referencial básico para se construir um programa de inovação:

Nesse contexto, em que a busca pela inovação passa a constituir elemento essencial à sobrevivência das organizações privadas, é preciso que também no setor público exista abertura e disposição para a busca constante de ideias disruptivas e para a experimentação responsável de novos caminhos. Em outras palavras, **innovar não é mais uma questão de escolha: trata-se de um dever que nos é imposto, como consequência do direito dos cidadãos a**

uma gestão governamental eficiente e capaz de prover serviços de excelência (BRASIL, 2017, p.1, grifo nosso).

Observa-se que o lançamento de programas de inovação se converteu em uma verdadeira tendência, marcada pelo lançamento de laboratórios com propósito específico de inovar, os I-Labs (TÖNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017, p.185; CAVALCANTE; CUNHA, 2017). Ação iniciada nos países escandinavos e no Reino Unido, tem impulsionado transformações em governos no mundo todo, sobretudo após a crise financeira global de 2008-2009 e a decorrente austeridade imposta pela contenção orçamentária.

Pode-se falar na presença do isomorfismo, fenômeno que “constitui um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p.76). O isomorfismo diz respeito à tendência de as organizações se tornarem cada vez mais similares. Ele se classifica em três tipos, de acordo com a força geradora: i) coercitivo, associado ao poder político e a expectativas culturais da sociedade; ii) mimético, quando a incerteza predomina no ambiente, impulsionando as organizações a imitar práticas de outra; iii) normativo, entendido como resultante da pressão de categorias profissionais para profissionalizar, definindo condições e métodos de trabalho (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Entende-se que pelo menos as dimensões coercitiva e mimética aplicam-se à expansão dos laboratórios de inovação. De um lado, pela pressão da sociedade por resultados mais eficientes e efetivos; de outro, pelo crescente número de laboratórios no setor público. Nesse sentido, foi proposto o chamado “Projeto-Lei da Eficiência” (PL 7.843/2017), que prevê a criação obrigatória de laboratórios nos órgãos da Administração.

Os laboratórios de inovação se baseiam em ferramentas colaborativas, no engajamento do usuário e em novas formas de coletar dados e percepções (TÖNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017, p.184). Diante dessa tendência, como está o sistema brasileiro?

No referido estudo da OCDE (2018), propõem-se quatro dimensões para avaliar o sistema de inovação: 1) clareza – consciência sobre o que é necessário e qual nível de prioridade em relação a outras demandas; 2) paridade – a inovação precisa estar equiparada com outras atividades tradicionais enquanto mecanismo capaz de prover soluções; 3) adequação – quantidade de recursos necessário para inovar (infraestrutura

recursos humanos, entre outros); 4) normalidade – inovação deve ser vista como corriqueira, sendo esperada e defendida pela alta administração (OCDE, 2018, p.16-17).

No Brasil, de acordo com o estudo mencionado, o primeiro dos critérios apresenta déficit. Há ambiguidade sobre a inovação. Concorde-se sobre o conceito, mas discorda-se sobre a operacionalização na prática. Há servidores públicos qualificados mas sem saber qual é seu papel e qual a importância da inovação, o que acaba por relegá-la a segundo plano (OCDE, 2018, p.18).

Quanto ao segundo critério, paridade, verificou-se excessiva dependência de indivíduos inovadores, de modo que o resultado mais comum é a inovação não possuir paridade em relação a outras atividades. Vale destacar nesse aspecto que a aversão ao risco foi identificada como principal fator determinante. Embora verificado no Brasil, estudos demonstram que se trata de característica inerente à administração pública (TÔNURIST; KATTEL LEMBER, 2017, p.181). Há um receio de inovar difundido entre o funcionalismo, dado o risco de responsabilização individual em eventuais auditorias. Segundo a OCDE, trata-se de um erro a ser evitado: os riscos de inovação não devem ser absorvidos pelo indivíduo, mas sim pela organização (OCDE, 2018, p.21).

O terceiro critério diz respeito à adequação de recursos para inovar. Embora o relatório da OCDE seja muito breve sobre esse fator, pode-se afirmar que há um quadro diversificado na administração pública brasileira. Enquanto há unidades com carência de recursos básicos, inclusive para operações rotineiras - notadamente em municípios e estados de renda inferior, há instituições de excelência com servidores qualificados, laboratórios específicos e equipe dedicada exclusivamente ao tema. Em recente avaliação sobre o Concurso de Inovação da Gestão Pública Federal (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017) registraram que 75% das iniciativas premiadas estão no Distrito Federal (período de 2006 a 2016), número que revela a desigualdade regional de recursos e resultados.

O quarto critério de avaliação do sistema público de inovação diz respeito à normalidade. No Brasil, de um modo geral ela parece pouco observada, com raras exceções. Neste tema, como obstáculo à difusão da inovação, a OCDE retoma a questão da aversão ao erro pelos servidores:

No ambiente atual, há uma preocupação declarada pelos atores do sistema sobre uma cultura generalizada de se evitar erros ou falhas. Pode ser importante explorar como mais experimentação e aprendizagem através de tentativas poderiam ser integradas nas práticas de trabalho dos órgãos, para construir confiança na capacidade de experimentar coisas que podem não ter

sucesso, e a habilidade de saber como fazê-lo com segurança e apropriadamente (OCDE, 2018, p.24).

A atividade de inovação baseia-se na experimentação, no teste de soluções alternativas, razão pela qual requer maior tolerância com o erro:

(...) além do incentivo da liderança e da definição de processos adequados, é **necessário que a cultura organizacional inclua a tolerância ao fracasso, como ingrediente essencial para o sucesso** (BRASIL, 2017, p.11, grifo nosso)

Não se trata de excesso de complacência, que poderia levar a descomprometimento com resultados, mas sim de evitar uma tendência a processualizar culpas individualmente sem obter ganhos de aprendizado e lições para melhoria dos processos de trabalho.

Além das quatro dimensões avaliadas pelo TCU, vale destacar que outro elemento pouco presente na gestão pública brasileira é a falta de cooperação, seja entre organizações públicas, seja destas com a sociedade. Em referência aos estudos de Stanford, o Referencial Básico do TCU cita a metáfora das abelhas e das árvores. Segundo ela, quando indivíduos e pequenas organizações (as abelhas) se movem rapidamente de modo a promover a polinização cruzada de ideias junto a instituições públicas e privadas de maior porte (as árvores), a inovação social obtém resultados mais significativos (BRASIL, 2017, p.11). O intercâmbio e as trocas contribuem diretamente para a inovação, afinal a criatividade não se desenvolve pelo isolamento. A cooperação promove o intercâmbio de ideias, a integração e recursos e soluções de grande impacto (BRASIL, 2017, p.11).

Robert Putnam (1996), em seu estudo sobre a Itália, revelou que o maior desempenho institucional estava correlacionado ao desenvolvimento de comunidades cívicas. Observa-se a vida cívica a partir do espírito público e do engajamento dos cidadãos a partir da quantidade de associações (clubes, organizações de serviços sociais, grupos literários, entre outros) e da participação dos habitantes locais nas questões públicas. Em tais situações, a vida social seria marcada pela confiança e pela cooperação (“capital social”), influenciando positivamente o funcionamento das instituições locais - cenário observado fortemente no Norte da Itália, mas ausente no Sul.

No caso da cooperação como mecanismo indutor de inovação, a falta de abertura do Estado à inovação social implica perder a oportunidade de as instituições públicas interagirem com “abelhas” portadoras de ideias transformadoras, isto é, indivíduos e organizações sociais com potenciais contribuições de valor. Significa também deixar de

abrir espaços para associações entre o Estado e os cidadãos, locais que potencialmente contribuem para a participação e o desenvolvimento de capital social.

A dificuldade de cooperação é também um traço típico de organizações mecanicistas. Segundo Morgan, “estamos mudando de um mundo dominado pelos princípios burocrático-mecanicistas para um universo em que novas lógicas organizacionais são necessárias” (MORGAN, 2002 p.367). A tradicional divisão conceitual entre organizações mecanicistas e clássicas surgiu a partir do estudo clássico de T. Burns e G.M. Stalker: “The Management of innovation. London”, de 1961 (BURNS; STALKER, 1961).

Segundo os autores, as organizações mecânicas caracterizam-se pela divisão de tarefas baseada na especialização de atividades. Os cargos são ocupados por especialistas; a organização possui um organograma com hierarquia rígida e comando centralizado. Tal centralização se reflete nos processos comunicacionais e no estilo de gestão. Prevaecem a formalidade e a rigidez, que se refletem na menor propensão à adoção de práticas inovadoras. Esse tipo de configuração se adapta bem a ambientes em que predomina a estabilidade; há pouca inovação e maior previsibilidade.

Já as organizações orgânicas apresentam estruturas flexíveis, com pouca divisão do trabalho e descentralização das decisões. A hierarquia é flexível, de modo que os níveis inferiores possuem maior autonomia para realizar suas atividades e propor mudanças. A comunicação tende a ser mais horizontal e informal, ao passo que os cargos são fluidos, alterados com maior dinamicidade, levando em conta a influência do ambiente externo. É justamente essa característica que torna as organizações orgânicas mais aptas sobreviver em ambientes dinâmicos e mutáveis.

No Brasil, conforme apresentado na seção inicial deste trabalho, verifica-se um quadro híbrido, no qual, embora existam núcleos de organizações orgânicas, a grande maioria se caracteriza como mecânica. Esse tipo de configuração não fornece as capacidades institucionais adequadas para respostas rápidas, em contexto de demandas sociais crescentes, austeridade fiscal e mudanças tecnológicas constantes. Não se trata de prescrever a adoção ampla de organizações orgânicas, pois há organizações que adquirem melhor desempenho sob as premissas de funcionamento do mecanicismo. No entanto, no que se refere ao cenário contemporâneo referente à difusão de práticas de inovação, entende-se que a organicidade é fundamental não só para se adaptar às características econômicas e sociais, mas também para aumentar o desempenho organizacional.

Como se demonstrou na seção inicial, as engrenagens institucionais são marcadas pela competição interburocrática e pela falta de coordenação, consistência e coerências nas ações governamentais. Portanto, embora o desafio de tornar as organizações mais orgânicas e de promover iniciativas colaborativas com jogos “ganha-ganha” seja considerável, o trabalho é transformador. A medida do desafio é a mesma do benefício. Atuar na contramão desse “DNA organizacional” brasileiro permite a modernização do Estado e a possibilidade de fornecer melhores respostas às demandas sociais. Se bem-sucedidas, experiências de gestão podem ser replicadas e reforçadas a fim de introduzir e multiplicar práticas transformadoras no sistema organizacional.

Considerações Finais

Este trabalho buscou demonstrar que a coexistência de modelos de gestão distintos na administração pública brasileira se traduz em um hibridismo, como modelos implantados de forma parcial e sobreposta. Como resultado, tal heterogeneidade representa um desafio especialmente em razão de duas dificuldades: 1) planejar, organizar, dirigir e controlar as ações de gestão diante de modelos com premissas distintas e muitas vezes conflitantes; 2) otimizar os resultados das políticas públicas em um contexto de restrição orçamentária e fiscal do Estado brasileiro. Verificou-se que o hibridismo gera dificuldades para a difusão de práticas de inovação na gestão pública. Impacta negativamente a coerência, a consistência e a coordenação entre ações de gestão, realidade potencializada pela competição interburocrática e pelos efeitos decorrentes do modelo do presidencialismo de coalizão.

A seguir, procurou-se demonstrar a insuficiência teórica dos principais modelos organizacionais na implementação da inovação. Conforme se demonstrou, de um lado não conseguem mensurar e instrumentalizar o potencial imenso do uso das TICs na relação entre Administração e sociedade. De outro, não possuem as diretrizes adequadas para catalisar processos de mudança com base cooperativa. Como resultado, são incapazes de fomentar uma política de inovação sistemática necessária para que os governos deixem de ficar para trás e consigam protagonizar a melhoria na prestação de serviços à sociedade.

É preciso destacar que a abordagem do *Design Thinking* se apresenta enquanto exceção, pois fornece não só ferramentas colaborativas com base em valores como empatia, co-criação e experimentação, mas também se baseia em princípios adequados à

transformação da gestão. Um elemento promissor para futuras pesquisas diz respeito à investigação sobre mecanismos multiplicadores de inovações geradas em protótipos a partir das premissas do DT, de modo a se difundirem nas organizações e ganharem escala na gestão pública brasileira, ou seja, de que forma a criação fomentada pelo DT pode se associar e fomentar uma política ampla de inovação.

O trabalho buscou caracterizar também o atual sistema de inovação brasileiro. Verificou-se a falta de clareza sobre a inovação, que não está em pé de igualdade com outras atividades e tampouco possui os recursos necessários para deixar de ser um conjunto de ações esporádicas para um processo sistêmico e esperado. Ademais, as organizações públicas brasileiras caracterizam-se, de um modo geral, pela baixa capacidade de diálogo, seja com outras organizações seja com a sociedade. Verificou-se que se trata de um legado típico de organização mecanicista, um dos traços predominantes da herança híbrida de modelos organizacionais.

Apesar do diagnóstico crítico, há elementos que fornecem base para uma agenda de transformação. Segundo Hanna (2007, p. iv), :

(...) liderança, instituições e capacidades humanas são os fatores críticos que determinam se e como os países estão aptos para transformar suas visões da sociedade da informação em estratégias concretas que os permitam se tornar competitivos, inovadores e com economias baseadas no conhecimento.

Também, vale destacar o trabalho de Cavalcante (2019)

(...) as práticas convencionais – ainda que úteis em diversos contextos – não parecem ser suficientes, isoladamente, para lidar com todos os desafios da administração pública atual (...) Diferentemente das “ondas” anteriores de grandes mudanças na administração pública, a construção de uma cultura de gestão inovadora parece demandar maior variedade de estratégias que permitam repensar e reformular abordagens de soluções de problemas, processos, serviços, infraestruturas, tecnologias e sistemas mais dinâmicos e interconectados (CAVALCANTE, 2019, p.29;32)

Nesse sentido, espera-se que o diagnóstico aqui apresentado forneça insumos para a construção de uma agenda estratégica de transformação da gestão pública brasileira, que, por sua vez, requer soluções complexas e multidimensionais, com ferramentas capazes de superar os desafios no horizonte.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de Coalizão: O dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 31, número 1, 1988, pp.5-32.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, n. 10, 1996.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BAUMAN, Z. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1997.

BRASIL. *Decreto-Lei N° 579*, de 30 de julho de 1938. Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-35091_9-norma-pe.html. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado (1995). *Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, MARE.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico do programa de inovação / Tribunal de Contas da União*. – Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa (ISC), Centro de Pesquisa e Inovação (Cepi), 2017.67 p.

BURNS, T., STALKER, G. M. *The management of innovation*. Londres: Tavistock, 1961.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: CAVALCANTE, P. et al. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, Bruno Queiroz. “É preciso inovar no governo, mas por quê?”. In: CAVALCANTE, Pedro et al. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 15-32.

CAVALCANTE, P. (Org.). (2019). *Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: IPEA, 427 p.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: *A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde*, v. 1. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde, 2013.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego Rafael e POSSAMAI, Ana Júlia. (2010), "Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital", in M. Cepik e D. R. Canabarro (orgs.), *Governança de TI — Transformando a Administração Pública no Brasil*. Porto Alegre, WS Editor.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*; vol.1. São Paulo: GLOBO, 2000.

GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto R. C.. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. *Boletim de análise político-institucional*. Brasília, n. 2, 2012.

HANNA, N. K. *e-Leadership Institutions for the Knowledge Economy*. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2007.

HARVEY, David. “A compressão do tempo-espaço e a condição pós-moderna”. In: *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1989. Cap. 17, p. 257 - 276.

MARTINS, Humberto Falcão. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão*. (tese de doutorado). Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MORGAN, G. *Imagens da organização*; tradução Geni Goldschmidt. São Paulo: 2002, Atlas.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). *O sistema de inovação do serviço público do Brasil: conclusões preliminares da OCDE*. Paris: OECD, 2018.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE-revista de administração de empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados* [online]. 2000, vol.43, n.3, pp.521-557. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>.

PUTNAM, Robert (1996). *Comunidade e democracia*. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, tradução de Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy (1993).

RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. *Políticas públicas*; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2v

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. 2009.

SHUGART, Matthew e CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.

TAVARES, Paulino Varela; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Estamento Burocrático e Intencionalidade: Raymundo Faoro, Florestan Fernandes. *Revista de Economia Política e História Econômica*, n. 16, p. 56-74. 2009.

TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TÔNURIST, P. KATTEL; R.; LEMBER, V. Descobrimos laboratórios de inovação no setor público. In. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. In: CAVALCANTE, P. et al. (Orgs.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap/Ipea, 2017. p. 179-204.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *British Journal of Political Science*, 25, 1995, pp. 289-32

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, v.1, 2000.

Equipes de inovação no setor público: modelos e formas de atuação

Daniel Pandino Werneck¹

Bacharel em Comunicação Social, hab. Publicidade e Propaganda
Especialista em Gestão de Negócios e em Comunicação Pública
Técnico Legislativo, especialidade Processo Industrial Gráfico
Membro do Núcleo de Apoio à Inovação do Senado Federal
dpandino@senado.leg.br

Resumo

Independentemente da esfera e do poder a em que atuam, cada vez mais órgãos públicos têm envidado esforços e recursos para estruturar equipes de inovação. Ainda que pareçam movidas pelo mesmo intuito de gerar valor público para sociedade, elas podem variar bastante em suas formas de organização e de atuação, e tendem a refletir tanto as razões de ser dos *loci* organizacionais em que se encontram, quanto o grau de maturidade que o tema inovação possui nos órgãos a que pertencem. O presente artigo pretende fazer um estudo comparativo entre 10 unidades de inovação do setor público brasileiro, debruçando-se sobre questões estruturais, organizacionais e metodológicas dessas iniciativas e relacionando, quando possível, tais diferenças aos atributos que as caracterizam.

Palavras-chave: Inovação. Laboratórios. Equipes. Projetos. Fomento. Administração. Pública.

Innovation teams in the public sector: models and ways of acting

Abstract

Regardless of the sphere and branch in which they operate, more and more public organizations are committing efforts and resources to structure innovation teams. Although they seem to be driven by the same intention of generating public value for society, they may vary greatly in their forms of organization and acting, and tend to reflect both the *raison d'être* of the organizational *loci* they are in, and the degree of maturity the theme innovation has in the organization to which they belong. This article intends to make a comparative study between 10 innovation units in the Brazilian public sector, addressing structural, organizational and methodological issues of these initiatives and relating, when possible, such differences to the attributes that characterize them.

Keywords: Innovation. Labs. Teams. Projects. Promotion. Administration. Public.

¹Artigo fruto do Grupo de Estudos e Pesquisa Acadêmica (GEPA) “Por que inovar? Teorias e práticas para definição de um programa de inovação adequado ao Senado Federal”, promovido pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), contando com a colaboração dos demais membros: Adriano Torres Ribeiro de Castro, Daniel Araújo Pinto Teixeira, Fernando Dall’Onder Sebben e Henrique de Campos Porath.

1. Introdução

1.1 Objetivo

O setor público brasileiro tem se mostrado terreno fértil para iniciativas que visam à inovação. Entre laboratórios, projetos, redes colaborativas e incipientes parcerias no ainda pouco explorado terreno das *govtechs* e *legistechs*, não faltam profissionais e organizações dispostos a se valer das abordagens oferecidas pelo *design thinking* e pelos métodos ágeis para repensar processos e, com isso, cumprir a função social que se espera de um órgão público.

O presente estudo pretende fazer um breve ‘sobrevoo’ sobre algumas dessas iniciativas no país que, se observadas em conjunto, indicam a consolidação de determinados métodos para o tratamento de desafios complexos. Essas iniciativas — que podem se manifestar na forma de laboratórios, projetos, comissões ou departamentos — também sinalizam um novo modelo para prestação de serviços públicos, em que os usuários não só passam a ser vistos de forma mais empática, como também são integrados na formulação dos serviços que lhes serão destinados. Este artigo também busca explorar as diferenças no funcionamento dessas iniciativas e, na medida do possível, relacionar tais diferenças a atributos que caracterizam cada uma delas.

1.2 Metodologia

Para realizar o presente estudo, foram conduzidas entrevistas a partir de roteiro semi-estruturado com representantes de 11 diferentes iniciativas de inovação nos poderes Legislativo e Executivo, em âmbito federal e municipal, no Brasil. O mesmo roteiro também foi utilizado para conduzir entrevistas com um laboratório de inovação do setor privado com atuação em Brasília, além de outras duas iniciativas de inovação em setor público na Califórnia, Estados Unidos, a fim de contrastar as experiências dessas organizações com as dos órgãos públicos brasileiros selecionados.

A fim de facilitar a comparação entre as diferentes iniciativas de inovação, parte das informações obtidas nas entrevistas foram organizadas em formato de tabela, cujos campos foram inspirados pela leitura das publicações *Innovation Teams and Labs: A Practice Guide* e *The teams and funds making innovation happen in government around the world*, ambas do Nesta - Fundo Nacional para Ciência, Tecnologia e Artes (*National Endowment for Science Technology and the Arts*), do Reino Unido, além de *A guide for making innovation offices*

work, do Centro IBM para Governo. Ainda que tenha sido organizada em categorias amplas, que permitem a inclusão futura de outros atores da inovação no setor público brasileiro, a tabulação não se pretende definitiva e pode, ela mesma, sofrer alterações, conforme a necessidade se apresente a partir das novas inserções.

2. A inovação no setor público e o modo de fazer do MindLab

De um lado, cidadãos com anseios cada vez mais exigentes, frente a um setor público do qual se esperava mais eficiência e capacidade de atendimento. De outro, servidores tidos como desmotivados e onerosos, insensíveis à realidade da parte mais carente da sociedade. Até que um pequeno grupo de funcionários públicos, apoiado nas abordagens do *design thinking*, promove uma verdadeira revolução na forma de se trabalhar e, por conseguinte, na forma de se perceber os serviços e atendimentos prestados pelo setor público.

O cenário descrito acima bem poderia ser o Brasil dos dias atuais — ou, pelo menos, o Brasil de 2015, quando o Estado de São Paulo lançou o iGovLab, o primeiro laboratório de inovação no setor público do país —, mas trata-se da Dinamarca de 2002, ano em que foi criado o MindLab. Considerada a primeira iniciativa em inovação a funcionar em formato de laboratório no setor público, a experiência dinamarquesa ressignificou formas de trabalho, trazendo conceitos como experimentação, empatia e cocriação para o governo.

O MindLab foi pioneiro em adaptar, para o setor público, uma emergente competência, no setor privado, que consistia em criar serviços e sistemas mais sofisticados e customizados com o apoio de técnicas do design. David Willets, ministro para Universidades e Ciência no Reino Unido entre 2010 e 2014, descreve, em prefácio para a publicação *Design for Public Good*, a importância dessa transição para o setor público (DESIGN COUNCIL, 2013, tradução nossa):

Essa capacidade cresceu a partir do setor privado, mas oferece pistas vitais para o setor público. É a capacidade de fazer mais para os cidadãos com menos, ou de fazer menos com maior efeito. Tem o potencial de atender às prementes necessidades do presente, mas também de ajudar os governos a atingir objetivos mais amplos e de longo prazo, de crescimento e qualidade de vida para os seus cidadãos.²

² This capability grew from the private sector, but provides vital cues for the public sector. It is the capability to do more for citizens with less, or do less with greater effect. It has the potential to meet the pressing needs of the present, but also to help governments achieve wider long-term aims of growth and quality of life for its citizens.

Segundo Puttick, Baeck e Colligan (2014, p. 46-50), o MindLab abraçou o *Human Centered Design (HCD)* como seu método para a inovação. As técnicas utilizadas pelo laboratório incluíam entrevistas aos usuários, diferentes formatos de oficinas para estruturar discussões em grupo, narrativas por meio de fotografias ou diários sobre experiências ao utilizar determinados serviços, assim como abordagens do design etnográfico. Ainda que tenha sido extinto em 2018, o MindLab deixou um legado que mostra pleno vigor e parece ter forças para perdurar por muitos anos. Sua metodologia, formato de funcionamento e, mais importantemente, o modelo mental que estabeleceu são replicados e adaptados em vários países no mundo — e o Brasil tem se mostrado um entusiasta dessa abordagem, como demonstrado a seguir.

3. O início do atual ciclo de inovação no setor público brasileiro

Desde a criação do iGovLab no Estado de São Paulo, em 2015, o país vem produzindo iniciativas similares em ritmo acelerado. Já no final daquele ano, o extinto Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) organizou, em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU) e com o Conselho de Justiça Federal (CJF), a primeira edição da Semana da Inovação (FARIA, et. al, 2017, p. 241) — que, desde então, vem sendo realizada anualmente em Brasília e tem demonstrado significativos crescimentos, seja em número de participantes, proeminência dos palestrantes ou diversidade de programação. A primeira Semana da Inovação também foi um marco estruturante para a rede InovaGov, que teve seu primeiro encontro em março de 2016, com representantes de 15 instituições públicas federais, com o intuito de estabelecer suas premissas de funcionamento e constituição.

O crescimento da InovaGov tem se dado de forma acelerada, sendo a participação franqueada também para membros de outras esferas do poder público e mesmo para parceiros da iniciativa privada ou terceiro setor. Atualmente, 75 órgãos públicos, 20 empresas privadas, 12 organizações do terceiro setor, além de representantes da academia fazem parte da rede formalmente (INOVAGOV, 2020).

O empenho em buscar algum nível de articulação entre as equipes de inovação do setor público brasileiro se justifica pelo potencial aprendizado e aproveitamento das experiências vividas pelas suas pares. Conforme apontam as entrevistas realizadas para este artigo, atualmente, os laços entre tais equipes ainda se mostram um tanto frouxos, e o que mais se observam na rede são divulgações de iniciativas desenvolvidas de forma isolada que,

apenas após concluídas, são tornadas públicas sem que, necessariamente os demais membros tenham acesso aos desafios vencidos e os ensinamentos que eles poderiam trazer.

Paulatinamente, no entanto, é possível perceber manifestações do estreitamento de tais laços. Nos grupos mantidos pela rede InovaGov em um aplicativo de mensagens instantâneas, por exemplo, a aproximação entre as equipes de inovação começa a ser dar, também, na forma de convites para eventos e debates, no compartilhamento de matérias jornalísticas e artigos sobre inovação, na divulgação de cursos e oportunidades em projetos específicos, na abertura para opinar sobre protótipos de projetos em teste e em solicitações para colaboração em pesquisas. O acesso às 11 equipes entrevistadas para o presente estudo deve muito a essa tendência de intensificação das trocas e de incremento da colaboração entre órgãos. Quase todas as equipes respondentes foram acionadas, em alguma medida, por meio da rede InovaGov.

Voltando ao ano de 2016 e aos esforços engendrados naquele ano em prol da inovação no setor público, ainda no mês de março o MPDG assinou um Memorando de Entendimento com o Ministério dos Negócios e Crescimento da Dinamarca. Esse seria o primeiro passo para a criação, cinco meses depois, do primeiro laboratório de inovação do executivo federal brasileiro: o G.Nova. O Memorando de Entendimento proporcionou ao G.Nova contar, desde sua fundação, com a parceria do MindLab, que àquela altura já era consagrado como uma das principais referências no mundo. Isso influenciou, sobremaneira, não só a forma de atuação do G.Nova, como também a de muitos outros laboratórios no setor público brasileiro que o seguiram e tiveram nele um modelo para balizar suas atividades. Essa influência emerge, em maior ou menor escala, nas entrevistas realizadas com as equipes de inovação de diversos órgãos públicos para a execução deste estudo.

4. Equipes de inovação entrevistadas para este artigo

A expressão ‘equipes de inovação’ é utilizada neste artigo para fazer referências mais genéricas às pessoas que se organizam em grupos dedicam ao menos parte do seu tempo de trabalho ao fomento da inovação em suas organizações. De fato, o emprego de profissionais em favor da inovação no setor público se dá de formas e modelos bastante distintos, e parece ser influenciado tanto pelo grau de maturidade do tema nas instituições, quanto pelas peculiaridades de suas estruturas administrativas e de seus campos de atuação. A partir do

levantamento realizado, pode-se identificar quatro tipos de estruturação nas equipes entrevistadas, a saber:

4.1 laboratórios de inovação - talvez o formato mais propagado e o que atualmente mais caracterize equipes de inovação. Laboratórios pautam-se, principalmente, pela experimentação e pela incubação de projetos disruptivos. No levantamento realizado, foram os que demonstraram mais intenso aporte de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) em seus projetos. Normalmente resultam em um formato de unidade organizacional, compondo a estrutura formal da organização;

4.2 departamentos regulamentares - trata-se de setores que existem na estrutura formal da organização e dedicam seu tempo, integral ou parcialmente, ao fomento da inovação. Caracterizam-se por atuarem de forma perene e, embora possam incubar projetos, tais como laboratórios, tendem a atuar mais como *hubs* de inovação dentro das organizações, mapeando iniciativas e criando pontes entre outros departamentos.

4.3 comissões de inovação - de caráter mais estruturante, tem função de introduzir e debater o tema inovação, a fim de levantar necessidades e definir diretrizes a serem seguidas por toda a organização. Normalmente, são multissetoriais e costumam incluir áreas ligadas a gestão, tecnologia da informação, comunicação, além daquelas diretamente responsáveis pela atividade-fim da instituição. Podem ter prazo de atuação previamente determinado ou não.

4.4 projetos pró-inovação - é importante aqui fazer uma distinção entre **projetos pró-inovação** de **projetos de inovação**. Foi adotada a denominação 'projetos pró-inovação' para aquelas iniciativas que visam a disseminação de práticas ou da cultura da inovação na organização, sem que, necessariamente, estejam atreladas a entrega de um produto, serviço ou método inovador (que é o caso dos projetos de inovação). O projeto pró-inovação identificado no levantamento deste estudo caracteriza-se por seguir os preceitos da gerência de projetos, isto é, tem escopo, prazo e metas específicas e previamente definidas — o que o diferencia de uma comissão de inovação — e, apesar de ser conduzido por um setor formalmente existente na estrutura organizacional, sua execução segue a lógica de projeto, não de processo — o que o diferencia de um departamento regulamentar.

Ao todo, foram entrevistadas 10 equipes de inovação do setor público brasileiro, dos poderes Executivo e Legislativo, em nível federal e municipal. São elas:

- 1) **InovANAC** - representado por Rodrigo Narcizo, que atuou como coordenador da unidade. O Lab InovANAC foi criado dentro da Superintendência de Gestão de Pessoas da Agência Nacional de Aviação Civil e, depois de um período atuando em questões internas do órgão, passou a trabalhar também com questões regulatórias e, inclusive, a apoiar outros órgãos em ações de facilitação. É formado por quatro integrantes e se apoia, principalmente, nas abordagens do *design thinking*.
- 2) **C-Inova** - comissão formada para estruturar os esforços de inovação na Agência Nacional de Energia Elétrica e tem como objetivo a criação de um laboratório de inovação. A comissão nasceu a partir de um grupo informal da ANEEL que fazia estudos sobre economia comportamental e ganhou musculatura a partir do interesse e do patrocínio da diretoria da agência reguladora. Tem lastro em um dos objetivos estratégicos e envolve pessoas de diversas superintendências do órgão. Utiliza ferramentas oriundas do *design thinking*, dos métodos ágeis, da pesquisa etnográfica e da economia comportamental, Foram entrevistados para este artigo Elisa Bastos, diretora da ANEEL, e André Ramon, do gabinete da diretoria-geral.
- 3) **Projeto Design Thinking** - gestado na Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros da Agência Nacional de Transportes Terrestres, na Gerência de Habilitação de Transportes de Passageiros e Gestão do Fretamento (GEHAF), o projeto tem por objetivo a criação do chamado ‘Espaço Design Thinking’ — uma sala preparada para receber equipes de todas as áreas da agência que tenham interesse em realizar oficinas e discussões apoiadas nessa abordagem. Prevê capacitar facilitadores em *design thinking* em diversas superintendências da ANTT e já conta com o apoio do coLAB-i, do Tribunal de Contas da União, em seus esforços de estruturação do espaço. Falaram a respeito da iniciativa: Hélio Roberto de Sousa, gerente da GEHAF; Marcílio Feitosa, gerente substituto da GEHAF; Thaísa Lima, líder do projeto Design Thinking; Everaldo Alvarenga Alves, coordenador de estruturação de dados da GEHAF.
- 4) **Coordenação-Geral de Modernização e Inovação** - unidade subordinada à Diretoria de Governança, Inovação e Conformidade, a CGMIN envida esforços para a promoção da inovação na Casa Civil da Presidência da República e tem atuação

transversal em diversos ministérios. Atua com design estratégico, design de serviço, suporte a criação de sistemas, (re)modelagem de processos, desenho de soluções para governança, facilitação de reuniões e oficinas, além de aceleração de ideias e projetos. Roberta Silva Martins, membro da CGMIN, foi a entrevistada para este estudo.

- 5) **G.Nova** - uma das principais referências em laboratório de inovação no setor público brasileiro, o G.Nova nasceu em 2016 com a missão de desenvolver, no âmbito do governo federal, soluções inovadoras que aumentassem a eficiência no atendimento às demandas dos cidadãos. Faz parte da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e é subordinado à Diretoria de Inovação e Gestão do Conhecimento, que tem vinculação direta à presidência do órgão. A equipe do G.Nova, formada por 12 pessoas, apoia-se em ferramentas do design thinking, do design etnográfico, da imersão ágil e da economia comportamental para dar suporte e desenvolver projetos. Sua coordenadora, Marizaura Camões, falou sobre a experiência do G.Nova.
- 6) **linegov** - criado em 2012, o Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo é vinculado ao Departamento de Administração da Universidade de Brasília e pauta sua atuação no tripé ensino, pesquisa e extensão. Oferece consultoria em geração e gestão da inovação por meio de parcerias e cooperações institucionais com diferentes organizações da administração pública. Conta com o envolvimento de estudantes da graduação, do mestrado e do doutorado e divulga os conhecimentos e tecnologias que produz por meio de relatórios técnicos, monografias, dissertações, teses e artigos. O professor doutor Antonio Isidro Filho, líder do grupo de estudos que originou o linegov, foi o entrevistado para este artigo.
- 7) **coLAB-i** - o laboratório do Tribunal de Contas da União foi criado em 2015 a partir de uma demanda direta de seu presidente de então. Atualmente faz parte do Centro de Promoção de Cultura e Inovação e é vinculado ao Instituto Serzedello Corrêa, a escola de governo do TCU. Desenvolveu metodologia própria para usar *design thinking* em auditoria e já a exportou para outros países da América Latina. Nasceu com a missão de dotar os auditores do órgão de capacidades inovadoras, por meio de uma abordagem *learning by doing*, isto é, desenvolver projetos de forma colaborativa, de modo que os servidores de outras áreas assimilassem as técnicas e ferramentas do laboratório e pudessem reproduzi-las, *a posteriori*, de forma independente. Vencido esse primeiro ciclo de atuação, hoje o coLAB-i busca fomentar a inovação na

administração pública federal em geral, a partir da incubação de projetos e do desenvolvimento de protótipos para atacar problemas complexos. Fabiana Ruas, diretora do Centro de Promoção de Cultura e Inovação, foi quem relatou a experiência do laboratório.

- 8) **Nainova** - o Núcleo de Apoio à Inovação do Senado Federal foi estruturado em fevereiro de 2019, a partir de sugestão do servidor Henrique Porath, acatada e patrocinada pela diretoria-geral da Casa legislativa. Em seu primeiro ano, o Nainova concentrou esforços na realização da Jornada da Inovação, ação que capacitou mais de 120 servidores do Senado em *design thinking* e produziu 18 projetos inovadores. O núcleo também buscou fomentar a cultura de inovação no Senado Federal por meio de rodas de debate, cursos rápidos e suporte metodológico para projetos voltados à gestão e desenvolvimento de sistemas de TI. O núcleo, que possui seis pessoas em sua equipe, está vinculado à Diretoria-Executiva de Gestão e usa, principalmente, ferramentas oriundas do *design thinking*. Também administra um espaço de *coworking* aberto a todo o corpo funcional do Senado. As informações sobre o Nainova para este artigo foram obtidas do próprio Henrique, seu coordenador, além da experiência do próprio autor, que atua no setor desde maio de 2019.
- 9) **i9 Gestão** - executado pela Assessoria de Projetos e Gestão (Aproge), vinculada à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, o projeto corporativo i9 Gestão busca influenciar a cultura da Casa a se tornar mais permeável às abordagens da inovação, incentivando seus servidores a buscar soluções inovadoras e instrumentalizando as equipes que buscam fazê-lo — seja por meio de suporte metodológico ou por ações de capacitação. Também prevê a criação de um espaço para trabalho colaborativo. O projeto é executado com o auxílio de ferramentas da metodologia PMI para gerenciamento de projetos, do *design thinking*. A equipe ainda coordena encontros em formato de *design sprint* para mapeamento e exploração de ideias para problemas complexos. Christiane Coelho e Lamberto Ricarte, membros da Aproge, foram os entrevistados para este artigo.
- 10) **Espaço de Inovação** - ainda sem ter escolhido um nome próprio para o espaço que pretende criar, a Câmara Municipal de São Paulo, por meio de sua Escola do Parlamento, tem mobilizado atores da inovação no município — e também fora dele — para discutir formatos, estruturas e abordagens metodológicas que possam adotar

em sua unidade de inovação. Uma das ideias iniciais é abrir um edital para *start-ups* que queiram desenvolver *civictechs* de forma incubada na Câmara de Vereadores. Além de espaço físico, a Escola do Parlamento da CMSP ofereceria acesso a dados do município e capacitação em ferramentas e metodologias que auxiliem as empresas a desenvolverem suas soluções inovadoras. O entrevistado que falou sobre os ensaios pró-inovação na Câmara Municipal de São Paulo foi Gustavo Dias, diretor acadêmico de sua Escola do Parlamento.

Além das entrevistas realizadas com as onze equipes de inovação do setor público brasileiro identificadas acima, também foram entrevistadas, para fins de contraste e comparação, as seguintes organizações:

- 11) **RHlab** - consultoria privada, que funciona em formato de laboratório de inovação com foco em Gestão de Pessoas. Apoia-se em diferentes técnicas e abordagens, tais como gamificação, design de serviços, design thinking, agile e lean, para promover capacitações, desenvolver programas de engajamento e transições para modelos digitais de trabalho. Ludymila Pimenta, fundadora do RHlab, foi a entrevistada.
- 12) **Escritório de Inovação Cívica³ da Prefeitura de São Francisco, Califórnia** - unidade de inovação criada em 2012, atuante na promoção de uma administração mais colaborativa, inventiva e responsiva para os munícipes. Nascida vinculada ao Gabinete do Prefeito, hoje é ligada ao Departamento de Tecnologia. Tem como valores diretivos a liderança, a colaboração, a agilidade, a criatividade e a mensurabilidade de suas ações. Atua como um *hub* dentro da municipalidade e ponte para parcerias com a iniciativa privada. A exemplo do MindLab, apoia-se nas abordagens do *Human Centered Design* em suas atividades. Jane Lim, uma das quatro componentes do escritório, concedeu entrevista para o presente estudo.
- 13) **Escritório de Inovação⁴ da Agência Municipal de Transportes de São Francisco, Califórnia** - unidade criada a partir de uma concorrência nacional, nos Estados Unidos, para financiamento de projetos de *smart cities*. Composto por 5 pessoas, o Escritório funciona como um *hub* para a inovação em uma organização com cerca de 6 mil trabalhadores e se empenha em antecipar os efeitos sociais das inovações em

³ *Office of Civic Innovation*, em livre tradução do autor

⁴ *Office of Innovation*, em livre tradução do autor

mobilidade urbana, buscando sempre garantir que a população menos favorecida não seja excluída desse processo. O vice-diretor para Entrega de Inovações e Programas Darton Ito recebeu um dos membros do grupo de estudo para conceder a entrevista.

5. Os temas tratados pelos entrevistados

Para conduzir as entrevistas, foi utilizado um roteiro semi-estruturado, que procurou mapear desde percepções mais amplas acerca do tema inovação no setor público até especificidades sobre o funcionamento das equipes de inovação e dos órgãos a que pertencem. Por terem sido muitas e extensas as entrevistas, buscou-se sintetizar abaixo as principais questões trazidas pelos entrevistados, fazendo agrupamentos e distinções onde couber. Os pontos foram os seguintes:

5.1 práticas de inovação no setor público e seus impactos: implantação e desenho de políticas públicas; definição de quem são os clientes da inovação.

Como se poderia antecipar, as equipes entrevistadas foram unânimes em reconhecer a importância da inovação para o setor público. Entre os 10 entrevistados do setor público, seis deles reconhecem nas práticas da inovação um meio de se aumentar a eficiência do Estado e a geração de valor público, sendo que dois deles — ambos de agências regulatórias — afirmam que parte desse aumento de eficiência advém do engajamento que as abordagens da inovação conseguem despertar no corpo funcional. A geração de valor público surge como elemento fundamental para justificar a existência e a relevância das instituições públicas na fala de 3 dos entrevistados.

Rodrigo Narcizo, do Escritório de Projetos da ANAC, foi categórico ao defender que “um órgão que não inova é um órgão que não entrega valor; e um órgão que não entrega valor fica sujeito a qualquer tipo de medida, inclusive, a sua própria extinção”. Ele citou como exemplo o Ministério do Trabalho e Emprego que, depois de quase 90 anos de existência, acabou extinto pelo governo atual por, a seu ver, ter deixado de inovar e, por conseguinte, de entregar valor.

Outro ponto, levantado por duas entrevistadas, é que as abordagens da inovação permitem ao setor público lidar melhor com a multiplicidade de relações existentes entre governos e sociedades por prover, através da cocriação, meios de atender a interesses difusos. Roberta Martins, da Casa Civil da Presidência da República, afirmou que a empatia e a colaboração, bases do *design thinking*, suavizam a mudança paradigmática com que se

defronta o setor público. Segunda ela, é necessário migrar de uma lógica fordista, que pregava a setorização e a segregação de serviços, para um novo pensar, regido pela complexidade e que exige dos servidores uma visão holística, com entregas e áreas mais integradas.

Fazendo um contraponto à percepção geral de que o tema inovação tem ganhando força no setor público, Marizaura Camões, do G.Nova, lembrou que, a despeito da intensificação do debate, inovação não é, como se faz parecer, algo ‘novo’. Ela lembra que a Escola Nacional de Administração Pública já premia iniciativas inovadoras no setor público há mais de 20 anos e credita o impulsionamento que o tema tem ganhado ao surgimento de novas metodologias que podem ser reproduzidas sem grandes dificuldades. Marizaura também disse que essas metodologias permitem inverter a lógica comumente usada para o desenho de políticas públicas: em vez de se pensar de forma isolada determinada política e tentar fazê-la encaixar na vida real, é possível defini-la de forma colaborativa, trazendo ao debate aqueles que serão afetados por ela.

Em relação ao público a que devem ser dirigidas as inovações no setor público, as respostas variaram em função da missão e da forma de atuação de cada um dos órgãos. O grupo da ANTT, por exemplo, falou em atender aos anseios do mercado de transporte de passageiros quanto à celeridade e transparência dos serviços executados pela agência reguladora. Esse seria o caminho, na visão dos entrevistados, para estimular os regulados a prestarem melhores serviços e, assim, a agência, de forma indireta, geraria valor para a sociedade. Já Elisa Bastos, diretora da ANEEL, falou de uma estratégia um pouco diferente na relação com as concessionárias de energia elétrica. No modelo encampado por essa agência, as empresas reguladas são instadas a desenvolver parcerias com o órgão fiscalizador para, por exemplo, melhorar a comunicação com os consumidores a respeito das bandeiras tarifárias.

Fabiana Ruas, do TCU, explicou esse raciocínio aplicado à auditoria, referindo-se aos gestores públicos como clientes das inovações promovidas pelo coLAB-i. Ela defendeu que quando o tribunal se aproxima dos gestores com o intuito de compreender suas necessidades e decisões, eles trabalham com mais segurança e, via de regra, entregam melhores resultados para a sociedade.

Unidades ligadas à área de gestão administrativa, em geral, ou gestão de pessoas, especificamente, tendem a entender como clientes das inovações o corpo funcional e as unidades administrativas do próprio órgão a que pertencem. Tratam de questões ligadas ao mapeamento e modelagem de processos internos, mediações de conflito e engajamento. Ainda

assim, conseguem vislumbrar os ganhos secundários para a sociedade, quando servidores mais motivados executam serviços mais bem desenhados e eficientes.

No grupo usado para contrastar com as visões dos atores do setor público brasileiro, houve duas constatações que merecem destaque: Ludymila Pimenta, do RHlab, enalteceu a conexão com o lúdico e o estímulo à criatividade proporcionado por abordagens como o *design thinking*. Já os inovadores atuantes no setor público do Vale do Silício destacaram o papel de conexão entre empresas de tecnologia e governos que, a seu ver, unidades de inovação públicas devem desempenhar — o que demonstra uma grande diferença entre as formas de atuação no Brasil e nos Estados Unidos, em que tais parcerias parecem se estabelecer de forma muito mais corriqueira.

5.2 ferramentas e abordagens utilizados pelas equipes de inovação;

Se a predisposição para estabelecer parcerias com empresas de tecnologia difere as iniciativas de inovação entrevistadas nos Estados Unidos das do Brasil, os métodos utilizados para passar pelos ciclos de empatia, colaboração e experimentação parecem as unir. Entre as abordagens mais citadas, o *design thinking* é a única unanimidade, tendo sido citado em todas as entrevistas. É curioso perceber, no entanto, que, quanto mais madura a equipe de inovação e maior a sua percepção sobre a necessidade de ir além das fases de ideação e prototipação, mais o *design thinking* precisa compartilhar espaço com outros métodos e ferramentas — sejam eles oriundos do próprio design, como o caso do design de experiência do usuário (*UX design*) ou do design de interface do usuário (*UI design*), muito utilizados para o desenvolvimento de sistemas de TI ou sites mais adequados às necessidades dos usuários. Unidades de inovação que tenham, entre seus membros, profissionais com background em design gráfico tendem a se valer bastante dessa abordagem. Henrique Porath relatou, por exemplo, que o Nainova utilizou técnicas de UX e UI para auxiliar na melhoria do Sistema de Gestão Arquivística de Documentos do Senado Federal.

Equipes de inovação que têm raízes em áreas como gestão e governança tendem a buscar modos de acoplar os resultados obtidos *design sprints* a modelos mais rígidos de controle, como o gerenciamento de projetos nos moldes do Project Management Institute (PMI). Esse é o caso, por exemplo do linegov, nascido no Departamento de Administração da UnB, e do projeto i9 Gestão, executado pela Assessoria de Projetos e Gestão, da Câmara dos Deputados.

Outras unidades de inovação, que se veem na necessidade de ir além da fase de ideação e colaborar com equipes e profissionais no desenvolvimento de protótipos e produtos inovadores, têm se valido métodos ágeis de trabalho, como o *scrum*. Os entrevistados do G.Nova, do coLAB-i, do inovANAC, do RHlab, do Escritório de Inovação Cívico e do Escritório de Inovação (os últimos dois ligados à cidade de São Francisco, na Califórnia) relataram já ter utilizado tais métodos em suas unidades.

Um fato que emergiu das entrevistas foi que quanto mais próximas do desenho e da implantação de políticas públicas, mais as equipes de inovação são levadas a buscar formas de utilizar metodologias que se referenciam nas ciências sociais e até mesmo na neurociência.

Uma dessas metodologias, o design etnográfico, busca inspiração na antropologia e é, segundo Metello (2018, p. 66), “uma etapa do processo de design utilizada para se conhecer melhor alguma determinada realidade que se deseja alterar”. O G.Nova já vem utilizando essa abordagem de forma estruturada há alguns anos e chegou a publicar, em 2018, a obra *Design etnográfico em políticas públicas*, que relata um pouco de sua experiência. Também Roberta Martins, antropóloga de formação, relatou utilizar o design etnográfico nos projetos desenvolvidos pela Coordenação-Geral de Modernização e Inovação da Casa Civil.

Quando precisam desenhar ou implantar políticas públicas, as unidades de inovação tem encontrado no uso de *insights* comportamentais um caminho para lidar com a falta de racionalidade que acomete cidadãos quando precisam tomar decisões em relação a serviços e obrigações públicas. Segundo a OCDE (2017, p. 41, tradução nossa),

ainda que existam certos desafios ao aplicar essa ferramenta ao governo, mais e mais trabalhos nesse campo tem adicionado valor ao entendimento do governo sobre questões subjacentes e problemas de políticas, que podem não ter uma solução comportamental. A ciência está ajudando a criar uma cultura e um mindset que é mais propício a usar inovação para atingir objetivos relacionados às políticas⁵

Entre as unidades entrevistadas, a que demonstrou maior maturidade nessa abordagem foi o G.Nova, que, inclusive, disponibiliza em seu repositório de documentos a ferramenta Simplex Mente, desenhada para facilitar a aplicação de *insights* comportamentais às políticas públicas, acessível pelo link <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3973>>.

⁵ While there are certain challenges with applying this tool to government, more and more work in this field is adding value to governments’ understanding of underlying issues and policy problems that may not have a behavioural solution. The science is helping to create a culture and mindset that is more conducive toward using innovation to achieve policy objectives.

5.3 funções das unidades de inovação

Black e Burstein (2014, p.17) apresentam, em seu guia para fazer escritórios de inovação funcionarem, seis estruturas para atender às principais funções específicas à inovação. A relação original pode ser traduzida da seguinte forma: laboratório; facilitadora; consultoria; orientada para tecnologia; relações institucionais; e patrocinada⁶. Cada uma dessas funções será explicada a seguir

- a) **Laboratório** - principal função é de desenvolver projetos em um ambiente singular à organização. Usa métodos experimentais para chegar a resultados diferentes e poder cotejá-los com os resultados habituais. Exige que a equipe tenha um percebido grau de autonomia, com o apoio firme da alta direção. Trata do estímulo ao que já é feito na organização; inovações pontuais conduzidas por campeões localmente são valorizadas e recebem o apoio do laboratório para desenvolver o projeto. Possui iniciativa própria.
- b) **Facilitadora** - sua razão de existir é a função de conectar pontos. Trata de fazer a organização se comunicar, combinar competências em equipes transeitoriais, aplicar métodos catalisadores (e.g. métodos ágeis, *design sprint*, *kanban*), ou métodos colaborativos (e.g. oficinas de *design thinking*, plataformas colaborativas) para colaborar em projetos distribuídos pelo tecido organizacional. Reage a demandas e provocações, mas também pode rastrear desafios.
- c) **Consultoria** - trata do provimento de *expertise*, conhecimentos específicos, assistência ou até liderança em determinados projetos. Exige uma equipe mínima, por vezes sendo possível o exercício da função por uma pessoa apenas. Pode assumir a liderança em projetos específicos. Significa que, nesse modelo, as entregas da equipe estão refletidas no resultado do conjunto de projetos de que participaram.
- d) **Orientada para tecnologia** - nesse modelo, puramente entendido, a unidade tem a função de disseminar determinado aporte tecnológico transversalmente à organização. Bom exemplo está na Secretaria do Governo Digital, no Ministério da Economia, cuja função é a disponibilização dos serviços públicos como serviços públicos digitais.
- e) **Relações institucionais** - nessa função a unidade tem a atribuição de buscar parceiros externos capazes de contribuir com o progresso da organização. Pode tratar de buscar a comunidade impactada por determinado projeto. Ou trazer para um processo de

⁶ No texto original: *laboratory, facilitator, advisor, technology build-out, liaison, sponsored*

consulta, especialistas de determinado campo. Ou ainda estabelecer ponte com grupos de interesse envolvidos em dada temática. Ou trabalhar em projetos específicos com a iniciativa privada. Nessa função a unidade tem a responsabilidade de trazer para dentro da organização competências complementares às encontradas internamente, chamando todos para participar do processo.

- f) **Patrocinada** - podem estar alocadas dentro ou fora do governo. Em geral, são oriundas de universidades, empresas, ONGs, fundações, etc. e apresentam aspectos de algum dos modelos acima. O que as diferencia é o fato de serem total ou parcialmente financiadas pelo organização em que promovem a inovação.

Nas entrevistas conduzidas para este estudo, pode-se perceber que a maioria das unidades, apesar de poderem ser tipificadas de forma bastante clara, desempenham mais de uma das funções identificadas por Black e Burnstein, como demonstrado a seguir

6. Inovação no setor público - uma visão geral

A tabela a seguir busca consolidar os principais atributos que caracterizam as unidades públicas entrevistadas. Na coluna 'Funções' foram destacadas em negrito aquela que, a partir das entrevistas, pareceu ser a exercida preponderantemente pela equipe.

Equipe de inovação / órgão	Locus organizacional	Esfera / Poder	Tipo	Funções
InovANAC / ANAC	Superintendência de Gestão de Pessoas	Federal / Executivo	Laboratório	Laboratório / Consultoria
C-Inova / ANEEL	Intersetorial	Federal / Executivo	Comissão	Orientada para tecnologia / Relações institucionais
Projeto Design Thinking / ANTT	Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros (Supas)	Federal / Executivo	Projeto	Orientada para tecnologia
Coordenação-Geral de Modernização e Inovação / Casa Civil da Presidência da República	Diretoria de Governança, Inovação e Conformidade	Federal / Executivo	Departamento com dedicação exclusiva	Laboratório / Facilitadora / Relações institucionais
GNova / Enap	Diretoria de Inovação e	Federal /	Laboratório	Laboratório /

	Gestão do Conhecimento	Executivo		Facilitadora / Consultoria
linegov / Universidade de Brasília	Departamento de Administração	Federal / Executivo	Laboratório	Laboratório / Consultoria
coLAB-i / TCU	Centro de Promoção de Cultura e Inovação	Federal / Legislativo	Laboratório	Laboratório / Consultoria / Facilitadora
Projeto i9 Gestão / Câmara dos Deputados	Assessoria de Projetos e Gestão (Diretoria-Geral)	Federal / Legislativo	Projeto	Facilitadora / Orientada para tecnologia
Nainova / Senado Federal	Diretoria-Executiva de Gestão	Federal / Legislativo	Departamento com dedicação exclusiva	Laboratório / Consultoria / Facilitadora
Espaço de Inovação ⁷ / Câmara Municipal de São Paulo	Escola do Parlamento	Municipal / Legislativo	Laboratório	Facilitadora / Relações institucionais

Tabela 1. Fonte: próprio autor

Como se pode depreender da tabela, as unidades que se organizam em torno de projetos ou em forma de comissões tendem a desenvolver a função **orientada para tecnologia** com mais intensidade (tecnologia, aqui, entendida no sentido amplo da palavra, para além da informática, isto é, como um conjunto de técnicas de determinado domínio). Isso se dá porque essas unidades, em geral, possuem agendas organizadas em torno de entregas específicas e pontuais, que, em seus desdobramento, vão causar o efeito desejado. Nas entrevistas realizadas, a equipe da ANTT, por exemplo, relatou objetivar a criação de uma sala própria à prática do *design thinking* e a capacitação de servidores para atuar como facilitadores. Uma vez que tal tecnologia tenha sido disseminada essa tecnologia, o projeto, como tal, perde seu objeto. O mesmo se dá com a C-Inova e o projeto i9 Gestão. Ambos buscam tornar as culturas organizacionais de suas respectivas organizações mais permeáveis à inovação para, então, estruturar unidades perenes para conduzir o tema.

Outra questão que salta aos olhos é que a função **consultoria** tende a ser desempenhada por unidades que pertençam a órgãos em que as abordagens da inovação tiveram maior tempo de maturação — casos do InovANAC, do G.Nova e do coLAB-i. Isso pode significar que as capacidades para inovação já se encontram instaladas em grande

⁷ No momento em que foi realizada a entrevista, a equipe de inovação ainda não tinha nome definido e se referia ao projeto que conduziam pura e simplesmente como Espaço de Inovação

medida na organização e as unidades de inovação podem dispor menos de seu tempo nas funções de disseminação de tecnologia ou de emprego puro e simples de abordagens metodológicas, para passar a atuar como uma instância consultiva, que oferece suporte pontual aos departamentos que conduzem, por conta própria, seus projetos inovadores.

A função **facilitadora** parece ser mais necessária em instituições em que as tecnologias da inovação já foram disseminadas, mas ainda não totalmente assimiladas pela cultura organizacional. Assim, é necessária uma participação mais intensiva da unidade de inovação, seja conduzindo oficinas de *design thinking* ou oferecendo outras formas de suporte metodológico às equipes, que passam lentamente a assimilar a tecnologia no formato *learning by doing*. É o caso no Núcleo de Apoio à Inovação do Senado Federal.

O linegov é a única, entre as unidades de inovação, a ser caracterizado como **patrocinado**. Isso porque a maioria (se não todas) as atividades de fomento e implantação da inovação que executa se dão fora do Departamento de Administração da UnB, por meio de parcerias e acordos de cooperação com outros órgãos ou departamentos.

Na função **relações institucionais**, há dois casos curiosos na lista. O primeiro é o da Coordenação-Geral de Modernização e Inovação, que atua de forma transversal entre os diversos ministérios, estabelecendo conexões entre competências e necessidades na Esplanada para a resolução de problemas complexos. Parece guardar, em sua forma de atuar, um embrião do próprio órgão a que pertence — a Casa Civil da Presidência da República —, que tem, entre suas competências, justamente a coordenação e a integração das ações governamentais. A segunda curiosidade na lista, no que diz respeito à função **relações institucionais**, é a presença do Espaço de Inovação da Câmara Municipal de São Paulo. O projeto com que a Escola do Parlamento pretende dar início à sua unidade de inovação envolve trazer parceiros externos para o desenvolvimento de projetos disruptivos para participação popular e desenho de políticas públicas. O desenho desse projeto parece influenciado por iniciativa similar desenvolvida pelo MobiLab, o laboratório de mobilidade da cidade de São Paulo. Entretanto, tal iniciativa não parece coadunar com o grau de maturidade, nem com o *locus* organizacional em que será lançado. Sem dúvida, um projeto cujo desenvolvimento deve ser acompanhado de perto, a fim de se validar o modelo de análise aqui proposto.

7. Conclusão

Passados quase cinco anos do atual ciclo de inovação no setor público brasileiro, é possível identificar a reverberação ainda exercida pela forma de trabalho inaugurada pelo MindLab nos longínquos idos de 2002. As equipes que dedicam ao menos parte do seu tempo à inovação têm se multiplicado e as abordagens do *Human Centered Design* continuam uma constante necessária nos órgãos públicos brasileiros que aderem a esse movimento. Mais do que isso: elas ainda estão sendo experimentadas pela primeira vez e combinadas com outras tecnologias e conhecimentos, em um momento de grande efervescência.

O nível de maturidade das organizações públicas brasileiras, no que tange à inovação, varia enormemente. E, se sobra curiosidade e vontade de acertar, por vezes falta consistência metodológica e a leitura adequada da realidade àqueles que lançam em empreitadas inovadoras. Vale lembrar o alerta dado pelo professor doutor Antonio Isidro Filho, do linegov, na entrevista concedida ao grupo de estudo: o atual ciclo de inovação que vivemos surgiu nos países desenvolvidos como resposta à pressão pública. Ou o Estado se adaptava, ou perdia legitimidade. E, naqueles países, na visão de Isidro, o modelo de estruturas de inovação em órgãos públicos já começa a se esgotar.

A intensificação das trocas e a importância atribuída pelos entrevistados à rede InovaGov pode ser um caminho para nivelar conhecimentos e leituras da realidade. Mas ainda parece necessária uma participação mais efetiva dos membros da rede, para torná-la realmente relevante nesse processo. Trabalhar de forma colaborativa, afinal, é um dos princípios do *design thinking*.

As entrevistas realizadas com as diversas equipes de inovação se mostraram um material rico em informações e contrastes, que não se puderam ser esgotados no presente artigo. Há questões relacionadas à composição das equipes de inovação e a combinação de talentos e saberes que fazem para desempenhar suas atividades que, embora interessantíssimas, exigiriam incursões no campo da gestão de pessoas, que não caberiam ser feitas aqui.

Embora o volume de dados parecesse massivo e a construção de alguma classificação inteligível a partir deles, uma tarefa angustiante, os modelos utilizados para analisá-las permitiram *insights* valiosos. Após a construção da tabela, foi possível constatar as relações entre os tipos de organização de equipe, *loci* organizacionais e as funções desempenhadas por elas. Também foi possível inferir quais dessas funções seriam mais adequadas à execução

pelas equipes, se considerados os distintos graus de maturidade da inovação em cada organização.

É bem verdade que o presente estudo não tenha buscado oferecer meios objetivos de mensuração da maturidade organizacional no quesito inovação; não obstante, ainda que se parta de uma percepção subjetiva, a possibilidade de cruzamento entre maturidade percebida e funções a serem desempenhadas se apresenta como importante subsídio para o planejamento de uma equipe de inovação.

Conforme indicado no início do artigo, o modelo de classificação e correlações aqui apresentado não se pretende definitivo. É preciso tensioná-lo com informações de outras equipes de inovação, para testar sua elasticidade e abrangência. Trata-se apenas de uma primeira e pequena contribuição para auxiliar a navegar pelo instigante ecossistema das equipes de inovação do setor público brasileiro.

Referências

- ALVES, Everaldo Valenga; FEITOSA, Marcílio; LIMA, Thaísa; SOUSA, Hélio Roberto de; . *Entrevista*. [dezembro de 2019]. Entrevistadores: Adriano Torres Ribeiro de Castro e Daniel Pandino Werneck. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (31 min).
- BASTOS, Elisa; RAMÓN, André. *Entrevista*. [dezembro de 2019]. Entrevistadores: Adriano Torres Ribeiro de Castro e Daniel Pandino Werneck. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (44 min).
- BURSTEIN, Rachel; BLACK, Alissa. *A guide for making innovation offices work*. Washington: IBM Centre for the Government, 2014. (Innovation series).
- CAMÕES, Marizaura. *Entrevista*. [setembro de 2019]. Entrevistadores: Daniel Pandino Werneck e Henrique de Campos Porath. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (84 min).
- COELHO, Cristiane; RICARTE, Lamberto. *Entrevista*. [janeiro de 2020]. Entrevistador: Daniel Pandino Werneck. Brasília, 2020. Arquivo de áudio (97 min).
- DESIGN COUNCIL. **Design for Public Good**. Londres: [s. n.], 2013.
- DIAS, Gustavo. *Entrevista*. [dezembro de 2019]. Entrevistador: Daniel Pandino Werneck. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (51 min).
- FARIA, Yana de; ITABORAHY; Felipe Bragança; PALVARINI, Bruno Carvalho; ENDO; Iara Cremonesi; RONCARATTI, Luanna Sant'Anna. **Experiências da Rede de Inovação no Setor Público (INOVAGOV)**. In: CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO; Willber (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017. p. 241-248.
- GNOVA. **Nossa história**, 2020. Disponível em <<http://gnova.enap.gov.br/pt/sobre/nossa-historia>>. Acesso em: 4 de janeiro de 2020.
- INOVAGOV - REDE DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO. **Quem somos**, 2020. Disponível em <<http://inova.gov.br/quem-somos/>>. Acesso em: 4 de janeiro de 2020.
- ISIDRO-FILHO, Antonio. *Entrevista*. [setembro de 2019]. Entrevistadores: Daniel Araújo Pinto Teixeira e Fernando Dall'Onder Sebben. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (53 min).
- ITO, Darto. *Entrevista*. [dezembro de 2019]. Entrevistador: Henrique de Campos Porath. São Francisco, Estados Unidos, 2019. Arquivo de áudio (80 min).
- LIM, Jane. *Entrevista*. [dezembro de 2019]. Entrevistador: Henrique de Campos Porath. São Francisco, Estados Unidos, 2019. Arquivo de áudio (46 min).
- MARTINS, Roberta. *Entrevista*. [dezembro de 2019]. Entrevistador: Daniel Pandino Werneck. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (67 min).

METELLO, Daniela Gomes. **Design etnográfico em políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

NARCIZO, Rodrigo. *Entrevista*. [outubro de 2019]. Entrevistador: Adriano Torres Ribeiro de Castro, Fernando Dall'Onder Sebben e Henrique de Campos Porath. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (96 min).

OECD. **Fostering Innovation in the Public Sector**. Paris: OECD Publishing, 2017.

PIMENTA, Ludymila. *Entrevista*. [dezembro de 2019]. Entrevistadores: Adriano Torres Ribeiro de Castro, Daniel Araújo Pinto Teixeira e Daniel Pandino Werneck. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (87 min).

PUTTICK, Ruth. **Innovation Teams and Labs: A Practice Guide**. [Londres]: Nesta, 2014.

PUTTICK, Ruth; BAECK, Peter; COLLIGAN, Philip. **The teams and funds making innovation happen in government around the world**. [Londres]: Nesta, 2014.

RUAS, Fabiana. *Entrevista*. [dezembro de 2019]. Entrevistador: Daniel Pandino Werneck. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (71 min).

Equipes de inovação no setor público: modelos e formas de atuação

Por Daniel Pandino Werneck

Inovação no setor público

o pioneirismo
dinamarquês em 2002
e o aporte das técnicas
de design

Equipes de inovação no setor público

- iGovLab
- Semana de Inovação
- Rede Inovagov
- presença dinamarquesa no Governo Brasileiro

Inovação e seus benefícios para o desenho e implementação de políticas públicas

- vantagens da cocriação e da empatia
- mudança paradigmática do reducionismo à complexidade
- manifestação de inovadores do setor público

Estruturação de equipes

Tipo de estruturas
identificadas:

- laboratórios
- comissões
- projetos pró-inovação
- departamentos regulares

As diferentes funções das equipes

- laboratório
- facilitadora
- consultoria
- orientada pela tecnologia
- relações institucionais
- patrocinada

Avaliação do contexto e da expectativa do Senado Federal em relação a Inovação

Por Daniel Araújo Pinto Teixeira

Introdução

Inovação na Administração Pública em geral

Contexto histórico e cultural

Burocracia e hierarquia

Legado da velha política

Quem é o cliente?

Área fim
x
Área meio

Entrevistas com servidores em altos cargos

Iniciativas recentes

O que entendemos por inovação?

Riscos e tolerância a erros

Expectativas futuras

Barreiras e potencialidades

Estratégias a serem seguidas

Equalizador de expectativas

Ranking do ciclo de inovação

Conclusão

Achados, premissas para inovação no Senado e contingências da pesquisa

Avaliação do contexto e da expectativa do Senado Federal em relação a Inovação

Autor:¹

Daniel Araújo Pinto Teixeira.

- a) Bacharel em engenharia elétrica, UNB, Brasília, DF, Brasil;**
- b) MBA em empreendedorismo e desenvolvimento de novos negócios, FGV, Brasília, DF, Brasil;**
- c) MBA em gestão integrada de projetos, ILB, Brasília, DF, Brasil;**
- d) Analista Legislativo, engenharia elétrica, Senado Federal;**
- e) odaniel@senado.leg.br.**

Resumo

Este artigo é parte integrante do trabalho do Grupo de Estudos e Pesquisas Acadêmicas (GEPA) sobre Inovação no Senado Federal (SF), designado em 2019. A presente peça tem seu objetivo dividido em duas partes. A primeira parte é dedicada a avaliar o contexto da Casa a partir de uma perspectiva da aplicabilidade de iniciativas de inovação, levando em conta o histórico e a atividade recente da instituição. O intuito da segunda parte é expor e analisar as expectativas do SF em relação a Inovação, tendo como elemento balizador entrevistas realizadas por este Grupo de Estudos junto a servidores que ocupam funções de destaque e são tomadores de decisão na vigente estrutura do Senado. Na conclusão do artigo são apresentados um resumo do cenário atual da Casa frente à inovação e uma avaliação da efetividade das entrevistas realizadas.

Palavras-chave: inovação. Administração Pública. Senado Federal.

Assessment of the context and expectation of the Brazilian Federal Senate regarding Innovation

Abstract

This paper is part of the work of the Studies and Academic Research Group on Innovation in the Brazilian Federal Senate, designated in 2019. The objective of this piece is divided in two parts. The first part is dedicated to evaluating the context of the

¹ Colaboradores: Adriano Torres Ribeiro de Castro; Daniel Pandino Werneck; Fernando Dall'Onder Sebben; Henrique de Campo Porath.

House from a perspective of applicability of innovation initiatives, considering the historical background and the recent activity of the institution. The intent of the second part is to expose and analyze the expectations of the Senate regarding Innovation, having as a beacon element the interviews conducted by this Study Group with public servants that occupy prominent roles and are decision makers in the current structure of the Brazilian Federal Senate. The article's conclusion presents a summary of the present scene of the House facing innovation and an evaluation of the effectivity of the conducted interviews.

Keywords: innovation. Public Administration. Brazilian Federal Senate.

1 Introdução

O tema 'Inovação' tem ganhado grande relevância nos últimos anos. Inicialmente vistas como ferramentas exclusivas de empresas de tecnologia, startups ou departamentos de Pesquisa e Desenvolvimento, as práticas de inovação já são entendidas como comuns nas mais variadas instituições. Há tanta confiança no potencial resolutivo que Bill Gates, em meio a um debate sobre mudança climática e previsões catastróficas, apontou a inovação como caminho para as soluções vindouras. Após concordar com os estudos que indicam que o planeta está em rumo destrutivo, o dono da Microsoft foi indagado acerca do que é necessário para mudar isso. Ao receber a pergunta "Precisamos de uma bala mágica?", Bill Gates pensou e respondeu: "Precisamos de inovação transversalmente em diversas áreas" (O CÓDIGO..., 2019).

Apesar dos excelentes resultados já obtidos através da adoção de políticas de inovação, a Administração Pública figura como ator peculiar desta tendência. Muito se discute sobre a capacidade dos órgãos públicos em inovar e o proveito que há em empenhar recursos públicos nesta empreitada. A discussão envolve questões que vão desde a dicotomia entre os objetivos de lucro das empresas privadas e da geração de valor público pelas organizações públicas até a legalidade da assunção de risco com utilização de recursos do erário.

Com o debate ainda em voga, já existe um movimento de aproximação do setor público com o privado em busca da prestação de melhores serviços através da inovação. O TCU (2017), em seu Referencial Básico do Programa de Inovação, afirma constatar uma tendência progressiva de erosão das fronteiras tradicionais entre o setor público, o

privado e as organizações não governamentais, com intensificação do intercâmbio de ideias, alternância de papéis e integração de recursos humanos e financeiros entre todos os envolvidos.

Apesar da tendência relatada e dos esforços enveredados, os órgãos públicos têm dificuldades de implementar e manter suas iniciativas em inovação. As características históricas, culturais e ambientais que os cercam configuram, na maioria das vezes, barreiras para a adoção dessas novas práticas. Após análise de diversas obras e autores entre os anos de 2007 e 2013, “o que se verifica na prática é uma tendência predominante de aversão ao risco no contexto governamental, resultando em barreiras à experimentação” (TCU, 2017, p. 32). A constatação exarada aparece como resultado prático do que se pode considerar como características inerentes ao serviço público e à herança burocrática. Conforme Mulgan (2007), o ambiente no qual o governo opera desencoraja o comportamento de correr riscos. Ele afirma que as burocracias modernas foram desenhadas para impedir ações caprichosas e imprevisíveis. O comportamento descrito anteriormente não é acidental. Kay, Goldspink (2012) defendem que o setor público precisa reduzir a incerteza, pois ele não pode aceitar a taxa de fracassos que é aceitável no mundo comercial. De fato, existe uma realidade dos órgãos públicos que delimita fronteiras diferenciadas em relação à inovação. Estas fronteiras devem ser cuidadosamente consideradas por quaisquer instituições que queiram inovar.

Com base no panorama da Administração Pública como um todo, os tópicos a seguir restringem o escopo ao Senado Federal. A Casa Legislativa que representa os estados brasileiros possui particularidades que constituem um cenário específico e em formação. Tanto o histórico da instituição como a variedade de opiniões de seus servidores, aferida a partir das entrevistas, são elementos indispensáveis para a compreensão do contexto que envolve o Senado hoje.

2 Contexto histórico e estrutural

O Senado Federal é uma instituição classicamente burocrática. Suas atribuições e competências privativas são definidas na Constituição Federal. A Casa conta com um Regimento Interno e um Regulamento Administrativo. Existem inúmeros normativos que também formatam a atuação dos diversos setores internos do Senado. Como é de se esperar, tanto a Casa quanto seus ocupantes têm grande força política. Inicialmente, essas informações trazem ânimo por conta do potencial do Senado Federal. Afinal de

contas, todas as inovações devem, em algum ponto, ganhar suporte político ou burocrático, sendo indispensável o reconhecimento e o apoio das pessoas com poder (Mulgan, 2007).

Sem dúvidas, a instituição reúne elementos invejáveis quanto à capacidade de inovar e difundir. É necessário, porém, avaliar as variáveis restritivas advindas do legado da forte hierarquia e da “velha política”. O componente de rigidez hierárquica é inquestionável e presente na própria apresentação da gestão do Senado:

O sistema de gestão do Senado Federal é originalmente baseado em uma estrutura clássica, contemplando hierarquia linear e piramidal, que lhe confere unidade de comando e linhas formais de comunicação e deliberação. Assim, nota-se que as estruturas de gestão executiva, tática e operacional são bem demarcadas e definidas. (SENADO FEDERAL, 2020)

Quanto às influências políticas, a máxima de Rogers em seu estudo sobre a difusão das inovações exprime bem o cenário: “Se há uma coisa que estamos aprendendo na América Latina, é que os estudos de comunicação das inovações não podem existir como pesquisa ideologicamente livre e politicamente neutra” (BORDENAVE, 1976 apud ROGERS, 1995, p. 124). Alguns servidores mais experientes do Senado se referem a décadas anteriores como “época dos feudos”, em que o intuito único de acumular poder se sobrepunha a qualquer agenda pública. Ainda há quem se comporte como se nada tivesse mudado. Outro exemplo da disputa interna é que até não tanto tempo atrás, a Gráfica do Senado e o setor de TI - Prodasen - possuíam CNPJs próprios, configurando duas instituições distintas do Senado Federal! Este jogo de influência e poder é prejudicial para a inovação, pois a motivação por prestígio é um fator limitante (ROGERS, 1995). Mais uma vez, não se trata de uma postura acidental. Kinder (2013, p. 322) declara que “devolver a tomada de decisão às equipes multidisciplinares pode ser disruptivo em relação aos padrões de tomada de decisão e, conseqüentemente, para a distribuição de poder e prestígio”. O domínio da informação e do saber é uma forma de reter poder. Abrir mão dessa vantagem em prol do bem comum é uma disrupção desafiadora. Mulgan (2007) destaca que as barreiras que dificultam espalhar conhecimento tácito são ainda maiores que aquelas que impedem o conhecimento formal.

Na Casa Legislativa, existe ainda uma fronteira resiliente entre a área legislativa e a área administrativa. A separação de contextos é contraproducente. Toda instituição existe em função dos seus processos finalísticos e suas demais atividades devem

colaborar para a consecução dos objetivos estratégicos. A inovação no setor público pode ser definida como novas ideias que funcionam na criação de valor público (MULGAN, 2007). Essa declaração pressupõe colaboração. Temos, porém, esses contextos conflitantes que atiram o trabalho conjunto. Em uma instituição com muitos setores e servidores, não é fácil construir uma visão global. As áreas nem sempre têm boa comunicação e muitas pessoas desconhecem a atuação do próprio Senado Federal. Adicionalmente, a distância entre o trabalho de um servidor e a percepção de geração de valor através dos produtos e serviços entregues na ponta dificultam a efetividade das inovações, porque a visão clara e compartilhada dos valores é indispensável para saber se as inovações aproximam os usuários aos sistemas (KINDER, 2013).

Convivem na Casa servidores efetivos que vislumbram o panorama de nunca trabalhar em outro lugar e servidores comissionados que podem ser exonerados a qualquer momento. E não há surpresa alguma na quantidade de pessoas que saem e entram no quadro funcional a cada dois anos, com a mudança de cadeiras dos senadores. Guiar-se pelo atingimento de resultados dentro deste período pode ser perigoso. Mulgan e Albury (2003) apontam a condução por curto prazo como inibidora da inovação. O argumento é reforçado pela conclusão de que organizações públicas com horizontes temporais curtos são altamente resistentes à inovação (MULGAN, 2007). A variedade, no entanto, é um fator positivo. Rogers (1995) demonstra que a heterofilia (grau pelo qual pares de indivíduos que interagem são diferentes em certos atributos) é boa e o contato com pessoas de diversas áreas influencia na difusão da inovação. Mas para que o bom fruto dessa diversidade seja colhido, faz-se necessária uma cultura organizacional adequada. A cultura é um componente crítico de sucesso e uma maneira de coordenar as pessoas sem controle rígido e formal (TUSHMAN; O'REILLY, 2002).

Uma questão complexa em torno da Administração Pública e, especialmente, do Poder Legislativo, é a definição de quem é o cliente a ser atendido. O atual ciclo de inovação tem em sua raiz o foco no usuário, no ser humano. As técnicas utilizadas, como o *design thinking*, buscam como fim atender às necessidades do cliente. Para que isto funcione, precisamos saber quem ele é. Talvez a primeira resposta que venha à mente seja “o povo”. Basta uma breve reflexão para começarmos a dar conta da complexidade que é medir a satisfação das necessidades do povo ou trazê-lo para a construção coletiva de uma solução.

Já sabemos que “simples métricas de performance - como Valor Econômico Agregado - falham em avaliar complexidade na entrega de serviços públicos”

(KINDER, 2013, p. 320). Na análise sobre quem poderia responder em nome da população de maneira mais individual, pode-se chegar à conclusão de que os políticos - representantes do povo - seriam os melhores porta-vozes dos anseios populares. Em uma Casa Legislativa, esta conjuntura nos leva a um paradoxo no qual o próprio prestador do serviço é o avaliador, na condição de representante do usuário. Entre os motivos para que esta situação seja indesejada está o argumento de que não temos como garantir que os políticos agirão em prol da criação de valores que sejam públicos e não individuais (MOORE, 2002). Rogers (1995) oferece alguns exemplos de medidas para alcançar imparcialidade ou, ao menos, maior participação na decisão de adoção e difusão das inovações: júri científico, conferências de consenso, ensaios.

O Senado Federal ainda não dispõe de nenhuma metodologia explícita e criterizada para trabalhar o ciclo de inovação. Esta característica revela um ambiente de fragilidade das inovações no que tange à exposição aos interesses políticos ou privados das pessoas com poder.

3 Entrevistas com servidores do Senado Federal

Com o intuito de compreender melhor a visão dos tomadores de decisão da Casa e subsidiar o Grupo de Estudos e Pesquisas Acadêmicas, foram realizadas entrevistas com os seguintes servidores do Senado:

- Diretor-Executivo de Gestão, Márcio Tancredi;
- Diretor da Secretaria de Tecnologia de Informação (Prodasen), Alessandro Albuquerque;
- Diretor de Gestão de Pessoas, Gustavo Ponce;
- Coordenador-Geral do Instituto Legislativo Brasileiro (Escola de Governo do Senado), Leonardo Gadelha;
- Diretora da Secretaria de Comunicação, Érica Ceolin, e Coordenadora-Geral, Luciana Rodrigues;
- Chefe de Gabinete da Primeira Secretaria, Thiago Fernandes.

Além dos entrevistados listados acima, também foram consideradas no escopo deste artigo as declarações da Diretora-Geral, Ilana Trombka, em eventos ligados ao tema 'Inovação' e em publicações recentes.

As entrevistas partiram de um roteiro padrão, porém foram conduzidas de forma livre com a finalidade de obter maior fluidez nas respostas dos entrevistados. Para efeito deste artigo, as respostas foram organizadas em blocos, a saber:

- Histórico e realizações recentes;
- Riscos, tolerância ao erro, barreiras e potencialidades;
- Futuro e expectativas;
- Equalizador de expectativas (ferramenta);
- Ranking do ciclo de inovação (ferramenta).

Para coletar as informações dos três primeiros itens, foram utilizadas perguntas abertas. Os dois últimos itens foram registrados através de ferramentas objetivas, com classificação numérico-espacial das respostas.

Os quatro tópicos seguintes formam um compilado das entrevistas com a análise e comentários dos integrantes do GEPA.

4 Iniciativas recentes e entendimento do que é inovação

Duas iniciativas ocorridas no Senado Federal em 2019 e citadas com frequência merecem destaque:

- A criação do Núcleo de Apoio à Inovação (Nainova), com alocação de equipe dedicada em tempo integral;
- A “Jornada da Inovação”, um curso prático contratado junto à WeGov com a finalidade dupla de capacitação e prototipação de soluções reais para o SF utilizando metodologias inovadoras.

Houve menção aos Grupos de Estudos e Pesquisas Acadêmicas como um braço de “Pesquisa e Desenvolvimento” da Casa.

Todos os respondentes demonstraram entusiasmo com a postura da Casa em relação a inovação, mas alguns foram pouco otimistas. Um deles disse que “não estamos atrás nem avançados em relação aos outros órgãos” e que “houve muita repaginação, mas novidades mesmo são muito poucas”. A declaração é reforçada por outro colega: “As mudanças são lentas, demoram a chegar na base de servidores do Senado”.

Ainda assim, os exemplos de boas práticas e áreas em que o Senado se destaca foram abundantes. Houve quem apontasse o SF na vanguarda dos campos de contratações e de políticas de equidade de gênero. De fato, os programas desenvolvidos

nessas duas áreas são referências para os demais órgãos públicos. Mas foram também mencionados os avanços em parcerias com outros entes públicos e as melhoras na difusão de cursos, eventos e conteúdos através de plataformas online, como o YouTube.

Uma análise interessante pode ser feita a partir dos exemplos de conquistas e realizações dados pelos respondentes. A definição do que é inovação ainda não é pacífica, e o entendimento dos servidores entrevistados reflete uma variedade de possíveis conceitos. Houve quem priorizasse iniciativas de redução de custos, demonstrando uma correlação entre inovação e eficiência. Um dos respondentes concentrou seus vários exemplos em projetos inéditos e valorizou o novo, o que nunca tinha sido feito antes. Uma terceira vertente foi apresentada através dos projetos de tecnologia, com foco em automação e digitalização. Somente uma pessoa registrou como concretização em inovação uma mudança de mentalidade. Foi citada uma ocasião em que havia uma demanda por mais servidores efetivos e, ao final da apresentação de algumas ideias e da realização de reuniões, optou-se por uma terceirização, com evidente economia e ganho de gestão, através de uma “simples virada de *mindset*”.

Outro fator relevante foi a baixa ocorrência de exemplos e experiências envolvendo a construção coletiva junto aos usuários. Ainda que várias das iniciativas tenham tido alguma participação dos clientes em sua idealização, os respondentes não deram grande ênfase a esta faceta, o que denota a atribuição de um peso maior ao resultado do que ao processo. Esta conclusão é corroborada pelo fato de que não houve exemplo algum de inovações que falharam ou foram descartadas. É um dado preocupante, pois existe um viés “pró-inovação” que leva a crer que toda inovação deve ser difundida, sem reinvenção ou rejeição (ROGERS, 1995, p. 92-102). O viés citado nos impede de aprendermos mais sobre rejeição e descontinuidade, bem como seus motivos e consequências. Além disso, “em um ambiente de restrição orçamentária severa, aumenta a tendência de que sejam escolhidos investimentos mais conservadores, com resultados previsíveis, afastando a experimentação de soluções novas” (TCU, 2017, p. 31). Isto vai na contramão da inovação, pois inovar implica experimentar e reconhecer que nem todas as ideias serão viáveis e nem todas as tentativas produzirão os efeitos esperados (LEVITT, 1963).

Como ponto positivo na fala dos entrevistados, pode-se citar a ausência de competitividade com outras instituições. Bardach (1998) indica que rivalidade e ordem hierárquica entre profissões pode criar antagonismo no trabalho interorganizacional. Ele também cita a defesa protetiva do orçamento como um perigo para o trabalho conjunto.

Todos os servidores apresentaram prontidão e vontade de trabalhar com diferentes atores internos e externos. Há aparente disposição para o surgimento de parcerias e colaboração. Esta perspectiva é excelente, dado que “o poder de conexões aleatórias e a oportunidade de combinar ideias e conhecimento de áreas distantes e não relacionadas é fundamental para o processo de inovação” (HORNE, 2008, p. 36).

5 Diagnóstico de riscos, tolerância ao erro, barreiras e potencialidades

Acerca dos riscos identificados para uma unidade recém-criada com o objetivo de desenvolver práticas de fomento à inovação, os entrevistados apresentaram pouca similaridade em suas respostas. Duas pessoas trouxeram uma percepção de risco sobre ampliação excessiva do conceito de inovação. Suas contribuições indicaram como risco “cair numa inutilidade de achar que tudo é inovação” e “perder o ponto de equilíbrio e virar o ‘serviço de quase nada’, fazendo revisão dos processos dos outros com bases consensuais”. Outros dois servidores trouxeram luz sobre uma questão adjacente, mas que pode ser interpretada como contraposta à argumentação anterior. Eles disseram que os maiores riscos estão “na má interpretação das unidades que acham que não precisam de apoio” e “na falta de compreensão da importância e do impacto da inovação”. As afirmações não apresentam, necessariamente, sentidos opostos, mas demonstram uma sensação antagônica quanto ao estado atual.

A continuidade do apoio da Alta Administração e a manutenção do patrocínio à Inovação também figuraram como risco em várias declarações. Foi manifestada uma preocupação com a possibilidade de uma nova gestão não valorizar a temática. É válida e pertinente a preocupação, pois o papel dos diretores é imprescindível. Cabe à equipe de liderança executiva a responsabilidade de definir a filosofia, a prática e os procedimentos que facilitem a inovação, que só pode ser sustentada em um contexto que recompensa novas ideias e entrega poder às pessoas para colocar essas ideias em prática (ANAO, 2009). O próprio Nainova não conseguir fazer as entregas desejadas e perder patrocínio foi outro ponto aventado. Um dos respondentes, ao indicar o risco de falta de recursos, apontou que isso pode ocorrer por falta de visibilidade. Ele salientou a necessidade de expor os resultados existentes e “cacarejar” sempre que possível. Esta opinião está perfeitamente em linha com Rogers (1995), que aponta a observabilidade como um dos atributos da inovação e fator-chave para a decisão de sua adoção. São

vários os exemplos de inovações preferidas e preteridas pela visibilidade da tecnologia adotada ou dos resultados.

Tolerância ao erro foi um assunto menos uniforme que o esperado. Nenhum dos entrevistados afirmou que a Casa tem alta tolerância, mas a maioria tampouco retratou um cenário de rigidez e consequências. Só duas pessoas expressaram explicitamente que a Casa não tolera ou tem baixa tolerância a erros. Uma delas, no entanto, apontou uma conduta alarmante: “Há tendência de sempre se buscar um culpado, responsabilizar individualmente”. Esta tendência é mais um viés identificado por Rogers (1995, p. 103-111), que tem raízes na desesperança em mudar fatores sistêmicos e na propensão a investigarmos a culpa e não a causa dos problemas.

Alguns dos respondentes gastaram mais tempo elaborando formas de lidar com o erro ou suavizar a responsabilização. A atuação colaborativa foi revelada como remédio, pois “o erro passa a ser compartilhado”. A existência de orçamento específico para a inovação também pode ser um elemento de amenização da cobrança. É importante, porém, “estar atento para que o risco fique dentro de uma escala aceitável, que não comprometa nem as pessoas envolvidas e nem a instituição”. Uma saída distinta seria a “elaboração de procedimentos e normas que deem segurança para quem assume os riscos”.

Dois respondentes lançaram olhares sobre os indivíduos envolvidos em uma possível inovação fracassada. Um deles falou que “a tolerância ao erro vai depender muito do tempo de quem você gastou”. A questão de hierarquia foi colocada, assim como a da transição geracional: “Eu acho que se vocês conversarem com os quadros mais jovens do Senado, a tolerância aos erros e o incentivo serão imensos... talvez o pessoal mais antigo não tenha ainda percebido a relevância disso para os próximos anos”.

Também houve quem apresentasse o erro como algo já aceitável e corrente. Sabidamente, o erro é inerente ao processo de inovação e está presente. Um dos casos de sucesso do Senado Federal foi trazido como exemplo disso: “O sistema de cadastro dos comissionados teve erros e atingiu 95% de ‘muito satisfeito’”.

No quesito ‘barreiras’, os respondentes foram mais pontuais. Podemos agregar as respostas e contabilizar quantas pessoas citaram cada item:

- 1) Limitação estrutural - pessoas e recursos: 4 citações;
- 2) Cultura organizacional: 3 citações;
- 3) Desconhecimento acerca do tema Inovação: 3 citações;

- 4) Rigidez do arcabouço legal: 3 citações;
- 5) Atenção decrescente do tema Inovação: 1 citação;
- 6) Choque geracional: 1 citação;
- 7) Excesso de trabalho: 1 citação.

O mesmo ranqueamento pode ser aplicado ao quesito ‘potencialidades’:

- 1) Servidores qualificados: 4 citações;
- 2) Apoio da Alta Gestão: 2 citações;
- 3) Atuação em rede: 2 citações;
- 4) Necessidade de mudança: 2 citações;
- 5) Diversidade de especialidades: 1 citação;
- 6) Força política: 1 citação;
- 7) Recursos financeiros abundantes: 1 citação;
- 8) Aproximação da sociedade: 1 citação.

A barreira mais citada - limitação de recursos - não tem grande proeminência na literatura, mas aparece combinada com a questão motivacional e de excesso de trabalho. Mulgan e Albury (2003), ao enumerar barreiras à inovação no serviço público, colocam no topo da lista o fato de que a maioria dos servidores passam uma porção esmagadora do tempo lidando com pressões do dia-a-dia e reportando aos seus superiores. Eles também destacam a falta de incentivos, ressaltando que o reconhecimento pessoal é mais efetivo que as recompensas financeiras como elemento motivador. A inovação e melhoria contínua dependem severamente da motivação da equipe (WILLIAMS, 2002).

O parágrafo anterior já apresenta alguns dos fatores que compõem a cultura organizacional. Para analisarmos a questão da cultura, é conveniente utilizarmos a classificação de inovações proposta por Kay, Goldspink (2012) em:

- Inovação revolucionária: alto nível de incerteza e significativo afastamento do modelo de negócio anterior;
- Inovação evolutiva: moderado nível de incerteza e expansão ou alteração do modelo de negócio vigente;
- Inovação incremental: baixo nível de incerteza e melhoria do modelo de negócio vigente.

As conclusões dos autores a respeito desses tipos de inovação incluem as seguintes afirmações:

- “Inovação revolucionária não tem nada a ver com a cultura da organização”;

- “A lógica sugere que, no setor público, a cultura da organização é um facilitador chave para a inovação evolutiva”.

Os achados expostos revelam uma necessidade de compreensão acerca dos objetivos da instituição. A busca por inovações disruptivas parece não ter correlação alguma com a cultura e, se o alvo é exclusivamente disrupção, não vale a pena investir nela. Por outro lado, se há o intuito de acumular mudanças evolutivas, é interessante que a cultura organizacional tenha alta projeção nas estratégias adotadas.

O entendimento de Horne (2008) coaduna com o dos entrevistados quanto ao desconhecimento da inovação. Ele relata que os departamentos governamentais não possuem conhecimento acerca das práticas inovadoras que estão acontecendo no “chão de fábrica”. A rigidez do arcabouço legal, que foi citada 3 vezes, aparenta ser uma barreira amplificada no contexto do Senado Federal. As limitações legais se aplicam a todo o serviço público, mas a intensidade da inquietação dos respondentes indica que este quesito é um dificultador acentuado na Casa.

As potencialidades trazidas pelos entrevistados também encontram lastro em inúmeras obras no tema Inovação. De fato, as pessoas são o pilar fundamental de qualquer atividade inovadora. Os kits ferramentais práticos sempre trazem os conceitos de empatia, ‘*customer-centric*’ e, mais recentemente, ‘*human-centric*’. É importante, porém, levarmos em consideração o que torna as pessoas inovadoras. Os estudos realizados por Dyer em 2011 resumiram o “DNA da inovação” em uma competência cognitiva essencial e quatro comportamentais (TCU, 2017):

- Raciocínio associativo - competência cognitiva;
- Questionamento - competência comportamental;
- Observação - competência comportamental;
- Relacionamento - competência comportamental;
- Experimentação - competência comportamental.

Essas características nos fazem refletir sobre a real utilidade da qualificação dos servidores do Senado para a inovação. Entre as barreiras citadas por Mulgan e Albury (2003) está a carência de expertise em gestão da mudança e gestão do risco. Para habilitar essa grande potencialidade do SF em recurso humano, faz-se necessária a devida atenção aos parâmetros comportamentais e aos conhecimentos específicos desejáveis para a propagação da inovação.

Apesar da indubitável relevância dos indivíduos, Kay, Goldspink (2012) nos faz retornar à questão dos tipos de inovação para questionarmos a ênfase que deve ser dada.

Eles concluem que a inovação revolucionária é guiada por parcerias e não por personalidades. Felizmente, os servidores da Casa demonstraram ciência do mérito das parcerias ao incluir a atuação em rede entre as potencialidades. Novamente, o foco vai depender dos objetivos da instituição e das inovações almeçadas.

6 Estratégias e expectativas futuras

O cenário ideal formatado pelos respondentes é difuso. Dois servidores citaram a tecnologia como elemento balizador. Um deles ressaltou a maior integração entre tecnologia e processo, apontando uma perspectiva de repetir a evolução atingida de 2 anos e meio para cá, período em que saltamos de 0 para 80% dos processos automatizados em uma das Secretarias da Casa. O outro sugeriu um caminho de incorporação tecnológica para ganhar agilidade e capacidade de interpretação do que vem a seguir.

Uma alternativa referida como indicador de um futuro desejado foi a relação com a sociedade. Os entrevistados comentaram que o SF mostrará que inovou quando houver aproximação maior e que a população vai perceber essa inovação se as nossas funções constitucionais ficarem mais evidentes. De acordo com eles, “o Senado deve ser 100% interativo com a sociedade e dar respostas rápidas”. A interatividade e as participações de diferentes atores são nascentes de soluções. Horne (2008) aprendeu que as inovações não vêm de inovadores solitários em seus laboratórios sonhando ideias completamente originais, mas de redes de inovadores colaborando e recombinao ideias de fontes diversas para criar novas ideias.

Houve ainda menção à inovatividade e à capilaridade como pilares de um panorama ideal. Um dos servidores articulou um quadro no qual “estaremos propondo e implementando coisas que a gente não consegue pensar neste momento... Trazendo a luz”! O foco do último respondente foi no espalhamento das novas práticas. Para ele, “todas as diretorias devem entender que parte da sua missão é inovar, é melhorar seus processos de trabalho”. Este quadro é substanciado pelo fato de que a inovação incremental costuma vir da parte inferior da pirâmide da organização e funciona mais efetivamente quando a liderança sai do caminho (KAY; GOLDSPINK, 2012).

O ponto mais pacificado das entrevistas foi a estratégia a ser seguida para guiar os esforços do Nainova: ganhar o público interno. Os servidores revezaram entre respostas de aproximação com os tomadores de decisão e seus assessores; de

conhecimento a fundo da Casa (quem é quem, como pensam e quais suas relações); de convencimento dos servidores e senadores; e de cativação dos corações e mentes dos ocupantes do SF. Estas recomendações foram seguidas de sugestões tais como criar um programa sobre inovação na TV Senado e organizar eventos ou até um curso sobre o tema para os públicos interno e externo.

Entre os demais encaminhamentos estratégicos, vale a pena realçar o contato próximo com a atividade-fim. Tendo em vista o cenário ideal retratado anteriormente, a atuação inovadora do Senado não pode se apartar dos efetivos produtos e serviços oferecidos à população. Um dos servidores pontuou que “nas áreas-fim é onde tem trabalho de fato acontecendo”. As ações de apoio foram realçadas por mais um respondente: “Ferramentas de apoio ao parlamentar em função da fiscalização do Poder Executivo também vão ao encontro da missão”.

Somente um setor descreveu uma postura ativa de identificação de oportunidades como uma característica oportuna para o novo núcleo da Casa: “O Nainova pode ser nosso aliado ao identificar lacunas e oportunidades de inovação”. Houve outras menções sobre colaboração em projetos e o perfil intersetorial parece agradar a todos. Novamente a observabilidade da inovação foi trazida à tona. Apresentar os resultados do que deu certo é uma estratégia de crescimento na visão de um dos entrevistados. A contribuição de Rogers sobre a necessidade de percepção da inovação é destacada por John Kao, que garante:

A característica mais importante de uma instituição inovadora é que ela tem um sistema explícito de inovação que permeia toda a organização e que é visível, conhecido, gera uma corrente de novas ideias e é tida como vital para a criação de novos valores. (KAO, 1996 apud MULGAN, 2007, p. 25)

Os respondentes abordaram diversos temas, mas deixaram de fora um tópico de grande relevância para uma estratégia inovadora. Apesar das menções nas seções anteriores à atuação em rede, somente um dos entrevistados apontou as parcerias ou interações com o setor privado como caminhos estratégicos para a inovação. Este é um ponto de atenção, pois as empresas privadas podem ser um catalisador de cultura e prática. Afinal de contas, um denominador comum de todas as cinco características-chave da inovação no setor público é que elas se parecem muito com as da inovação no setor privado (BORINS, 2001).

7 Equalizador de expectativas e ranking do ciclo de inovação

As últimas duas questões foram apresentadas aos entrevistados através de ferramentas objetivas com classificação numérico-espacial das respostas. A primeira delas tem a intenção de identificar o balanceamento dos esforços em inovação:

EQUALIZADOR DE EXPECTATIVAS								
	1	2	3	4	5	6	7	
Cultura Organizacional								Soluções Inovadoras
Eficiência e Produtividade								Capacitação e Experiência
Engajamento de Colaboradores								Participação da Sociedade
Tecnologia Disponível								Novas Tecnologias
Insights e Oportunidades								Custos e Serviços

Figura 1. Ferramenta ‘Equalizador de expectativas’.

Fonte: WeGov.

Cada linha representa um quesito no qual podemos pender para um lado ou para o outro. Os itens dos lados esquerdo e direito não são necessariamente dicotômicos, mas indicam uma predileção no direcionamento do foco de atuação do Nainova. Foi solicitado o preenchimento considerando o horizonte do Senado Federal no ano de 2020, o que significa que as respostas compiladas na tabela a seguir não representam as opiniões dos servidores em relação a outros contextos ou à perenidade.

	Respondente 01	Respondente 02	Respondente 03	Respondente 04	Respondente 05	Respondente 06
Cultura Organizacional x Soluções Inovadoras	4	3	6	6	3	5
Eficiência e Produtividade x Capacitação e Experiência	2	4	4	5	5	5
Engajamento de Colaboradores x Participação da Sociedade	4	3	2	2	3	4
Tecnologia Disponível x Novas Tecnologias	6	5	4	6	4	6
Insights e Oportunidades x Custos e Serviços	2	5	4	3	4	2

Tabela 1. Respostas do ‘Equalizador de expectativas’.

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

Em linhas gerais, as opções dos entrevistados foram consistentes. Não houve nenhuma marcação nos valores 1 e 7, o que demonstra uma preocupação com a parcimônia. De acordo com os resultados, a expectativa é de que o Senado mantenha uma postura equilibrada sem a adoção de qualquer extremo nos itens abordados.

No primeiro quesito, tivemos alternância entre os dois lados. Duas pessoas colocaram '3' e sugeriram foco maior na transformação da cultura da organização. A tendência maior, no entanto, foi pela busca de implementação de soluções inovadoras. O resultado desta linha causou surpresa pelos posicionamentos individuais. As pontuações mais à direita foram majoritariamente de servidores ligados a gestão de pessoas, e as pontuações à esquerda majoritariamente de servidores ligados a tecnologia. Aqui ocorreu o maior desvio padrão de toda a amostra. Em virtude da variância, este resultado não produz uma orientação eficaz para as ações de inovação.

Quanto à segunda linha, o destaque foi a tendência central. Somente uma pontuação teve distância maior que um em relação ao centro, e ela foi em sentido oposto à situação da maioria. Em que pese a média próxima a '4', metade dos respondentes acredita ser mais proveitoso privilegiar a capacitação e experimentação dos processos de inovação em detrimento dos ganhos emergentes de eficiência e produtividade.

O primeiro direcionamento uniforme encontrado foi em relação à cooperação interna. Nenhum dos entrevistados priorizou a participação da sociedade. Além das notas unilaterais, este quesito teve a menor média e o menor desvio padrão. Isto está em consonância com o encaminhamento estratégico de ganhar o público interno relatado na seção anterior.

A expectativa dos servidores no que tange à tecnologia também foi evidente. Este quesito teve a média mais distante do centro e apontou uma forte tendência à direita. A sugestão é que o foco da atuação do Nainova seja em trazer novas tecnologias para a Casa ao invés de inovar com as tecnologias já disponíveis. Novamente, as pontuações mais altas não foram das pessoas que trabalham em áreas tecnológicas.

O último item favorecido foi o de insights e oportunidades. As marcações trouxeram uma moderada predileção da busca por novidades. Somente um respondente sugeriu um peso maior para a avaliação dos custos e serviços atrelados às iniciativas inovadoras. Este final, em conjunto com os quesitos de soluções inovadoras e novas tecnologias, revela uma sede por mudanças substanciais. Isto é um combustível para inovações disruptivas, mas um ponto de atenção para a valorização das inovações

incrementais, pois muitos dirigentes consideram que fazer melhor o que já fazemos hoje é uma mera questão de resolver problemas e não de criar algo novo (KAY; GOLDSPINK, 2012).

Para finalizar a entrevista, cada servidor recebeu uma cópia do ciclo de inovação proposto na Figura 2.

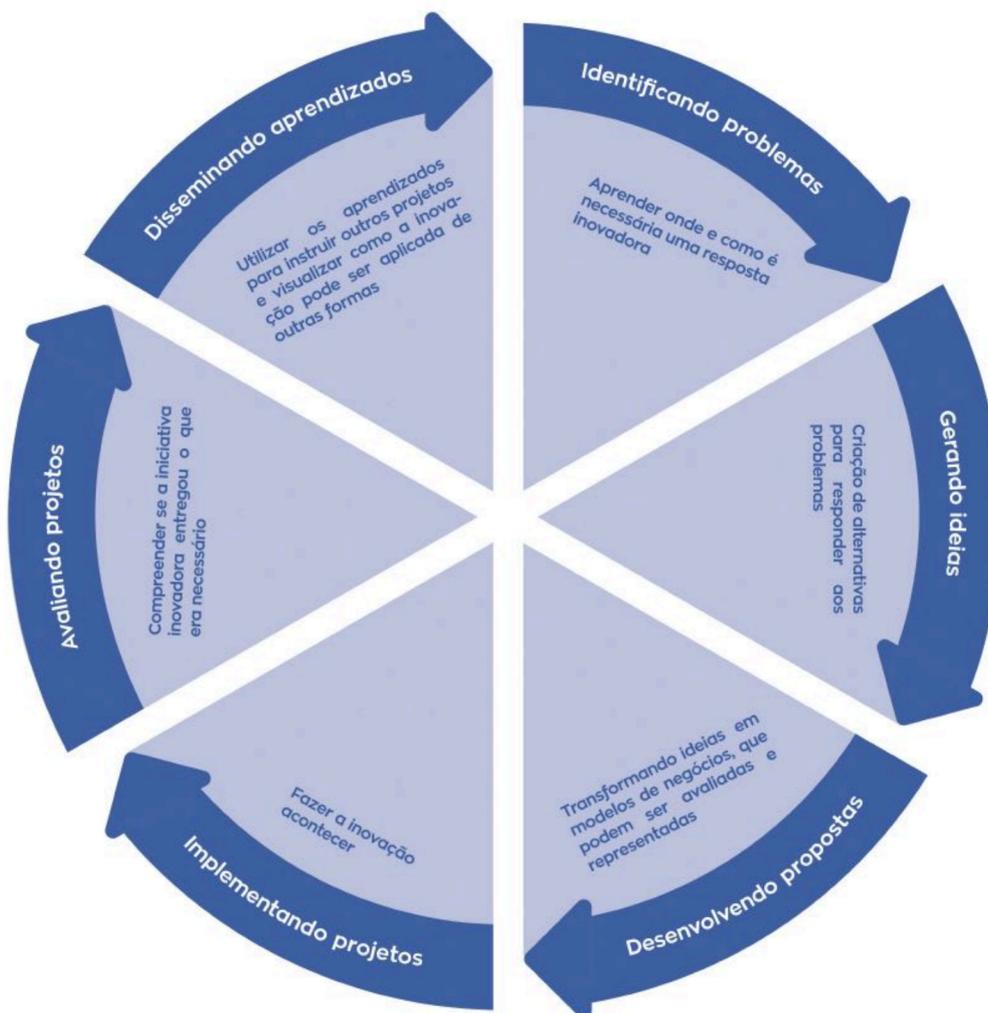


Figura 2. Ferramenta ‘Ciclo de Inovação’.

Fonte: WeGov.

A imagem descreve as 6 fases de um processo contínuo de inovação. O ciclo se inicia no canto superior direito com a identificação de problemas e vai até a disseminação dos aprendizados após a execução dos projetos. Pedimos aos servidores que elaborassem um ranking dessas fases. Todos classificaram as etapas com notas de 1 a 6, sendo 1 aquilo que o Senado faz melhor e 6 o que o Senado faz pior. Os números não podiam ser repetidos e, dessa maneira, todas as etapas foram elencadas comparativamente. O intuito deste instrumento é identificar em que atividades temos

maior déficit de performance. As fases com maior pontuação devem ser objetos de atenção e intervenção para melhoria do desempenho. Um dos entrevistados não pôde responder a tempo esta questão. As cinco respostas obtidas estão elencadas a seguir:

	Respondente 01	Respondente 02	Respondente 03	Respondente 04	Respondente 05
Identificando Problemas	1	3	3	2	2
Gerando Ideias	5	2	1	1	3
Desenvolvendo Propostas	2	5	6	3	4
Implementando Projetos	3	4	4	4	5
Avaliando Projetos	6	6	2	5	1
Disseminando Aprendizados	4	1	5	6	6

Tabela 2. Respostas do ‘Ciclo de Inovação’.

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

O resultado deste último instrumento foi disperso. Em uma análise global, pode-se afirmar que as primeiras duas fases são aquelas nas quais o SF já tem atuado de forma satisfatória. É interessante observar que estas duas etapas são mais conceituais que as demais e possuem efeitos essencialmente intangíveis. Esta observação nos leva a questionar se a percepção de boa execução está ligada à falta de mensuração do êxito desses dois momentos.

As linhas de desenvolvimento de propostas e de avaliação de projetos tiveram pontuações diversificadas e mostraram divergência acentuada entre as opiniões. Ressalta-se que a avaliação é um tema de grande relevância no setor público. Os governos raramente fecham suas funções falidas e tendem a estabelecer padrões muito superiores para os novos programas que para os antigos (MULGAN; ALBURY, 2003). O item ‘Implementando Projetos’ ficou com qualificação preponderantemente negativa. A pior atividade, na visão dos servidores, é a de disseminação dos aprendizados.

Como resultado global pode-se afirmar que é função do Nainova investir fortemente em duas vertentes. A primeira é de execução e controle dos projetos. A atuação deve ocorrer durante os projetos e garantir que a inovação saia do papel. Na segunda vertente - de propagação dos aprendizados - é importante que os ganhos não fiquem restritos à própria iniciativa realizada. O compartilhar dos resultados e a utilização das descobertas como entrada em outros projetos têm o poder de multiplicar os benefícios e balizar futuras ações, evitando retrabalhos e erros desnecessários. A

pauta também é coerente com as falas anteriores dos entrevistados a respeito do desconhecimento do tema Inovação e do que já foi feito na Casa.

8 Conclusão

O ambiente para inovação no Senado Federal é promissor. A Casa conta com imenso potencial de recursos e tem status para firmar excelentes parcerias externas. Os riscos mais graves identificados foram as mudanças na Alta Gestão com a perda do patrocínio da inovação e dissidências internas em função das divergentes expectativas sobre a atividade inovadora da Casa.

A premissa mais importante para o sucesso das inovações está presente: pessoas. Inovadores geralmente prosperam a despeito de, e não por causa de, sistemas e estruturas dominantes (MULGAN, 2007). Contrariando o mito de que a Administração Pública não tem aptidão para tal, Kay, Goldspink (2012) demonstraram que o setor público é historicamente bem-sucedido na implementação de inovações complexas e revolucionárias, mas que isso passa por fazer bom uso dos seus recursos, incluindo o tempo.

Com relação aos riscos apontados, recomendamos robustez, clareza e transparência na definição dos objetivos e metas relativos à inovação. A inexistência de um plano explícito da organização é o maior ponto de exposição tanto do Nainova quanto dos inovadores que já se engajaram em alguma atividade. O TCU (2017, p. 28) afirma que “é fundamental que iniciativas relacionadas à inovação sejam contempladas no planejamento institucional, mediante definição de resultados esperados e delegação de autoridade a departamentos e indivíduos”. Esta ideia já permeia os servidores do Senado e foi expressa por um dos entrevistados: “A Casa devia ter metas periódicas (trimestrais, por exemplo) sobre inovação, com apoio e alinhamento da Comissão Diretora”. Para tanto, o SF e seus líderes devem estar preparados para lidar com arranjos de gestão maleáveis. Uma das três lições para gerentes e diretores de serviços públicos exaradas por Kinder (2013, p. 326) foi: “Não tenham medo de organizações assimétricas.” Ele deixou claro que governanças emergentes e formas organizacionais desajeitadas são resultados comuns de inovação. É importante que os servidores desaprendam valores profundamente arraigados diante do advento da potencial inovação disruptiva (YU; HANG, 2010).

A derradeira contribuição deste artigo é uma reflexão crítica sobre o roteiro e a condução das entrevistas. Optamos por uma conversa predominantemente informal e fluida e obtivemos poucos dados quantitativos para comparação estatística e análise objetiva. Tendo em consideração as dificuldades de absorção dos conceitos e o tempo e o esforço empenhados nos instrumentos de resposta numérica, a escolha parece ter sido acertada. A falta de domínio do tema torna as questões objetivas menos confiáveis. O processo de entrevista adotado é trabalhoso, mas o bate-papo direcionado com explicações, repetições e perguntas gradativas se mostrou efetivo na extração das informações desejadas. Com o passar dos anos e a continuidade das evoluções do Senado Federal no campo Inovação será possível aderirmos a modelos mais estruturados e objetivos de entrevista sobre este tema.

9 Referência bibliográfica

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions. Better Practice Guide. Canberra, 2009.

BARDACH, Eugene. Getting Agencies to Work Together. Washington: Brookings Institution, 1998.

BORINS, Sandford. Encouraging innovation in the public sector. Journal of Intellectual Capital, Toronto, v. 2, n. 3, p. 310-319, 2001.

HORNE, Matthew. Honest Brokers: brokering innovation in public services. Reino Unido: Innovation Unit, 2008.

KAY, Robert; GOLDSPIK, Chris. What public sector leaders mean when they say they want to innovate. Sydney: Incept Labs, 2012.

KINDER, Tony. Innovation in an inter-organisational context. In: BROWN, Louise; OSBORNE, Stephen P. (org.). Handbook of Innovation in Public Services. Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2013. p. 317-331.

MOORE, Mark H. Criando valor público: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

MULGAN, Geoff; ALBURY, David. Innovation in the Public Sector. London: The Stationery Office, 2003.

MULGAN, Geoff. Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. London: NESTA, 2007

LEVITT, Theodore. Creativity is not enough. Boston: Harvard Business Review, 1963.

O CÓDIGO Bill Gates. Direção de Davis Guggenheim. Estados Unidos: Netflix, 2019. Acesso em: 28 dez. 2019.

ROGERS, Everett M. Diffusion of Innovations. 4th Edition, the Free Press, New York, 1995.

SENADO FEDERAL. [Site institucional - intranet]. Disponível em: <https://intranet.senado.leg.br/administracao/governanca-corporativa/sistemas-de-governanca-e-gestao>. Acesso em: 02 jan. 2020.

TCU. Referencial Básico do Programa de Inovação. Brasília, 2017.

TUSHMAN, Michael L.; O'REILLY, Charles A. III. Winning through Innovation: A Practical Guide to Leading Organizational Change and Renewal. Boston: Harvard Business School Press, 2002.

WILLIAMS, Richard S. Managing Employee Performance: Design and Implementation in Organisations. London: Thomson, 2002.

YU, Dan; HANG Chang C. A Reflective Review of Disruptive Innovation Theory. International Journal of Management Reviews, Singapore, v. 12, p. 435–452, 2010.

Modelo para mensurar o valor produzido pelas iniciativas de inovação no contexto interno do Senado Federal

Por Adriano Torres Ribeiro de Castro

O que se entende por inovação?

Passo inicial, pois sem a restrição do objeto não é possível realizar mensuração

O que queremos mensurar e avaliar?

Os processos de difusão da inovação para o indivíduo e para a organização

Entender o processo de cognição de inovações é o próximo passo. Importante para até porque a medição, quando se der em etapas diferentes do processo, apresentará resultados diferentes.

O valor público da inovação

Quando a inovação é conceituada, levanta-se a ideia de que se deve gerar valor, mas o que seria valor no contexto do setor público?

Concurso de Inovação no Setor Público (ENAP)

Apresentação de iniciativa referênciada no Brasil quanto a avaliação de ações de inovação no Setor Público.

A Jornada da Inovação 2019

Capacitação de fomento à inovação realizada no SF em parceria com a consultoria WeGov.

A experimentação: aplicação do modelo às iniciativas da Jornada da Inovação 2019

Teste do modelo aplicado pelos integrantes do GEPA às iniciativas da Jornada da Inovação 2019.

O Modelo de mensuração de resultados

- 1 - Aplicação da metodologia OKR ao processo de inovação
- 2 - Avaliação dos resultados por meio do índice de inovação

Modelo para mensurar o valor produzido pelas iniciativas de inovação no contexto interno do Senado Federal

Autor:¹

Adriano Torres Ribeiro de Castro.

- a) Bacharel em administração de empresas, UNB, Brasília, DF, Brasil;**
- b) MBA em gerenciamento de projetos, FGV, Brasília, DF, Brasil;**
- c) Project Management Professional (PMP), PMI;**
- d) Analista Legislativo, administração, Senado Federal;**
- e) adrianot@senado.leg.br.**

Resumo

Este artigo faz parte do trabalho desenvolvido pelo grupo de estudos e pesquisa acadêmica (GEPA) sobre inovação no Senado Federal em 2019. O escopo inicial da pesquisa se restringia a buscar elementos para subsidiar as ações de inovação no Senado Federal. Porém, os pesquisadores integrantes do grupo perceberam também a carência de modelos de mensuração para inovação no âmbito público e que a falta destes modelos implicava na dificuldade de dizer se as ações de inovação e as estruturas que as apoiava geravam valor de fato. Após pesquisas, entendeu-se que o modelo deve ser constituído por duas partes: a constituição prévia de métricas para ser possível confrontar a situação atual com aquela posterior à inovação; e a geração de um índice de inovação que pudesse ser utilizado para avaliar o processo e os resultados obtidos em momento posterior à prototipação ou à implementação.

Palavras-chave: inovação. Mensuração. Valor público. Senado Federal. Índice de inovação.

Model to measure the value produced by innovation initiatives in the internal context of the Brazilian Federal Senate

Abstract

This paper is part of the analysis of the Brazilian Federal Senate Innovation Research and Study Group (GEPA) of 2019. The initial scope of the research was restricted to

¹ Colaboradores: Daniel Araújo Pinto Teixeira; Daniel Pandino Werneck; Fernando Dall Onder Sebben; Henrique de Campo Porath.

seeking elements to support innovation actions in the Brazilian Federal Senate. However, the group's researchers also identified the lack of measurement models for innovation in the public sector and because of that it was difficult to say whether the innovation actions and the structures that supported them actually generated value. After some researches, It was understood that the model should consist of two parts: the prior constitution of metrics to be able to confront the current situation with that after innovation; and the generation of an innovation index that could be used to evaluate the process and the results obtained after prototyping or implementation.

Keywords: innovation. Measurement. Public value. Federal Senate. Innovation index.

1 Introdução

A inovação no setor público tem passado do status de modismo para o de necessidade nos últimos anos. O crescente aumento da cobrança de resultados sobre os gestores públicos tem exigido que estes busquem soluções alternativas e criativas para problemas e oportunidades identificados. Com isso, a inovação passa a ser tida como um pilar para a sobrevivência das organizações públicas.

Porém, mesmo com a valorização da temática, devido à dificuldade de mensuração dos resultados, há ainda muita descrença sobre a real eficácia das ações de inovação.

Esta dificuldade advém, primeiramente, da inexistência de consenso sobre quais iniciativas poderiam ser consideradas ou não inovadoras. Por exemplo, há líderes que consideram algo como inovação apenas se o resultado for disruptivo. Ações que geram resultados incrementais não seriam relacionadas como parte do rol de inovações realizadas. Existem também autores, como Rogers (1995), os quais defendem que a caracterização de algo como inovação dependerá da percepção de cada indivíduo, assim, a lista de resultados a serem avaliados irá necessariamente mudar a depender da interpretação.

Outro ponto que contribui para a adversidade na mensuração é a percepção sobre o estágio em que uma iniciativa deve estar para ser considerada como passível de avaliação, até porque, mesmo que ela não chegue à etapa final, muitas vezes, a ação gera resultados diretos e indiretos durante o processo, inclusive nas fases iniciais (ROGERS, 1995). Este processo é organizado em etapas que são ultrapassadas de

acordo com o processo interno de consciência e decisão que o indivíduo tem com a determinada inovação. Sobre as fases de uma inovação, cabe ainda ressaltar que ela perpassa o momento de experimentação, o qual pode acarretar em erros e até mesmo desistência do processo. Isto pode ser entendido como desperdício para algumas pessoas e termina por limitar iniciativas por aversão ao risco de punição.

Por fim, ainda há outro fator que merece ser destacado, que é a determinação do valor gerado pelas iniciativas de inovação. Ao abordar a temática de valor no contexto público, Moore (2002) explica que uma ação terá valor público quando os gestores atingirem as metas estabelecidas pelo legislativo. O que se percebe no contexto do Senado Federal é que o valor da inovação está relacionado à percepção da liderança sobre a utilidade da ideia proposta. Inclusive, a liderança é apontada por Brandão (2012) como um dos indutores da inovação em organizações públicas, com isso o alinhamento das ações com os valores percebidos pela liderança pode contribuir para o fortalecimento das iniciativas.

Considerando os pontos destacados, este artigo objetiva: expor referencial teórico que subsidie a reflexão sobre o desafio de mensurar o valor produzido pelas iniciativas de inovação no Senado Federal; apresentar uma proposta de aplicação da metodologia OKR (objetivos e resultados-chave) ao processo de inovação com o intuito de gerar métricas de resultado e posterior mensuração do valor gerado; e propor um índice de resultados de inovação para que a organização tenha um parâmetro de comparação de resultados entre suas iniciativas.

O índice de inovação proposto foi construído utilizando como base os referenciais teóricos aqui apresentados, o contexto do Senado Federal e os parâmetros de avaliação já utilizados pelo “Concurso Inovação no Setor Público” organizado pela ENAP (Escola Nacional de Administração Pública).

A utilização do índice será exemplificada por meio de sua aplicação às iniciativas realizadas durante a Jornada da Inovação em 2019. Este foi um programa de fomento à cultura de inovação realizado no âmbito do órgão ao longo do ano e que contou com a participação de 119 colaboradores de maneira direta, cerca de 30 servidores atuando como mentores auxiliando no desenvolvimento dos projetos e o apoio de consultoria externa para sua realização. Os dados foram obtidos ao longo do ano por meio de entrevistas não estruturadas com os membros dos projetos, de observações das discussões dos grupos durante as dinâmicas, dos relatórios gerados

pelo Núcleo de Apoio à Inovação (Nainova) e das apresentações finais realizadas pelos grupos aos gestores do órgão.

2 O que se entende por inovação

Quando se aborda a palavra inovação, geralmente, a primeira associação que é feita por qualquer indivíduo é com o termo invenção. Porém, é possível dizer que nem toda inovação será uma invenção. Tal correlação termina por gerar expectativas diante de determinadas iniciativas que, por vezes, podem não ser satisfeitas com os resultados obtidos.

A clara definição do que deve ser considerado como inovação é muito importante para este estudo, pois impacta diretamente na seleção das iniciativas que podem ou não ser incluídas na amostra de mensuração de valor. A OCDE (2005) tem publicado desde 1990 um documento denominado “manual de Oslo” em que expõe diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Em sua terceira edição define o termo como sendo:

Uma inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas.

É interessante ressaltar que nesta definição, uma inovação pode ser tida não apenas como a implementação de um produto, bem ou serviço, mas também de um processo, de um novo método de marketing ou de um novo método organizacional nas práticas de negócios. Trata-se de um conceito abrangente, pois, tradicionalmente, inovação costumava ser relacionada apenas à implementação de produtos, bens ou serviços.

Com o intuito de complementar a definição, a OCDE (2005) ainda apresenta no manual seis tipos de mudanças que não devem ser enquadradas como inovação: interromper o uso de um processo, um método de marketing ou organizacional, ou a comercialização de um produto; simples reposição ou extensão de capital; mudanças resultantes puramente de alterações de preços; personalização; mudanças sazonais regulares e outras mudanças cíclicas; e comercialização de produtos novos ou substancialmente melhorados. Para o serviço público, a explicitação de que a simples reposição ou extensão de capital, bem como a personalização de produtos, bens ou

serviços não serem inovações é um posicionamento importante e que deixa mais claro a todos que determinadas práticas não devem ser vistas como iniciativas inovadoras.

Alinhado à definição exposta pela OCDE, Albury (2005) destaca que inovação no setor público deve ser entendida como a criação e a implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega que resultam em significativa melhoria de eficiência, efetividade ou qualidade nos resultados. O autor delinea critérios pelos quais as inovações devem ser avaliadas: eficiência; efetividade; ou qualidade.

De maneira objetiva, a instituição Nesta (2007) define inovação no setor público como sendo a aplicação de novas ideias que trabalham na criação de valor público. Ainda complementa dizendo que, para uma ideia ser considerada inovadora, ela deve ser, pelo menos em parte, algo novo, e precisa ser implementável e útil. O ponto que merece ser destacado nessa definição é a importância dada à criação de valor público, ou seja, caso a iniciativa não gere valor público, ela não pode ser considerada como inovadora.

E para destacar o aspecto da percepção do indivíduo sobre o que pode ou não ser uma inovação, Rogers (1995) coloca que uma ideia, um objeto ou uma prática serão inovadores desde que sejam caracterizadas como novos para aquela pessoa ou unidade que a observa ou com quem tem contato. É interessante essa percepção, pois mostra que algo pode ser considerado inovador para alguém, mesmo que já seja conhecido ou até mesmo implementado em outro ambiente e que não seja mais visto como inovação. Essa visão é muito comum no setor público, tanto internamente nos órgãos como também entre organizações. Talvez uma das causas raiz desse tipo de interpretação é o desequilíbrio na difusão de informações, inclusive sobre inovações. No caso do Senado Federal, percebemos que há uma recorrência dos indivíduos que se envolvem nas ações de inovação. Pressupõe-se que o desnivelamento da comunicação seja uma das causas desse efeito.

Com o intuito de complementar a definição de inovação e deixar claro que ideias que produzem melhorias em produtos, bens, serviços e processos já existentes também podem ser tidas como inovação, autores como Bloch (2011) e a OCDE (2005) categorizam e diferenciam as ações inovadoras como incrementais ou disruptivas.

De acordo com a OCDE (2005) e Bloch (2011), uma inovação é tida como radical ou disruptiva quando causa um impacto significativo em um mercado e na atividade econômica das empresas nesse mercado. Através dessa ótica, o que importa

avaliar para classificar a inovação como disruptiva será o impacto que ela causa, e não apenas se ela traz uma novidade. Isso é importante, pois o impacto só pode ser auferido, na maior parte das vezes, algum tempo após a adoção, o que torna mais complexa a sua constatação.

Utilizando essa classificação de inovação incremental e disruptiva, Cunha (2017) realizou um estudo sobre casos internacionais de inovação no setor público que reforça a posição exposta por Pollit (2011), em outra pesquisa, de que as inovações no contexto público são, de maneira geral, incrementais e não disruptivas. Trata-se de um ponto que merece destaque, pois, muitas vezes, por conta da expectativa dos gestores por mudanças radicais, melhorias incrementais são desvalorizadas e retiradas do rol de iniciativas inovadoras. Esta conduta contribui para um ambiente no qual os indivíduos preferem se ater aos processos contínuos, dado que a ação de sugerir algo incremental pode não ser bem compreendido como algo que trará valor.

Quando se trata de diferenciar as inovações, uma das tipologias encontradas na literatura e apresentada por meio do conceito de inovação da OCDE (2005) é a que classifica as inovações em quatro tipos: produto; processo; marketing; ou organizacional. Bloch (2011) fez uma adaptação dessas categorias para o setor público e substituiu a classe marketing por comunicação, mais adequada ao contexto público. Vieira (2016) aponta em seu estudo que as inovações encontradas no setor público, geralmente, são da ótica de processo, isto é, há uma ênfase na implementação de um método de entrega de serviços novo ou melhorado comparado com os processos anteriormente existentes nos órgãos. Este tipo de classificação é importante para o processo de mensuração de resultados, pois contribui para a diferenciação quanto à forma de analisar o valor gerado.

Ainda tratando de categorias de inovação, mas agora com foco apenas nos resultados, Vieira (2016) criou, por meio de pesquisa a outros trabalhos sobre inovação, os seguintes grupos de resultados de inovação:

Resultado	Definição
Melhoria na entrega e/ou qualidade dos serviços	Impactos positivos sobre os mecanismos de entrega de serviços e/ou nos próprios serviços, incluindo aumento da satisfação e do envolvimento dos usuários
Melhoria da gestão organizacional	Impactos positivos sobre a eficiência e efetividade da organização, incluindo ganhos de produtividade e melhores resultados em

	indicadores de desempenho
Melhoria da imagem e relações institucionais	Impactos positivos sobre a imagem da organização e no relacionamento com outras organizações, incluindo melhoria na capacidade de resolução de desafios sociais, aumento do prestígio da organização e envolvimento de parceiros
Melhoria do clima organizacional	Impactos positivos sobre o clima da organização, incluindo melhorias nas condições de trabalho, satisfação dos colaboradores e aprimoramento da cultura de inovação

Quadro 1. Resultados de inovação

Fonte: Adaptado de Vieira (2016).

Esta classificação apresentada por Vieira será utilizada como um dos critérios que irão compor o índice de inovação.

Antes de os resultados da análise deste estudo serem apresentados, cabe ainda uma breve exposição de conceitos relacionados aos estágios da inovação e ao valor público gerado por elas. Entende-se como necessária esta apresentação por conta da dificuldade de se identificar o momento em que os resultados de inovação devem ser mensurados e por ser esperado um valor público como benefício, conceito este, muitas vezes, subjetivo e que gera divergências de interpretações.

3 Os processos de difusão da inovação para o indivíduo e para a organização

O processo de decisão-inovação apresentado por Rogers (1995) é uma sequência de etapas em que o indivíduo ou unidade de negócio passa primeiro a ter conhecimento sobre uma inovação, em seguida forma uma opinião em relação a ela (persuasão), decide se adota ou não, implementa e por fim confirma novamente a decisão quanto à adoção. Durante a primeira fase, o indivíduo, já consciente ou não de um determinado problema, passa a visualizar algo como uma possível solução. Logo após, ele busca mais informações sobre a solução e começa a formar uma opinião positiva ou negativa sobre ela, passando a ter elementos suficientes para a tomada de decisão quanto à adoção ou não. Optando pela adoção, o indivíduo se mobiliza para implementar e, por fim, entra em uma fase de confirmação, na qual ele buscará constantemente outras

informações para manter a decisão anteriormente tomada ou para alterá-la e desistir da inovação.

É interessante destacar que, apesar de os projetos da Jornada da Inovação (detalhada em tópico posterior deste artigo) terem chegado apenas até à etapa de protótipo, fase anterior à implementação quando se analisa sob a ótica do processo de inovação organizacional, as pessoas que participaram dos projetos passaram por todas as etapas do processo individual definido por Rogers (1995).

Quando se pensa em processo de inovação em âmbito mais macro como o das organizações, Rogers (1995) entende que há cinco fases sequenciais e que são agrupadas em duas etapas maiores: iniciação e implementação.

A primeira fase da iniciação é a configuração da agenda, momento em que um ou mais indivíduos identificam algum problema na performance da instituição ou encontram alguma nova ideia que poderia ser benéfica para a organização. Aqui, Rogers (1995) mostra a origem das inovações, podendo advir de problemas ou de soluções já existentes, mas ainda não incorporadas à organização. Como será apresentado mais à frente, os projetos da Jornada da Inovação tiveram seu cerne focado em problemas.

A fase seguinte é a de correspondência, ocasião em que há uma análise de confluência entre o problema e a inovação para testar a viabilidade da solução com a disfunção encontrada. Aqui, também são levantados possíveis efeitos da solução, subsidiando os gestores na decisão de continuar ou não com a implantação da inovação. Esta fase também foi percorrida pelos projetos da Jornada da Inovação. Nela, as equipes confrontaram os problemas com as propostas de solução desenvolvidas e as apresentaram a líderes, colegas e agentes externos para verificar a pertinência e possíveis efeitos gerados pela implantação.

As próximas fases fazem parte da etapa de implementação, sendo em ordem: redefinição/reestruturação; esclarecimento; e rotinização. Durante a redefinição/reestruturação, a inovação é modificada e reinventada para se ajustar à situação particular enfrentada e as estruturas organizacionais diretamente relacionadas são alteradas para que a implementação seja possível. Em seguida, a inovação é colocada gradualmente em uso, de modo que a nova ideia começa a ficar mais clara para todos os indivíduos da organização. Na última fase, a rotinização, a inovação é incorporada à rotina da instituição e com isso a ideia deixa de ser tratada ou considerada como inovação. Como este estudo se restringiu até o momento em que os protótipos da

Jornada da Inovação foram apresentados, estas fases da etapa de implementação não serão avaliadas.

Como mencionado anteriormente, para entender melhor os resultados de uma inovação no setor público, considera-se relevante uma breve exposição de referencial sobre o significado do termo valor público. Essa fase justifica-se pela expectativa de percepção de valor gerado para os stakeholders internos e/ou externos à organização.

4 O valor público da inovação

O termo valor é geralmente utilizado nas definições de inovação quando se deseja fazer uma referência aos resultados que as iniciativas podem gerar. Porém, a palavra valor é subjetiva, até porque a percepção do que deve ser valorado para um determinado indivíduo, grupo ou organização pode variar quando se compara com a percepção de outros.

Moore (2002) aborda em seus estudos que, quando se trata do setor privado, pode-se considerar que o gestor gera valor quando consegue produzir e vender produtos por preços acima do valor de produção e comercialização. Já no âmbito do setor público, o objetivo do trabalho dos gestores não é tão claro e com isso o planejamento do que eles precisam realizar para criar valor é ambíguo. A avaliação de valor gerado ou não é ainda mais difícil. Ele ainda complementa dizendo que os gerentes só podem ter certeza de que o valor público foi gerado se conseguirem mostrar que os resultados obtidos estão de acordo com o custo associado, como, por exemplo, o custo de restrição à liberdade individual e o custo quanto à redução do consumo privado em virtude de parte da renda ser destinada ao pagamento de tributos.

Um dos meios possíveis de se determinar o valor público é entender que os gerentes públicos devem trabalhar para alcançar as metas e os objetivos definidos pelo legislativo da forma mais eficiente e efetiva que eles possam. Apesar dessa visão querer mostrar que o valor será determinado por meio daquilo que os políticos eleitos e representantes das vontades coletivas dos cidadãos decidirem, há posições contrárias que defendem que não existem no sistema princípios e padrões mínimos para garantir que os políticos agirão em prol da criação de valores que sejam públicos e não individuais. (MOORE, 2002)

A avaliação de programa e a análise custo-efetividade também são colocadas por Moore (2002) como técnicas adequadas para a determinação do valor pois, dentre

outros benefícios, não se preocupam com preferências individuais e sim com objetivos estabelecidos coletivamente. Isto difere da análise custo-benefício, por exemplo, que foca nas preferências individuais.

A última forma de calcular valor apontada por Moore (2002) é chamada ‘serviços ao consumidor’. Oriunda da iniciativa privada e bastante utilizada em estudos de inovação, por meio dela se define uma meta para o serviço tendo como foco a busca da satisfação do cliente; com isso, o foco passa a ser a melhoria da qualidade das interações entre governo e cidadãos-clientes.

Contudo, Moore (2002) aponta algumas dificuldades de aplicação dessa técnica. Primeiro, não é muito claro quem são os consumidores dos órgãos governamentais, considerando como tais, normalmente, aqueles que estão do outro lado da ponta ou do outro lado das negociações. Outro problema destacado é que este método funciona bem quando o órgão presta serviços e proporciona benefícios aos cidadãos, porém há instituições que funcionam para impor obrigações na ordem individual, como os departamentos de polícia, a receita federal, as agências de proteção, dentre outras, e nestes casos o estabelecimento da relação fornecedor-cliente fica prejudicada. Por fim, ele ainda destaca que existem relações em que não apenas os clientes das organizações seriam os mais adequados a realizar a avaliação, mas também os demais cidadãos, pois, se o objetivo fosse apenas satisfazer a vontade dos clientes, poderia ser gerada uma discrepância quanto ao que a coletividade deseja em detrimento de interesses individuais.

Como conclusão sobre qual conceito se deve utilizar para definir o que é valor público, Moore (2002) diz que nenhuma dessas formas de pensamento pode expulsar a política de seu lugar para definir o que tem valor para ser produzido no setor público. A única coisa que os gestores podem fazer é encontrar um modo de aperfeiçoar as políticas e de criar uma orientação objetiva quanto ao que se entende por valor público.

Dentre as formas de se definir valor público apresentadas, a que mais se aproxima da adotada atualmente no contexto de inovação do Senado Federal é a de serviços ao consumidor. O próprio método, Design Thinking, aplicado durante a Jornada da Inovação e apresentado mais adiante, é uma forma de se trabalhar com problemas tendo como um dos focos uma persona que possui uma dificuldade e que necessita de um serviço específico para sanar a determinada dor do cliente identificada.

Para concluir a exposição dos referenciais teóricos utilizados neste estudo, será apresentada uma breve descrição do “Concurso de Inovação no Setor Público”,

realizado pela ENAP, considerado o concurso mais importante de inovação do setor público brasileiro.

5 O “Concurso de Inovação no Setor Público” realizado pela ENAP

O “Concurso de Inovação no Setor Público” é realizado anualmente pela ENAP, desde 1996. Em 2019 teve sua vigésima terceira edição. Trata-se de uma iniciativa que visa à premiação de grupos de servidores que buscaram, por meio de inovações, a melhoria na gestão das organizações e políticas públicas, aumentando a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e tornando as ações do Estado mais eficientes.

Conforme destacado no edital do concurso, a iniciativa possui como objetivo: “incentivar a implementação de inovações em serviços públicos do Governo Federal, estadual e distrital que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade, reconhecer e valorizar equipes de servidores públicos que atuem de forma criativa e proativa em suas atividades, em benefício do interesse público e disseminar soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou referência para outras iniciativas e colaborem para fortalecer a capacidade de governo.” (BRASIL, 2019).

Apesar de ser uma ação com foco no setor público, o concurso tem como público-alvo um nicho mais concentrado, sendo aceitas propostas apenas dos servidores públicos que atuam no Poder Executivo federal, estadual e distrital. Dessa forma, iniciativas elaboradas por servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário não podem concorrer ao prêmio. Além deste pré-requisito, as iniciativas somente são aceitas se tiverem sido implementadas há pelo menos 6 meses da data da inscrição, se apresentarem e comprovarem resultados mensurados, se não tiverem sido premiadas em edições anteriores do concurso e se tiverem preenchido corretamente o formulário de inscrição.

É relevante destacar o pré-requisito de apresentação e comprovação de resultados mensurados, pois conforme exposto neste estudo, práticas de inovação geralmente apresentam dificuldade de mensuração de resultados. Essa dificuldade se dá em grande medida por não serem delineados objetivos e resultados de maneira clara e direta ao se planejar e executar a iniciativa, problema este que será resolvido com a utilização da metodologia de gestão OKR (objetivos e resultados-chave), apresentada em tópico posterior deste artigo.

A submissão dos trabalhos é feita por meio de um relato escrito entre dez e trinta mil caracteres e o documento deve ser dividido em três tópicos: descrição geral; destaques da inovação; e lições aprendidas.

Na descrição geral é feita a caracterização da situação-problema, a descrição dos objetivos, o detalhamento das etapas da iniciativa, a apresentação da situação atual após a implementação da inovação e o resumo da ação. No tópico de destaques deve-se apresentar o porquê de a iniciativa ser inovadora, quais foram os resultados, impactos qualitativos e quantitativos, destacando os indicadores utilizados, a especificação dos recursos utilizados e se estes foram utilizados eficientemente, se houve um foco nas pessoas durante o projeto e quais mecanismos de transparência e controle social foram usados. Por fim, no tópico de lições aprendidas, é preciso destacar quais barreiras foram encontradas durante o desenvolvimento, quais delas foram superadas, como isso foi feito e quais fatores contribuíram para o sucesso.

A seleção das iniciativas é realizada por meio de um processo composto por três etapas: triagem de conformidade; avaliação inicial; e avaliação final.

A primeira etapa, triagem de conformidade, é realizada pela ENAP e tem como objetivo verificar o atendimento aos pré-requisitos apresentados anteriormente. A segunda etapa, avaliação inicial, é executada por meio do envio da inscrição da iniciativa a no mínimo três avaliadores externos que analisarão o documento e atribuirão notas de zero (não cumpre) a dez (cumpre totalmente) para cada critério de avaliação especificado no edital. A nota final de cada iniciativa é calculada por meio de média ponderada das notas atribuídas por cada avaliador, utilizando os pesos especificados no edital. São aprovadas para a próxima etapa as dez iniciativas de cada categoria que alcançarem as maiores notas. A terceira etapa, avaliação final, é desempenhada pelo comitê julgador do concurso que selecionará as cinco iniciativas vencedoras de cada categoria.

Os critérios e respectivos pesos utilizados na etapa de avaliação inicial são: inovação, peso três; resultados, peso três; utilização eficiente de recursos, peso dois; foco nas pessoas, peso dois; e mecanismo de transparência e controle social, peso um. O último critério pode ser caracterizado como não aplicável à iniciativa. Neste caso, a nota é retirada da avaliação.

A premiação é realizada durante a “Semana da Inovação”, evento realizado pela ENAP para disseminar o compartilhamento de práticas de inovação entre servidores públicos de todos os Poderes, iniciativa privada e cidadãos.

Os vencedores premiados por categoria - inovação em processos organizacionais no Poder Executivo federal; inovação em serviços ou políticas públicas no Poder Executivo federal; ou inovação em processos organizacionais, serviços ou políticas públicas no Poder Executivo estadual/distrital - recebem um troféu e suas iniciativas passam a compor o banco de soluções e o repositório institucional da ENAP.²

6 A jornada da inovação 2019

A Jornada da Inovação foi um treinamento para servidores do Senado Federal e outros órgãos com o objetivo de capacitá-los a trabalhar de forma colaborativa, inovadora e com o olhar voltado para o governo do futuro.

O treinamento foi ministrado por uma empresa externa que utilizou o método HubGov, baseado no Design Thinking – uma abordagem estruturada para compreender determinado problema e buscar soluções de forma coletiva, empática e colaborativa, experimentando e prototipando ideias antes da efetiva implantação.

No ano de 2019, a Jornada da Inovação contou com a participação de 119 servidores do Senado, organizados em dezoito equipes e em duas turmas, uma no primeiro e outra no segundo semestre.

Os participantes da primeira turma fizeram a sua inscrição de maneira individual e foram divididos em grupos de acordo com seus interesses nos diferentes temas propostos pela direção, de onde os grupos selecionaram os desafios a serem trabalhados. Já na segunda turma, as inscrições puderam ser feitas de maneira individual ou em equipe. No caso das inscrições individuais, os grupos que foram formados puderam escolher o problema a ser trabalhado da mesma maneira que a turma um. No caso das inscrições em grupo, estes já se inscreveram com a identificação prévia de um problema a ser trabalhado.

O processo percorrido pelos participantes contou com quatro módulos, contendo sete encontros presenciais com a empresa externa, além de, no caso da segunda turma, três encontros com a equipe do Nainova para controle, também a empresa prestou consultoria pontual para os grupos, tudo isso ladeado por várias reuniões realizadas pelas equipes internamente. O módulo um tratou da definição e imersão no desafio, o módulo dois abordou a ideação, o módulo três a prototipação de proposta de solução e o

² 60% das iniciativas geradas ocorrem dentro da organização; 75% no DF; 54% tem origem top-down, 3% bottom-up e 42% horizontais. (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017, p.131)

módulo quatro a projetização das soluções. Entre o módulo três e quatro ocorreram as apresentações das propostas de ideias aos gestores e demais colegas do Senado Federal. Cabe ressaltar que estas apresentações não tiveram caráter avaliativo, apenas expositivo. Apenas após a projetização foram as propostas sujeitas a avaliação de viabilidade (material e de conveniência).

7 O modelo de mensuração de resultados

Com o objetivo de propor um modelo de mensuração dos resultados das iniciativas de inovação no âmbito do Senado Federal, serão utilizados os conceitos apresentados anteriormente, a metodologia de gestão denominada objetivos e resultados-chave (OKR), o índice de inovação, criado pelo próprio autor, e os resultados obtidos pelos projetos de inovação durante a Jornada da Inovação de 2019.

Como será descrito a seguir, a mensuração dos resultados de cada iniciativa será verificada pelo índice de inovação. Todavia, para o alcance de dados suficientes para a análise, entendeu-se como necessária a construção prévia de métricas e resultados esperados e estes pontos serão obtidos por meio da utilização da metodologia OKR.

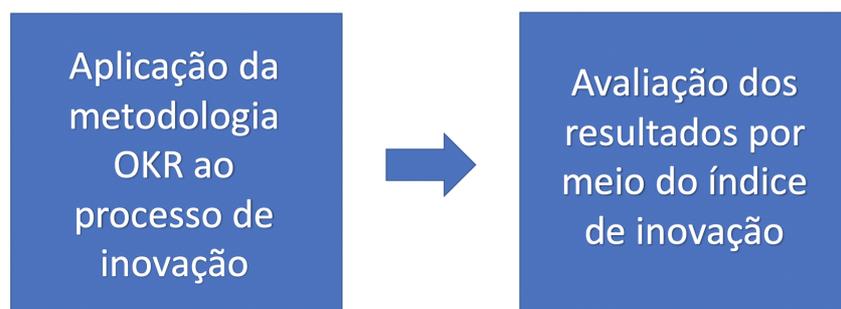


Figura 1: modelo para mensuração de valor gerado por iniciativas de inovação.

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

8 A metodologia OKR aplicada ao processo de inovação

Antes de apresentar o modelo que será utilizado para a mensuração, cabe uma breve explicação sobre a metodologia OKR (objetivos e resultados-chave) que será utilizada como base.

Ela foi concebida por Andrew Grove, ex-CEO da Intel. Contudo, passou a ser mais difundida no mundo corporativo a partir da aplicação da metodologia no Google em 1999 pelo investidor John Doerr. O OKR tem como base dois elementos principais,

os objetivos e o resultados-chave. Os objetivos devem concisos, claros e aspiracionais, já os resultados-chave são duas a cinco metas quantitativas com impacto direto no atingimento do objetivo ao qual estão ligadas. Para a criação destes elementos deve-se pensar na seguinte fórmula: eu vou (objetivo) medido por (resultados-chave).

Doerr (2017) explica que quando comparado às metodologias tradicionais de gestão, o OKR se diferencia em alguns aspectos: as metas são definidas para um período mais curto; os objetivos e resultados-chave são elementos de planejamento mais simples de compreensão e criados de maneira colaborativa; as metas devem ser ambiciosas e não necessariamente terão cem por cento de atingimento; os resultados-chave são monitorados semanalmente; qualquer colaborador da empresa pode ter acesso aos OKRs; há um reforço da cultura orientada para dados; a organização passa a medir seu desempenho com base em resultados e não em esforço de suas tarefas.

Dentre os aspectos mencionados anteriormente cabe destacar a característica colaborativa de criação dos objetivos e o monitoramento periódico semanal. Os dois pontos contribuem de maneira significativa para o alinhamento e engajamento dos funcionários aos interesses da organização.

Apesar de a metodologia ter sido criada inicialmente para melhorar a comunicação e o alinhamento das unidades internas acerca das prioridades organizacionais, com o tempo o OKR passou a ser visto como útil em escopos mais delimitados, como em projetos específicos. Levando este ponto em consideração, percebeu-se que a metodologia seria adequada para o estudo que aqui se apresenta.

Conforme mencionado anteriormente, o modelo de mensuração de valor produzido pelas iniciativas de inovação será composto pela aplicação da metodologia OKR ao processo de inovação e do índice de inovação criado pelo próprio autor. Para a concepção deste modelo, levou-se em consideração o referencial teórico apresentado, bem como a possibilidade de utilização em diferentes contextos de inovação.

Rogers (1995) expôs que a inovação é realizada por meio de processos individuais e organizacionais, composto por etapas ou fases que podem variar a depender do contexto. Da mesma forma, a metodologia OKR é composta por fases que têm diversos produtos gerados em cada uma delas. Levando ambos os processos em consideração, bem como o processo utilizado na Jornada da Inovação do Senado Federal, propõe-se a criação de um novo processo, integrando elementos dos três anteriores. Ele é composto por seis etapas, sendo estas retratadas na imagem a abaixo:

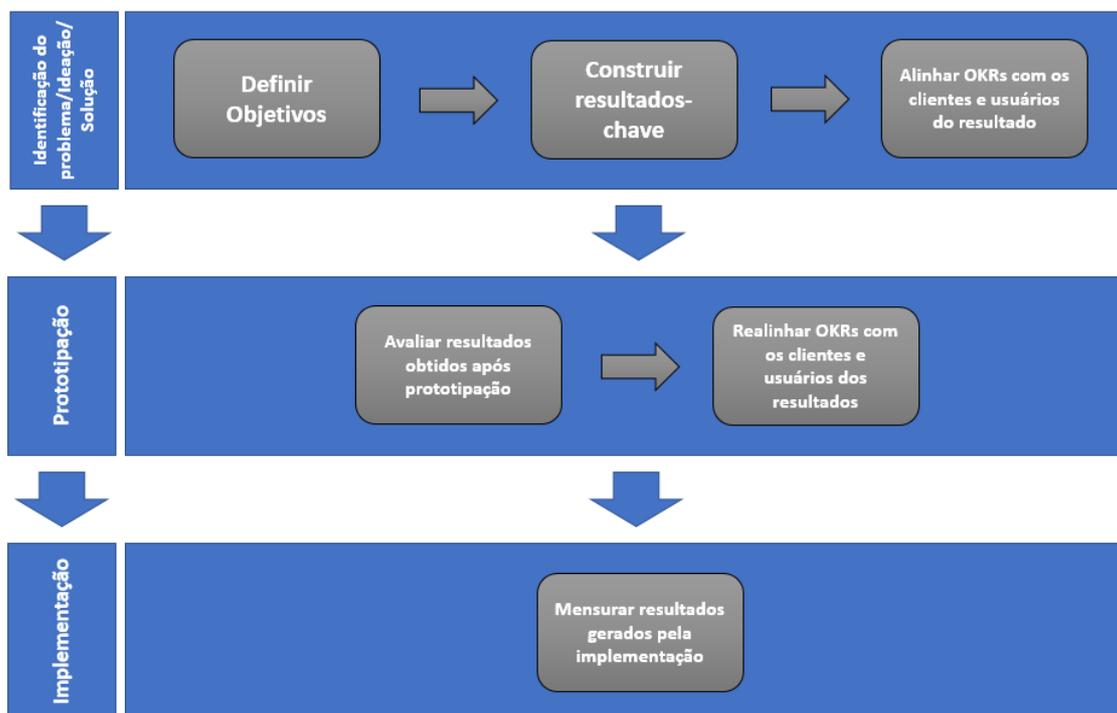


Figura 2: aplicação da metodologia OKR ao processo de inovação.

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

A primeira etapa trata da definição do(s) objetivo(s) que a iniciativa de inovação possui, é o momento de elencar o porquê de aquela ação estar sendo realizada, dizer de maneira clara e aspiracional as razões de se estar investindo recursos e qual realidade ela pretende mudar.

A segunda etapa, construir resultados-chave, está diretamente relacionada com a anterior. Os resultados-chave serão duas a cinco metas quantitativas que expressam a mudança que o objetivo ao qual estiverem associados pretende efetivar.

Em seguida, deve ocorrer o alinhamento dos OKRs gerados com os interesses e expectativas de clientes e usuários dos resultados a serem conquistados. Até a terceira etapa pode-se considerar que o processo de inovação ainda se encontra na fase de ideação e planejamento de soluções.

A partir da quarta etapa, passa-se a estar no momento de prototipação. Nesta etapa deve haver uma avaliação dos resultados obtidos com o protótipo para entender se a solução projetada tem realmente alinhamento com o problema inicial, ou seja, se os resultados planejados por meios dos OKRs estão sendo ou serão, pelo menos em parte, atingidos. Caso se perceba que há algum descompasso entre o que se objetiva e o que

será gerado pela solução, deve-se realizar um realinhamento dos OKRs com os clientes e usuários dos resultados.

Por fim, na última etapa, a iniciativa será implementada e os resultados serão mensurados por meio do atingimento dos objetivos e resultados-chave traçados. Estes resultados serão utilizados para a aplicação do índice de inovação que será apresentado a seguir.

É importante destacar que o modelo aqui proposto não foi aplicado de maneira prévia aos trabalhos realizados ao longo da Jornada da Inovação. Porém, acredita-se ser um modelo interessante para utilização nos próximos ciclos de execução do processo.

9 O índice de inovação

Como segunda etapa do modelo de mensuração do valor produzido pelas iniciativas de inovação, propõe-se a aplicação do índice de inovação. O índice foi criado para incentivar os desenvolvedores das iniciativas a se desafiarem e buscarem soluções cada mais vez mais inovadoras, com alto impacto e geração de valor.

Entende-se que o índice de inovação pode ser aplicado em dois momentos: após a prototipação e antes da implementação; ou após a implementação. Porém, nem todos os critérios serão válidos caso a aplicação seja feita em momento anterior à implementação, pois não existirão dados suficientes para subsidiar a análise. É importante lembrar de, neste caso, informar no cálculo que o determinado critério não se aplica, para que ele seja retirado da fórmula; e que outras aplicações realizadas em etapas diferentes do processo de inovação não poderão ter seus resultados comparados a esta.

O índice é composto por oito critérios, tendo pesos atribuídos a cada um de acordo com o nível de incentivo que se pretende dar a cada um deles em novas iniciativas de inovação. Cada critério é avaliado individualmente por meio de pontuações que variam de zero a cem, sendo zero o não atendimento e cem o pleno atendimento do critério. As pontuações variam de dez em dez, ou seja, zero, dez, vinte, até a pontuação máxima cem. O resultado final do índice será calculado por meio da média ponderada das pontuações obtidas em cada critério.

É importante destacar a diferença entre a nota zero e o ‘não se aplica’ ao critério avaliado. Quando for o caso, a nota zero impactará o cálculo. Já o ‘não se aplica’ fará com que o critério seja desconsiderado do índice. De maneira geral, deve-se atribuir o

zero quando seria possível realizar alguma ação relativa ao critério, porém os envolvidos na iniciativa não o fizeram. Já o ‘não se aplica’ deve ser utilizado em situações nas quais o critério não é cabível, como, por exemplo, o tempo para a geração do valor ou a perpetuidade da geração de valor quando se estiver analisando iniciativas que ainda se encontram na fase de prototipação.

Os critérios foram escolhidos de maneira a proporcionar uma análise de diferentes características dos resultados das inovações. Alguns são relacionados diretamente ao resultado da iniciativa e outros relacionados à identificação de potencializadores de inovação durante o projeto que impactam direta ou indiretamente os resultados.

Entende-se que os avaliadores ou aplicadores do índice de inovação podem ser especialistas; gestores da instituição; beneficiários das iniciativas; ou equipe de desenvolvimento das iniciativas. Acredita-se que o resultado da aplicação irá variar a depender do responsável pela aplicação. Como não houve possibilidade de testar a aplicação do índice por esses diferentes atores para comparar os resultados, sugere-se este experimento como projeto futuro. Neste estudo, o índice foi aplicado e avaliado pelos componentes do Grupo de Estudos e Pesquisa Acadêmica.

Na tabela a seguir são apresentados os critérios que compõem o índice, os pesos, as respectivas descrições e as referências que devem ser utilizadas no momento da atribuição da pontuação:

Crítérios	Peso	Descrição	Referência para atribuição da pontuação
Disruptividade	4	Objetiva avaliar o grau de novidade da iniciativa. Não quer dizer que uma iniciativa de melhoria de processo ou aperfeiçoamento de algo existente seja menos importante, porém aqui se pretende incentivar a quebra de paradigma, fomento da criatividade. Por isso, ações que possuam estas características receberão uma nota superior.	Pontuação 0: não houve inovação. Pontuação de 10 a 40: trata-se de uma inovação incremental que aborda um objeto ou temática já conhecido no âmbito da instituição. Pontuação de 50 a 70: criação de uma inovação incremental e é uma novidade para a organização. Pontuação de 80 a 100: geração de uma inovação radical.
Geração de valor	3	A geração de valor deve ser avaliada de	Pontuação 0: nenhum critério

		acordo com a quantidade de critérios proposta por Vieira (2016) que foram atingidos: melhoria na entrega e/ou qualidade dos serviços; melhoria da gestão organizacional; melhoria da imagem e relações institucionais; melhoria do clima organizacional.	atingido. Pontuação de 10 a 40: um critério atingido. Pontuação de 50 a 70: dois a três critérios atingidos. Pontuação de 80 a 100: quatro critérios atingidos.
Amplitude do impacto	3	Entende-se que quanto mais amplo for o impacto da iniciativa, maior pontuação o critério deve receber. Como possíveis impactados pela iniciativa têm-se: Sociedade; Senado Federal; assembleias legislativas e câmaras municipais; órgão ou setor do Senado Federal; instituições públicas; parlamentares; administração do Senado Federal; servidores efetivos; servidores efetivos e comissionados; todos os colaboradores do Senado Federal.	Pontuação 0: iniciativa sem amplitude de impacto. Pontuação de 10 a 40: inovação com amplitude de impacto setorial, restrito a um determinado setor ou grupo. Pontuação de 50 a 70: inovação com amplitude de impacto intersetorial ou intergrupos da instituição. Pontuação de 80 a 100: inovação com amplitude de impacto interinstitucional ou intergrupos fora da instituição.
Continuidade da geração de valor	3	Por meio deste critério objetiva-se reduzir a descontinuidade de ações de inovação realizadas no setor público. Tendo isso em vista, é necessário verificar se, após determinado tempo da implementação, a iniciativa ainda está gerando valor. Quanto maior o tempo identificado, maior a pontuação. Como base, utilizar-se-á o prazo mínimo de seis meses. Iniciativas que não tenham atingido este prazo poderão classificar este critério como não se aplica.	Pontuação 0: em até 6 meses após a implementação, a iniciativa foi descontinuada e não gera mais valor. Pontuação de 10 a 40: em até 1 ano após a implementação, a iniciativa foi descontinuada e não gera mais valor. Pontuação de 50 a 70: em até 2 anos após a implementação, a iniciativa foi descontinuada e não gera mais valor.

			Pontuação de 80 a 100: após 2 anos da implementação, a iniciativa não foi descontinuada e ainda gera valor.
Envolvimento dos beneficiários e demais cidadãos	2	<p>Como visto na definição de valor público exposta por Moore (2002), não basta consultar os beneficiários diretos quando se implementa uma ação de geração de valor público, pois os interesses destes podem não estar em sintonia com os interesses dos demais cidadãos. Assim, quanto maior o envolvimento de beneficiários e cidadãos no desenvolvimento da iniciativa, maior é a pontuação.</p> <p>Quando pensar em processo, lembrar da sequência de etapas apresentada na primeira parte do modelo de mensuração.</p> <p>Para efeito de avaliação, deve ser considerada a sequência de etapas do processo de inovação apresentada na primeira parte do modelo de mensuração.</p>	<p>Pontuação 0: não envolveu os beneficiários e/ou cidadãos em nenhuma etapa do processo.</p> <p>Pontuação de 10 a 40: envolveu os beneficiários e/ou cidadãos em ao menos uma etapa do processo.</p> <p>Pontuação de 50 a 70: envolveu os beneficiários e/ou cidadãos em ao menos duas etapas do processo.</p> <p>Pontuação de 80 a 100: envolveu os beneficiários e/ou cidadãos nas três etapas do processo.</p>
Custo total de propriedade	2	<p>Este critério objetiva avaliar se a iniciativa preza pelo uso equilibrado dos recursos orçamentários, de pessoal e de TI. Aqui se compara a situação anterior e posterior à implementação e verifica se ocorreu ou não um aumento substancial no uso dos recursos.</p> <p>Quanto menor o aumento no uso contínuo dos recursos, maior a pontuação recebida.</p>	<p>Pontuação de 0 a 40: houve aumento substancial na utilização de recursos.</p> <p>Pontuação de 50 a 70: houve aumento moderado na utilização de recursos.</p> <p>Pontuação de 80 a 100: não houve aumento ou houve redução na utilização dos recursos.</p>
Tempo para geração de valor	1	<p>Entende-se que quanto menor for o espaço temporal entre a implementação da iniciativa e a geração de valor, maior deve ser a pontuação atribuída.</p>	<p>Pontuação 0: o valor não foi efetivado.</p> <p>Pontuação de 10 a 40: o valor foi efetivado após um ano da implementação.</p>

			<p>Pontuação de 50 a 70: o valor foi efetivado após dois meses da implementação.</p> <p>Pontuação de 80 a 100: o valor foi efetivado em até dois meses após a implementação.</p>
Nível hierárquico do proponente da iniciativa	1	<p>Este critério busca o incentivo à geração de iniciativas inovadoras pelos níveis hierárquicos mais baixos da instituição. Com isso, quanto menor for o nível hierárquico do proponente da iniciativa, maior pontuação a iniciativa receberá.</p>	<p>Pontuação 0: a iniciativa foi imposta por fator externo.</p> <p>Pontuação de 10 a 40: a iniciativa foi proposta por ocupante de cargo de parlamentar ou de direção.</p> <p>Pontuação de 50 a 70: a iniciativa foi proposta por ocupante de cargo de assessoria ou de coordenação.</p> <p>Pontuação de 80 a 100: a iniciativa foi proposta por ocupante de cargo de chefia de serviço ou demais cargos e posições que não sejam de gestão.</p>

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

Como dito anteriormente, cada iniciativa deve ser avaliada pelos critérios expostos e o índice final de inovação será calculado através da média ponderada das pontuações recebidas.

No próximo tópico será apresentado o resultado da experimentação do índice nas iniciativas da jornada da inovação 2019 do Senado Federal.

10 Os resultados encontrados com a experimentação do índice de inovação nos projetos da Jornada da Inovação 2019

Como é próprio do método de Design Thinking, ao longo do processo os grupos foram modificando seus desafios e propostas de solução de acordo com as barreiras, as oportunidades, o patrocínio e os riscos que surgiram e que impactaram positivamente ou negativamente a iniciativa.

Antes de iniciar a exposição das análises, é importante destacar que as iniciativas foram avaliadas de maneira individual pelos cinco membros deste grupo de pesquisa, que estes possuem formação e experiências diferentes quanto ao tema inovação e que eles tiveram papéis diferentes ao longo da Jornada da Inovação, o que acarreta em uma visão particular acerca das iniciativas. Apesar disso, os índices das iniciativas gerados por cada um dos integrantes do grupo apresentaram resultados com valores próximos, existindo dispersões um pouco maiores em alguns casos.

O valor obtido por cada iniciativa foi calculado através da média simples das notas geradas pelos integrantes deste grupo de pesquisa.

Os resultados obtidos foram bem interessantes e alinham-se em diversos pontos com as discussões que a equipe coordenadora da jornada da inovação teve com os monitores que participaram no auxílio dos grupos da jornada.

Ao analisar as iniciativas observando cada critério de maneira individual, verificou-se que as ações da jornada apresentaram um baixo grau de disruptividade, tendo 23% com classificação 0 e 58% com classificação na faixa inicial de 10 a 40. É importante lembrar que a inclusão deste critério tem o intuito de motivar os servidores a se desafiarem mais no momento de propor soluções, o que não quer dizer que o valor gerado por uma inovação incremental seja inferior a uma radical, este ponto deve ser avaliado por meio de outros critérios.

Quanto à geração de valor, a maioria absoluta, 51%, das ações foram classificadas na faixa entre 50 e 70, podendo-se concluir que ao menos metade das iniciativas apresentaram 2 a 3 critérios de valor, utilizando como base a classificação de Vieira (2016).

A amplitude de impacto visa incentivar o desenvolvimento de ações que possam gerar valor para um número maior de grupos e indivíduos e 59% das iniciativas foram classificadas na faixa de 50 a 70, ou seja, ações que apresentam impacto intersetorial ou intergrupos da instituição.

O próximo critério tem o objetivo de aumentar o envolvimento do usuário e beneficiário do valor público gerado pela inovação. Quanto maior o envolvimento ao longo do processo de desenvolvimento, maior deve ser a nota atribuída. Os pesquisadores atribuíram pontuações com bastante dispersão o que resultou em 28% das ações com nota 0, 30% com notas na faixa inicial de 10 a 40, 22% com notas na faixa intermediária entre 50 e 70 e 20% com pontuações na faixa mais alta, 80 a 100. Crê-se que este resultado tenha sido influenciado também pelo contato que os pesquisadores

tiveram com os grupos ao longo da jornada da inovação, aqueles que tiveram maior proximidade puderam atribuir uma nota com maior assertividade.

De acordo com o grupo de pesquisa, a maioria relativa das ações da jornada, 43%, não contribuiu para o aumento dos custos totais de propriedade ou chegou até a influenciar positivamente a instituição, ocasionando a redução dos custos. Porém, é importante destacar que a maioria absoluta das iniciativas não chegaram a ser implementadas, o que prejudica a avaliação dos resultados apontados neste e no critério subsequente.

O critério ‘tempo para geração do valor’ também apresentou bons resultados, pois a maioria relativa das iniciativas, 44%, tiveram o valor efetivado em até dois meses após a implementação. É importante destacar que no momento em que se realizou esta análise havia transcorrido 6 meses do término da jornada 1 e apenas 1 mês da jornada 2, com isso, os resultados foram diretamente impactados.

A continuidade da geração de valor deve ser aplicada com o prazo mínimo de 6 meses após a implementação da ação para que de fato se consiga avaliar a descontinuidade ou não da inovação. Dessa forma, apenas as ações da jornada 1 poderiam ser avaliadas. Levando este ponto em consideração, alguns pesquisadores do grupo consideraram mais pertinente classificar todas as ações como “não se aplica” para que o critério não seja incluído nos cálculos. Como resultado, 50% das ações tiveram nota igual a “não se aplica” e 41% nota “0”.

Por último, a avaliação da proposta da iniciativa quanto ao nível hierárquico teve o intuito de incentivar a geração de ideias nos níveis mais baixos da estrutura organizacional. Aqui não se está medindo o valor das ações, mas buscando um meio que motive os colaboradores de níveis inferiores a se desafiarem e participarem mais da criação de soluções inovadoras para a instituição. A maioria absoluta das ações da jornada da inovação, 78%, foram classificadas na faixa de 80 a 100, isto é, são iniciativas proposta por ocupantes de cargos de chefia de serviço ou demais cargos e posições que não sejam de gestão.

Os resultados obtidos com a aplicação do índice de inovação foram satisfatórios, porém entende-se que o instrumento aqui apresentado ainda carece de mais testes para ser aperfeiçoado. Como mencionado, um dos pontos que deve ser estudado de maneira mais aprofundada é a seleção das pessoas que utilizarão a ferramenta, pois a depender da experiência, nível hierárquico, contato com as equipes, dentre outros aspectos, o resultado final certamente será influenciado. Também foram incluídos critérios no

índice que dependem de um espaço temporal maior para que sejam aplicados, como foi o caso da continuidade da geração de valor.

11 Conclusão e proposta futura de trabalho

O trabalho aqui apresentado busca contribuir para a melhoria do processo de inovação realizado nas organizações públicas. O modelo aqui proposto trata de um aspecto crítico para a melhoria do serviço público em geral, a mensuração de resultados. Mesmo tendo como objeto a inovação, entende-se que as ferramentas expostas no artigo podem ser utilizadas em outros contextos.

Acredita-se que ainda há oportunidades de melhoria do trabalho aqui apresentado. O objeto deste estudo ainda possui pouca referência e deve ter outras pesquisas que subsidiem seu desenvolvimento.

Dentre as oportunidades, sugere-se a aplicação do índice a um rol maior de iniciativas para que os resultados possam servir de subsídios para novos estudos e consequente aperfeiçoamento do modelo demonstrado neste artigo. Esta melhoria pode resultar em acréscimo ou subtração de critérios, alteração dos pesos e até modificação da fórmula de cálculo.

Outro ponto que ainda possui espaço para discussão é com relação aos indivíduos que podem ficar como responsáveis pela aplicação do índice. Entende-se que cada pessoa, a depender da função e do papel que exerce na organização, poderá ter uma percepção diferente acerca das pontuações que devem ser atribuídas aos critérios que compõem o índice de inovação. Assim, sugere-se a aplicação do índice por diferentes grupos de indivíduos e posterior avaliação para definir qual seria o ator, ou grupo de atores, mais adequado.

Por fim, percebe-se que é possível formar um subgrupo dos critérios elencados e aplicá-los em momento inicial do processo de inovação para priorizar iniciativas que devem receber aporte de recursos e autorização para seguir adiante. Esta seria mais uma ferramenta útil para melhorar ainda mais o processo de inovação da organização.

12 Referências bibliográficas

ALBURY, D. Fostering Innovation in Public Services. *Public Money & Management*, 25(1), 51-56, 2005.

BRANDÃO, S.M. Indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. 2012. 201 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração)—Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. Edital do 23º Concurso Inovação no Setor Público. Enap, 2019.

BLOCH, C. Measuring public innovation in the Nordic countries (MEPIN). Oslo: Nordic Innovation, 2011.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação pública no brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: CAVALCANTE, P. et al. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

CUNHA, B. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. In: CAVALCANTE, P. et al. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

DOERR, J. Measure what matters: how Google, Bono, and the Gates Foundation Rock the World with OKRs. Portfolio/Penguin, 2017.

MOORE, M. H. Criando valor público: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

MULGAN, G. Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. London: NESTA, 2007

OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development. Manual de Oslo. Rio de Janeiro: FINEP/OECD, 2005.

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

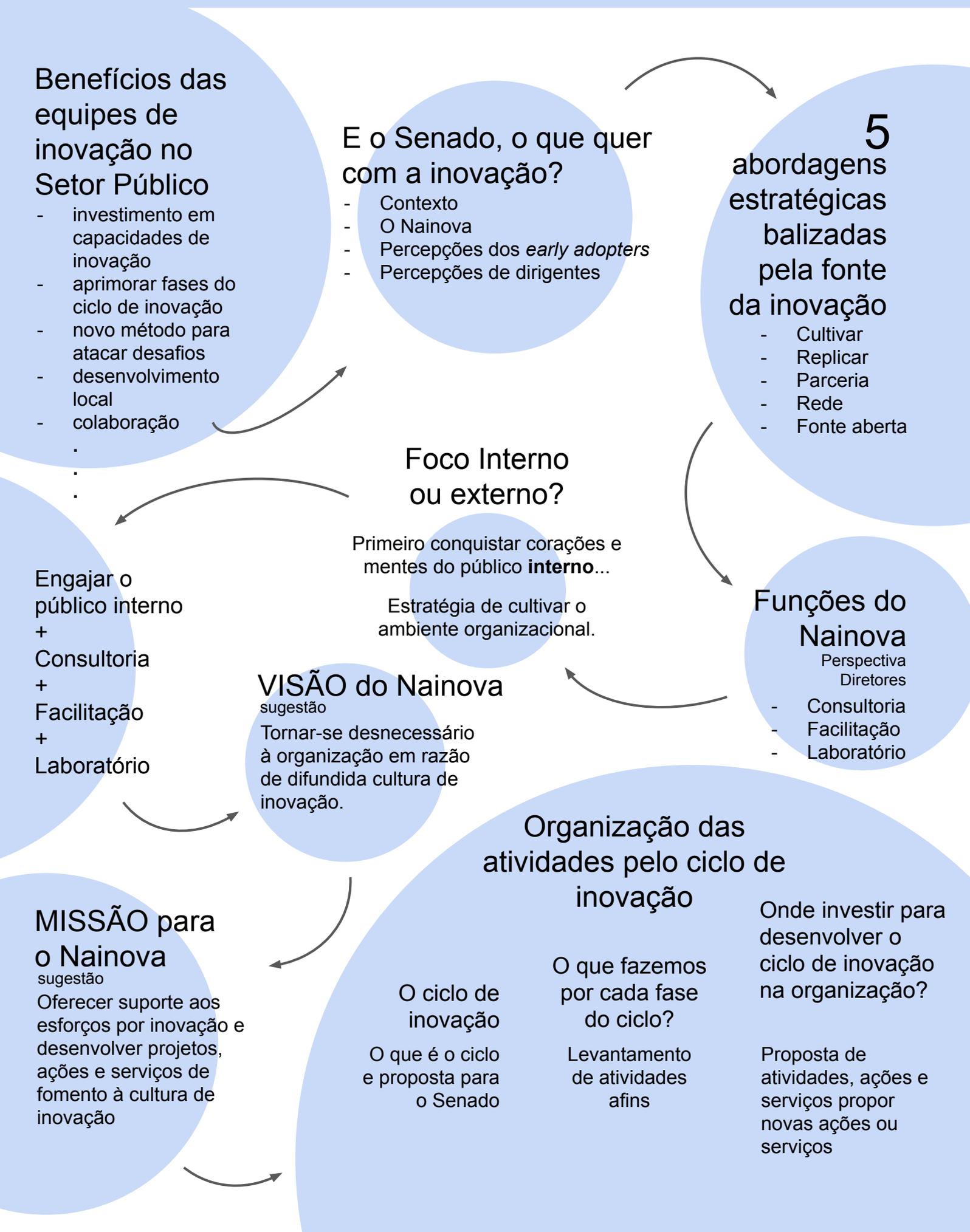
ROGERS, E.M. Diffusion of Innovations. 4th Edition, the Free Press, New York, 1995.

VIEIRA, L. V. Inovação no setor público: indutores, capacidades, tipos e resultados de inovação. 2016. 85 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

Se Nainova...?

Organização e estratégias para o fomento à inovação no Senado

Por Henrique de Campos Porath



Se Nainova...?

Organização e estratégias para o fomento à inovação no Senado

Henrique de Campos Porath¹

Bacharel em Direito, mestre em Sociologia Política
Técnico Legislativo, especialidade Processo Legislativo
Coordenador do Núcleo de Apoio à Inovação do Senado Federal
porath@senado.leg.br

Resumo

Estabelecido em 2019, o Núcleo de Apoio à Inovação (Nainova) é, no início de 2020, a mais jovem unidade do Senado. É, também, manifestação na organização de uma tendência mais ampla de criação de equipes dedicadas exclusivamente à inovação no setor público. Então, pergunta-se: por que as organizações públicas estão procurando investir em inovação de forma estruturada? Quais os benefícios? E o Senado, o que quer com a criação do Núcleo de Apoio à Inovação? A pesquisa que aqui se apresenta é resultado de um estudo teórico-conceitual combinado com achados de uma série de entrevistas e manifestações de diretores e servidores da instituição. Objetivo último: investigar o que o Senado espera de uma iniciativa de inovação, quais suas capacidades, para, combinado com a pesquisa sobre o que tem sido feito além-muros, propor orientação de organização à iniciativa no Senado.

Palavras-chave: Senado. Inovação. Fomento. Organização. Pública

If Nainova...?

Organization and strategies to foster innovation at the Brazilian Senate

Abstract

Established in 2019, Brazilian Senate's innovation support unit, Nainova, is, at the dawn of 2020, its youngest unit. At the same time Nainova is expression of a broader trend of creating teams dedicated exclusively to foster innovation at the Public Sector. So, the question: why are Public Organisations seeking to invest in innovation in a structured manner? What are the benefits? And the Senate, what does it want by creating a unit to support innovation? This research hereby presented is an outcome of a concept-theoretical study combined with findings from a series of interviews and public declarations from directors and servants. Last goal: to investigate what the institution expects from an innovation initiative, what are the organization's capabilities, combined with what has been done beyond walls, in order to, at the end, propose guian operating model to the initiative at the Senate.

Keywords: Senate. Innovation. Fostering. Organization. Public.

¹ Com a valiosa colaboração dos demais pesquisadores do Grupo de Estudos e Pesquisa Acadêmica (GEPA) "Por que inovar? Teorias e práticas para definição de um programa de inovação adequado ao Senado Federal", promovido pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB): Adriano Torres Ribeiro de Castro, Daniel Araújo Pinto Teixeira, Daniel Pandino Werneck e Fernando Dall'Onder Sebben.

1 Introdução²

Em anos recentes, muitas têm sido as organizações públicas brasileiras a investirem em iniciativas dedicadas à promoção da inovação em suas estruturas³. Exemplo disso é a formação de uma ampla rede de laboratórios e equipes de inovação nascida no setor público: a Rede Inovagov⁴. O Senado, testemunha de sua formação e membro desde julho de 2018, percebeu oportunidade de mobilizar energia da organização para o fomento a um ambiente permeável a novas práticas, novos costumes e novos arranjos para enfrentar os desafios que estão no horizonte. Assim, procura desenvolver ações para potencializar aqueles interessados em melhorar seus processos de trabalho, criar serviços mais úteis aos cidadãos, ou mesmo evidenciar projetos de iniciativa própria.

Com esse intuito foi organizado o Núcleo de Apoio à Inovação (Nainova). Embora sua formalização ainda não tivesse sido realizada no início de 2019 foi estabelecida equipe com dedicação exclusiva e disponibilizado espaço no complexo do Senado Federal para suas atividades. A equipe já testava suas ferramentas durante o ano de 2018, muito estimulada pelo que testemunhava na Rede Inovagov, assim chamando a atenção da administração para práticas colaborativas, criativas, transdisciplinares e empáticas, típicas do ciclo atual de fomento à inovação. Foi o apoio da direção da Casa, dedicando recursos humanos e materiais, que criou as condições para ressonar um chamado à transformação.

² Este trabalho, resultado de esforço coletivo desenhado em Grupo de Estudos e Pesquisa Acadêmica (GEPA), promovido pelo Instituto Legislativo Brasileiro, é uma compilação dos achados, em revisão bibliográfica, entrevistas, e declarações públicas, para desenhar um panorama sobre a organização e orientar as ações do recém-criado Núcleo de Apoio à Inovação, o Nainova. Além de mergulho em bibliografia especializada e entrevistas com equipes de outras organizações públicas, buscando conhecer como as organizações públicas (no Brasil e no exterior) têm operado suas funções de inovação, a pesquisa busca registrar uma percepção do ambiente do Senado a fim de montar um diagnóstico da organização para guiar os investimentos no estímulo à inovação.

³ Vale aqui uma definição de inovação para se trabalhar. Evitando adentrar demasiadamente a discussão, procura-se fixar uma definição equilibrada entre o vasto genérico e o restritivo específico, elaborada pelos autores noruegueses Sorensen e Torfing segundo a qual inovação é “um processo intencional, mas inerentemente contingencial, que envolve o desenvolvimento, adoção e a disseminação de ideias novas e criativas que desafiam a sabedoria convencional e trazem uma mudança qualitativa nas práticas estabelecidas em um contexto específico (tradução própria). Original: “(...) *an intended, but inherently contingent, process that involves the development, adoption and spread of new and creative ideas that challenge conventional wisdom and bring about a qualitative change in the established practices within a specific context*” (Sorensen; Torfing, 2011, 303). Friso, novas e criativas ideias para um contexto específico, então não se trata de um ineditismo universal, mas da aplicação de um procedimento antes não experimentado para uma finalidade específica. Dentre as curtas, vale destacar: criatividade aplicada com intenção, para criar valor “*creativity applied with intention, to create value*” (KAO, 2004, statement 2)

⁴ Para mais informações sobre a Rede Inovagov: <http://inova.gov.br/>, acessada em 22 de dezembro de 2019.

Durante seu primeiro ano de funcionamento, em 2019, o Nainova contou com a contratação de uma empresa externa, a catarinense WeGov, para rodar uma ampla capacitação, envolvendo cerca de 150 colaboradores. Essa ação, conhecida como Jornada da Inovação, foi importante para obter um primeiro posicionamento do que poderia ser o modelo da unidade de inovação da organização. Um importante aprendizado da jornada foi demonstrar, em primeira mão, a necessidade de um claro alinhamento entre a Diretoria-Geral, que patrocina a iniciativa, e o Nainova.

A Jornada da Inovação atravessou seu primeiro ano caminhando no limiar do binômio capacitação e resultados imediatos. Havia uma expectativa da direção no sentido de entregas novas, enquanto o que se colhiam eram feedbacks de aperfeiçoamento pessoal. A capacitação já havia sido entendida pela equipe como resultado suficiente, mas a expectativa se provou maior. A ação de capacitação foi organizada em duas turmas, uma no primeiro semestre e outra no segundo. Entre as turmas houve momento para o redirecionamento, após apresentados os resultados do primeiro ciclo.

Esse primeiro feedback da direção representou um importante *input* para a organização dos trabalhos do Nainova. Afora a ação específica da Jornada da Inovação, em outras frentes de atuação tal alinhamento é igualmente necessário. A inserção do Ciclo de Inovação como parâmetro para organização dos serviços de unidades de inovação e, especificamente, no Senado, alinha e distribui os esforços da equipe para manter um vivo ciclo de inovação. Assim, o premente planejamento das atividades do núcleo ressaltou a necessidade desse trabalho que aqui se apresenta.

A função dessa pesquisa é, portanto, de natureza estratégica para a recém criada unidade de inovação do Senado Federal. Ao mesmo tempo em que sonda pelos formatos assumidos pelas iniciativas de estímulo à inovação no setor público no Brasil e no exterior (funcionalidades, estrutura, elementos de organização, objetivos, ferramental, competências, etc) coteja-os com o contexto encontrado no Senado, procurando pelo melhor caminho para que a unidade em formação atinja seu objetivo último: impactar a cultura organizacional e, por consequência, transformar a instituição.

Esse texto, registrando um olhar sobre o ambiente para inovação no Senado e orientações para o Nainova, é o último de uma série de cinco, produzidos por esse grupo de estudos. O primeiro, escrito por Fernando Dall'Onder Sebben, apresenta tese sobre a configuração atual para inovação no setor público lastreado no histórico de formação do

Estado brasileiro e os decorrentes modelos de gestão em prática. O segundo texto, produzido por Daniel Werneck Pandino, sonda por entre diferentes modelos de iniciativas de inovação (sejam equipes, unidades formais ou apenas um conjunto de ações) para ressaltar traços comuns e valiosas experiências. O terceiro texto, produzido por Adriano Torres Ribeiro de Castro, discute maneiras de avaliar esforços e resultados de inovação, propondo, ao final, modelo e critérios de avaliação a serem experimentados no Senado. O quarto texto, escrito por Daniel Araújo Pinto Teixeira, discute o ambiente corporativo do Senado, registrando resultados da pesquisa desse grupo de estudos a fim de apresentar uma visão panorâmica da cultura organizacional e sua aderência a práticas de inovação. Aqui aproveito para duas escusas. Primeiro, o tamanho do texto. Foram muitas as ideias, em diferentes frentes, causando esse incomum tamanho de artigo. E a segunda, pela formalidade, típica da academia

A pesquisa ocorreu durante o segundo semestre de 2019. Além da bibliografia pesquisada, o Grupo de Estudos e Pesquisa Acadêmica (GEPA) entrevistou integrantes de equipes de inovação de outras organizações do setor público para conhecer suas formas de atuação. Foram entrevistados:

- I9 - Gestão (Câmara dos Deputados), Christiane Coelho;
- coLAB-i (Tribunal de Contas da União), Fabiana Ruas;
- GNova (Ministério da Economia), Marizaura Camões;
- InovANAC (Agência Nacional de Aviação civil), Rodrigo Narcizo;
- Casa Civil da Presidência da República, Roberta Martins;
- Office of Civic Innovation da Prefeitura de São Francisco, Califórnia, Estados Unidos, Jane Lim;
- Office of Innovation do San Francisco Municipal Transportation Agency, Darton Ito;
- Núcleo de Estudos e Pesquisas em Inovação e Estratégia da Universidade de Brasília, professor Antonio Isidro-Filho;
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Helio Roberto, Thaísa Lima e Everaldo Valenga Alves;
- C-Inova (Agência Nacional de Energia Elétrica, ANEEL), Elisa Bastos;
- Laboratório da Câmara Municipal de São Paulo, Gustavo Dias.

Objetivo claro da pesquisa é propor uma forma de atuação para a equipe dedicada ao tema inovação no Senado. Para tanto, foi aproveitado material de pesquisa coletado junto a colegas parceiros do Nainova, atuantes como mentores das equipes na Jornada da Inovação. Os achados oriundos das manifestações dos colegas resultam de oficina de dois dias com eles, mentores da Jornada da Inovação, que refletiram sobre as condições de se operar a inovação no Senado.

Ainda em dezembro de 2018, na expectativa de início dos trabalhos do grupo de pesquisa, entrevistamos a Diretora-Geral do Senado, Ilana Trombka, para sondar suas expectativas em relação à embrionária iniciativa de inovação. Também dela, aproveitamos manifestações sobre o tema em declarações públicas no evento de encerramento da Jornada da Inovação 2019 e em vídeo também produzido em torno da Jornada⁵. Para conhecer o que pensam outras lideranças em posições-chave na organização, entrevistamos:

- Diretor-Executivo de Gestão, Márcio Tancredi;
- Diretor da Secretaria de Tecnologia de Informação (Prodasen), Alessandro Albuquerque;
- Diretor de Gestão de Pessoas, Gustavo Ponce;
- Coordenador-Geral do Instituto Legislativo Brasileiro (Escola de Governo do Senado), Leonardo Gadelha;
- Diretora da Secretaria de Comunicação, Érica Ceolin e Coordenadora-Geral, Luciana Rodrigues;
- Chefe de Gabinete da Primeira Secretaria, Thiago Fernandes.

O caminho aqui percorrido inicia estabelecendo valores perseguidos por uma organização para investir em uma equipe dedicada exclusivamente a trabalhar inovação. Em seguida, revisam-se posicionamentos sobre a cultura organizacional do Senado e sua permeabilidade a iniciativas de inovação. Apresentam-se cinco abordagens estratégicas balizadas pela fonte de inovação, graduadas entre interna e externa. Apreciando cinco modelos estruturais que priorizam funcionalidades relacionadas às entregas do núcleo, a reflexão indica quais funcionalidades fazem mais sentido sob o ponto de vista da direção. Apenas então chega-se ao ponto de propor uma missão para a unidade. Com a missão

⁵ Há lacuna na pesquisa digna de nota. Por dificuldades de agenda, não foi possível entrevistar o atual Secretário-Geral da Mesa, Luiz Fernando Bandeira. Dele temos apenas posicionamentos dispersos em trabalhos diversos.

expressa, passa-se à explicação do ciclo de inovação como guia às diferentes frentes de atuação. Finalmente, relacionam-se as atividades concernentes às diferentes fases para auxiliar a detecção de onde é necessária intervenção para manter um ciclo vivo, com fluxo de entradas e saídas.

O processo de inovação é um processo vivo, orgânico. Que esses registros ajudem a orientar o presente esforço pela inovação no Senado, revelando, ainda que parcialmente, as condições de ação e reação que orientam as atividades da equipe do Nainova e da direção do Senado.

2 Benefícios de se investir em uma equipe dedicada à inovação no setor público

O Senado está experimentando esse passo. Nos estertores de 2018, formou equipe e dedicou espaço físico para alavancar ações em favor da inovação na organização. Teve um 2019 agitado, denotando existência de demanda. Foi seu primeiro ano com a equipe em dedicação exclusiva. As atividades foram muitas, e as falhas, aprendizados e felicidades, também.

O Nainova é uma manifestação, no Senado, de uma tendência em curso no setor público. Os laboratórios e as equipes de inovação têm se alastrado rapidamente. Mas, por que as organizações públicas têm apoiado a implementação de equipes ou laboratórios em sua estrutura?

Muito embora as respostas a essa pergunta possam ser diferentes para cada organização, a análise de diferentes respostas indica caminhos a serem percorridos. As respostas oferecidas carregam consigo vislumbre sobre os possíveis benefícios obtidos pelo investimento de dedicar parte da energia organizacional no trabalhar por sua transformação.

Ruth Puttick (2014, p.10, trad. própria) escrevendo sob a chancela do NESTA (*National Endowment for Science, Technology and the Arts*), importante organização no panorama internacional de inovação no setor público, atuante junto ao Governo do Reino Unido, elencou os seguintes possíveis benefícios a serem perseguidos para uma equipe dedicada ao fomento à inovação:

- para enfrentar a insatisfação com as atuais capacidades de inovação em atingir resultados de melhoria e diminuição de custos.
- para aprimorar estágios específicos do processo de inovação, tais como testar ideias geradas ou implementar e escalar, pelo reforço de capacidades inovadoras.

- para enfrentar desafios intrincados e aparentemente insolúveis, tais como educação ou justiça criminal.
- para prover um método novo ou singular, tal como design thinking ou economia comportamental, a fim de estimular uma abordagem estruturada ao processo de inovação.
- para ouvir cidadãos ou outros externos à organização por formas que tradicionalmente têm sido problemáticas.⁶

O texto produzido pela UNICEF (2015, p.17, trad. própria) encontra valor em um laboratório físico pelas seguintes razões:

1. representa um novo método para desenvolver soluções;
2. maior diversidade de habilidades significa maiores possibilidades;
3. encoraja um ambiente colaborativo físico;
4. progressivamente dá suporte ao desenvolvimento local.⁷

Pesquisadores noruegueses, Alsos, Clausen e Isaksen (2015, p.3, trad. própria), levantam como demandas para a crescente necessidade de inovação no setor público os seguintes pontos, organizados em 5 eixos:

A crescente demanda por inovação em organizações públicas tem sido motivada por várias pressões diferentes. Primeiro, cidadãos têm expectativa crescente relacionada à qualidade e disponibilidade de serviços públicos. Segundo, e relacionada, novos desenvolvimentos em tecnologia e pesquisa tornam possíveis novos serviços, algo que estimula demanda por novos serviços públicos. Terceiro, mudanças demográficas têm levado a um aumento na necessidade por serviços públicos, particularmente relacionados a saúde e cuidado com idosos, um desenvolvimento que vai apenas continuar no futuro próximo. Consequentemente, a produção e distribuição de serviços públicos de formas mais eficientes torna-se importante. Quarto, o fato de que recursos públicos são limitados apontam na mesma direção. Contribuintes e políticos estão cada vez mais demandando eficiência dos serviços públicos para reduzir, ou pelo menos não aumentar os gastos públicos. Finalmente, a crescente complexidade demanda novas e inovadoras soluções para resolver problemas sociais em muitas áreas.⁸

⁶ Original: *To tackle the dissatisfaction with current innovation capabilities in achieving improved outcomes and cost savings. / To improve specific stages of the innovation process, such as idea generation testing or implementation and scale, by bolstering innovative capabilities. / To tackle seemingly unsolvable and entrenched challenges, such as education or criminal justice. / To provide a novel or unique method, such as design thinking or behavioural economics, to foster a structured approach to the innovation process. / To listen to citizens and others outside the organisation in ways that have traditionally been problematic.*

⁷ Original: *1 It represents a new method for developing solutions / 2 Greater diversity of skill means greater possibility / 3 It encourages a collaborative physical environment / 4 It progressively builds local development*

⁸ Original: *The growing demand for innovation in public organisation have been motivated from several different pressures. First, citizens have increasing expectations related to the quality and availability of public services. Second, and related, new developments in technology and research make new services possible, something which spurs demand for new public services. Third, demographic changes has led to an increase in the need for public services, particularly related to health and elderly care, a development which will only continue in the near future. Consequently, the production and distribution of public services in more efficient ways become important. Fourth, the fact that public resources are limited point in the same direction. Tax payers and politicians are increasingly demanding effectiveness of public services to reduce, or at least not increase public expenditures. Finally, increased complexity demands new and innovative solutions to solve societal problems in many areas.*

No Senado as razões pelas quais a organização apoia a iniciativa de inovação são várias, a seguir estão algumas, captadas por meio de entrevistas e em manifestações públicas de autoridades. Trata-se de organização quase bicentenária (o Senado foi criado formalmente em 1824 e instalado em 1826). Possui, portanto, métodos de trabalho historicamente arraigados, frutos de uma, ainda que mutável, sedimentada cultura organizacional.

A inovação, naturalmente, está presente no desenvolvimento institucional, decorrência de iniciativas espontâneas pontuais, ou fruto de enfrentamentos locais a situações contingenciais. Não são poucas as inovações a que o Senado já deu luz. A título de exemplo cito o recente enfrentamento ao desperdício de papel, apresentando grandes avanços na organização, inclusive alcançando a tramitação eletrônica de documentos e processos, ou a apresentação de dados orçamentários.

Inovação tem se apresentado ao Senado Federal como ferramenta para lidar com rápidas mudanças internas⁹ e externas¹⁰. Estão claros os benefícios em se ter uma unidade dedicada à inovação, diante do quadro enfrentado pela organização, agravado pela Emenda Constitucional 95\2016 (BRASIL, 2016) - que limita os gastos públicos - e pela recente reforma da previdência, que incentivou uma onda de aposentadorias. O desafio está em fazer a unidade entregar os benefícios que a organização precisa ao mesmo tempo em que entrega valor público à sociedade.

3 Registros sobre o contexto atual do Senado Federal para a inovação

Contexto não é apenas um ambiente estimulante mas um arranjo instalado de estruturas e processos onde as interpretações subjetivas de atores percebendo, compreendendo, aprendendo e lembrando ajudam a moldar o processo.¹¹ (HARTLEY, 2013, p.57)

Hartley fundamenta o procedimento que se encaminha aqui. A conversa com colegas ocupantes de posições estratégicas na organização, o resultado de *brainstorms* com colegas

⁹ Por exemplo: alta de aposentadorias, transição geracional, falta de pessoal, rearranjos estruturais, incorporação de tecnologias, disparidade nos planos de carreira dos colaboradores, deficiência na comunicação interna, isolamento das áreas da estrutura interna, entre outras

¹⁰ Por exemplo: pressão por maior transparência da administração, pressão por disponibilização de dados abertos, crescente velocidade no fluxo de informações, maior participação social, disparidade entre a agilidade do setor público e do privado, desconhecimento sobre a função institucional do parlamento, entre outros.

¹¹ Original: *Context is not just a stimulus environment but a nested arrangement of structures and processes where the subjective interpretations of actors perceiving, comprehending, learning and remembering help shape process.*

*early adopters*¹², apoiados pelos estudos teóricos, querem suscitar um panorama mais amplo em meio ao qual se coloca um novo conjunto de atividades proposto pelo Nainova.

A organização é um corpo vivo. A presença de mais um órgão, mais uma unidade, mais um conjunto de atividades, rearranja as estruturas¹³. Esses registros marcam uma linha analítica, que, combinada com os demais textos produzidos pelo GEPA, contribuem para a fundamentação do conjunto de atividades de inovação. O que se pretende é expor um ponto de vista numa tentativa de sumarizar o conjunto da pesquisa realizada pelo GEPA.

3.1 Nota sobre o contexto da organização para a inovação

No Senado Federal, a inovação vinha sendo tratada como uma função natural, inerente às atividades próprias dos diferentes serviços. Em 2014, foi iniciado pela Diretoria-Geral o programa Manhã de Ideias¹⁴, surgido a partir de participação em curso promovido pelo Amana-Key, liderado por Oscar Motomura. O Manhã de Ideias representou importante sinal da administração no sentido de sua abertura à inovação.

Ao final de 2017, a Alta Administração do Senado Federal, anunciou promissores investimentos para estimular a cultura organizacional em direção a uma prática diferente, incorporando em sua forma de trabalhar ações como técnicas de visualização de problemas e co-criação, alinhando a organização ao ciclo de inovação iniciado pela criação da Rede InovaGov, em 2016. Em julho de 2018 o Senado tornou-se, oficialmente, membro da rede.

A Administração Pública em geral, e o Senado Federal especialmente, enfrenta um significativo conjunto de desafios a que deverá responder nos próximos anos. O mais central deles é o ajuste de sua estrutura funcional ao congelamento orçamentário trazido pela já mencionada Emenda 95 (BRASIL, 2016), no justo momento em que vê seu quadro funcional efetivo esvaziando-se em razão dos debates em torno da reforma previdenciária, agravado pela escassez de concursos na história institucional, e um quadro de desvalorização salarial pela falta de reajustes. Em resumo, pede-se aos servidores fazerem melhor, com menos.

¹² Termo popularizado por Everett Rogers em sua obra *Diffusion of Innovation* (1995, pp. 248-250). Rogers divide a comunidade afeta às inovações em cinco categorias: *innovators* (inovadores), *early adopters* (adotantes pioneiros), *early majority* (maioria pioneira), *late majority* (maioria tardia) e *laggards* (atrasados). A gradação dos primeiros aos últimos representa maior a menor tendência de afeição a inovar ou aderir a elas.

¹³ Cf. CAPRA (1982), onde está a ideia de que não basta entender as partes para compreender o todo. É preciso também uma visão do relacionamento e da interação entre essas partes que compõem o todo a fim de gerar uma visão sistêmica sobre determinado objeto. Cf. também LUKÁCS (1979) e BHASKAR (1986).

¹⁴ Trata-se de uma oportunidade para apresentação de ideias e propostas diretamente à Diretoria-Geral. A Diretoria-Geral, ladeada por seus dois adjuntos, escutam as propostas e analisam sua conveniência. A própria sugestão de criar uma unidade dedicada a trabalhar o tema inovação na Casa passou por esse programa em 2016.

Em termos percentuais isso fica evidenciado pelo gráfico abaixo apresentado pelo Ministro Vital do Rêgo em acórdão do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2017), em relatório ao Acórdão 2779/2017. O gráfico toma por referência o ano de 2016: em vermelho, parte-se de uma base considerando 100% de pessoal, em azul, 5 anos depois, o quantitativo de pessoal do Senado teria caído abaixo de 70%, 10 anos depois, em verde, os níveis estariam um pouco acima de 45%, finalmente 20 anos depois, em amarelo, os níveis estariam um pouco acima de 20%. Ou seja, em 2026 o Senado teria um pouco mais de um quinto dos servidores efetivos a força de trabalho com que contava em 2010, ou, algo em torno de 695 servidores efetivos.

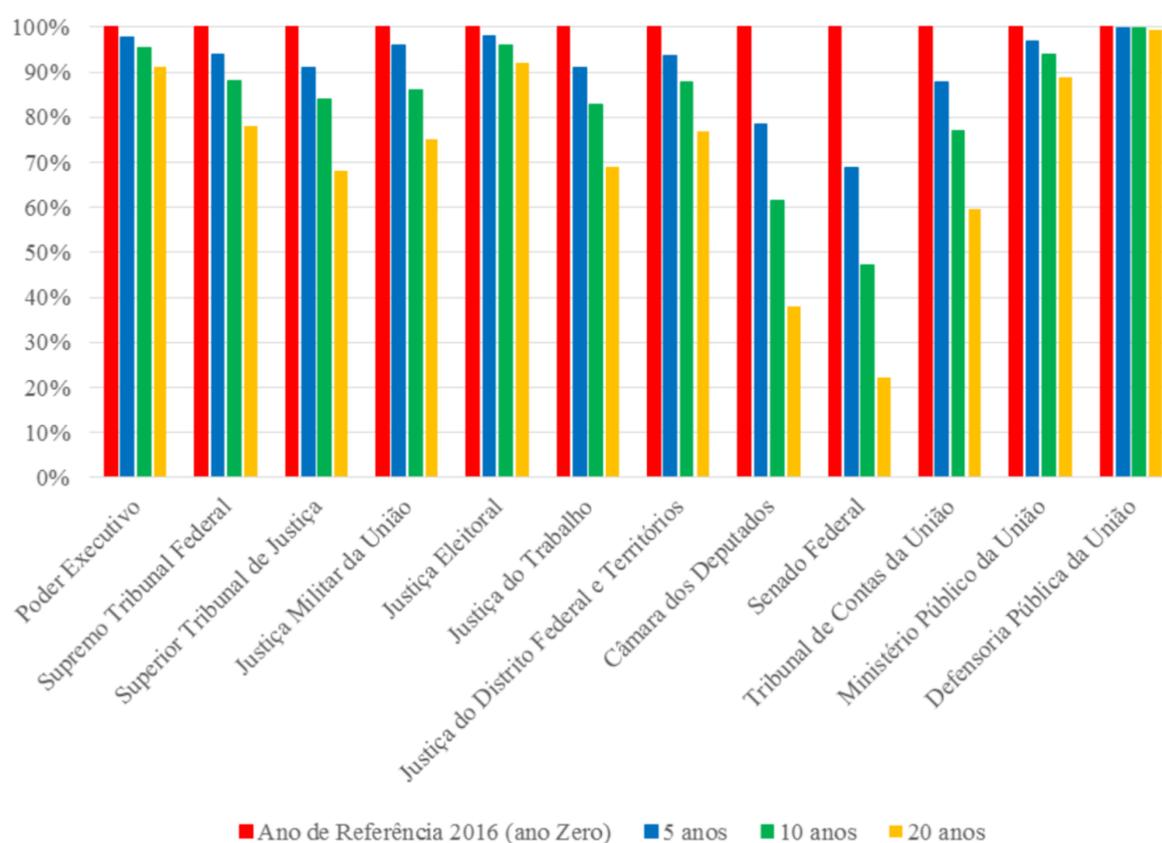


Gráfico. Fonte: BRASIL, 2017, fig. 6.

Muito embora esses dados tenham sofrido alteração em razão das mudanças nas regras para aposentadoria, decorrência da proposta apresentada pelo Governo Bolsonaro e da tramitação da reforma previdenciária no parlamento, a alteração do quadro não é suficiente para ignorar a urgência de ações de combate à precarização da força de trabalho presente no Senado. Não há previsão de concursos para complemento no quadro de servidores, antigos servidores continuam fazendo contas para garantir suas melhores condições de aposentadoria

e as cobranças sobre o aperfeiçoamento da máquina estatal continuam. Essas circunstâncias obrigam à promoção de um verdadeiro choque nos patamares de produtividade e desempenho da Casa Legislativa que, em vista da intensidade do ajuste, precisa mobilizar a organização não somente em seus escalões diretivos, mas, também, atingir os níveis operacionais mais básicos. Como responder a essa circunstância? Uma das ações para arquitetar uma resposta à conjuntura foi a criação de equipe dedicada a estimular ações de inovação na organização, o Núcleo de Apoio à Inovação.

3.2 O Núcleo de Apoio à Inovação (Nainova)

O Nainova é subordinado à Diretoria-Executiva de Gestão (Direg), parte integrante da Diretoria-Geral (DGER), portanto. A equipe está lotada na Assessoria Técnica da Direg. Apesar do núcleo não possuir registro formal no Regulamento Administrativo do Senado Federal, RASF (BRASIL, 2018), já possui espaço físico onde desenvolve a maioria de suas atividades e um ano de experiência de atuação na organização em parceria com a consultoria WeGov.

O espectro de atuação do núcleo é amplo: participa em projetos de Secretarias, desenvolve e busca implementar projetos próprios com o aval da Diretoria-Geral, e organiza e divulga oportunidades de capacitação. Durante o ano de 2019 seu principal investimento foi na Jornada da Inovação, mas atuou também em projetos específicos, principalmente desenvolvendo projetos incipientes indicados pela organização, oriundos de uma ação de estímulo ao engajamento realizado em 2017.

Naquele ano o Senado formou parceria com a Universidade de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA) em torno de um Programa de Engajamento. Atuando com uma equipe orientada pela psicologia positiva, a UFCSPA elaborou um diagnóstico de engajamento na organização e supervisionou o trabalho de cinco equipes internas do Senado Federal a fim de promover projetos de estímulo ao engajamento. Desses cinco projetos, três demonstraram relação direta com o tema inovação - engaja nos 20, espaço de coworking e plataforma criativa - reforçando para a administração a pertinência do investimento. O espaço de coworking foi implementado junto ao núcleo, mas ainda sujeito a melhorias. O engaja nos 20 está na fase final para ser implementado. E a plataforma criativa é uma necessidade consolidada, ainda carente de desenvolvimento para entrar em uso.

O ciclo atual de inovação no setor público, marcadamente em Brasília, encontra forte respaldo na Rede Inovagov. A estratégia de desenvolver e atuar em parceria é já uma realidade para o Nainova. Atualmente, já estabeleceu e nutre pontes com diferentes parceiros. Em uma lista rápida, podemos mencionar: Colab-i (Tribunal de Contas da União), I9 - (Câmara dos Deputados), LabHacker (Câmara dos Deputados), InovANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), Rede Inovagov (Setor público e parceiros da iniciativa privada), Rede Interlegis (Legislativos estaduais e municipais).

3.3 Percepções de *early adopters* sobre inovação no Senado

Em 2019, paralelamente à Jornada da Inovação, foi formada uma rede interna de colaboradores com a função de apoiar o desenvolvimento dos projetos elaborados durante o programa. Foram escolhidos colegas com propensão ao tipo de trabalho: colegas que já atuavam como facilitadores, que lideravam projetos em suas áreas, que ocupavam funções de articulação na organização, ou que procuraram a equipe de inovação manifestando interesse pelo tema. Com capacitação específica também conduzida pela WeGov, esse grupo de cerca de 30 colaboradores, interessados e motivados em contribuir com a nascente iniciativa de inovação, participaram de oficinas para municiá-los enquanto agentes críticos do processo de inovação. Ao longo do ano foram 3 oficinas para esse público: a primeira apresentando e experimentando o *modus operandi* do Design Thinking, a segunda apresentando técnicas de facilitação, e a terceira para discutir a iniciativa de inovação na organização. Essa última oficina tinha os seguintes objetivos específicos:

Discutir necessidades organizacionais para construção de capacidades inovadoras; Laboratório de Inovação? Discutir e definir conceitos-chave para consolidação da operação do NaInova; Discutir os aprendizados da Jornada da Inovação para incorporar ao trabalhos do NaInova. (WeGov, 2019, apresentação de oficina)

Em brainstorm, dia 12 de novembro de 2019, coletivamente foram relacionadas barreiras e potencialidades percebidas na organização. Os pontos de dificuldade e oportunidade foram divididos em 4 temas conforme dinâmica proposta pela WeGov: pessoas, informações, regras e relações. O referido brainstorm surge como um ponto de apoio para o diagnóstico da conjuntura organizacional.

pessoas. Foi marcada a diminuição da força de trabalho e o conseqüente excesso de carga de trabalho em algumas áreas. Foi igualmente notada a persistente perspectiva de operar como se estivéssemos apartados em silos. Há um ambiente de culpabilização pelo

erro, como explorado no artigo-irmão de Fernando Dall'Onder Sebben, Inovação Pública no Brasil: características e desafios contemporâneos (também fruto desse grupo de estudos, ao debruçar-se sobre o sistema de inovação no Estado brasileiro a partir de estudo da OCDE (2018, p.21). Muito embora reconhecido pela direção como parte da inovação, a resposta da cultura organizacional ao erro é percebida como de baixa tolerância, assim indicaram as entrevistas com as lideranças do Senado. Como consequência surge um baixo apetite em assumir riscos, restringindo atividades às atribuições básicas, traduzível pela pouca propensão em investir energia na transformação de sua atividade laboral.

Pelo lado positivo, como oportunidade, reconhece-se o pessoal do Senado como altamente qualificado, com uma nova geração chegando aos postos gerenciais. Com gente inquieta espalhada pela organização. Pelo lado da administração, percebe-se a direção da Casa promovendo ações de inovação, criando condições para um ambiente fértil a transformações.

informações. Recentemente, as funções de comunicação interna do Senado Federal tem sido foco de atenção e transformação. Ações como concursos, exposições, exploração de conteúdo noticioso tem tentado dar vida a um ambiente de convivência na intranet. No entanto, a estrutura piramidal de informação e decisão, combinada com áreas que atuam isoladamente, criam um quadro avesso ao aprimoramento da comunicação interna. Essa dificuldade cobra seu preço com processos mais lentos, falta de conhecimento das ações em andamento e a dificuldade da organização prover respostas sistêmicas a seus desafios.

Mas há respostas em ação na organização. Está em andamento um projeto de gestão do conhecimento conduzido pelo Escritório de Governança (EGOV). Busca-se o desenvolvimento de um sistema de gestão do conhecimento para identificação dos processos críticos e melhor gestão dos conhecimentos por eles gerados. O próprio Nainova surge nesse contexto como um ponto de coleta e distribuição de informação. O diretor do Prodasen, Alessandro Albuquerque, chega mesmo a definir a função de coleta e conexão de informações como função de primeira ordem para o Núcleo: “A unidade de inovação tem de estar muito bem informada do que a Casa tem e do que já tentou fazer”, disse ele.

Outro ponto digno de menção é o recente interesse da organização em conhecer os métodos ágeis: com experiência acumulada, o colega Yuri Bezerra, tem aceitado os convites do Nainova para falar à organização sobre essa forma já aplicada no tratamento da tecnologia de informação desenvolvida pelo Senado.

regras. Como típico no serviço público, temos o Direito Administrativo colocando a inovação na ilegalidade; como lidar com os riscos? Roberta Martins (2019), da Casa Civil da Presidência, diz que o nosso amparo está na boa-fé e no movimento por um melhor serviço público.

Baixa tolerância ao erro apareceu como barreira à inovação não apenas entre os mentores da Jornada. Os diretores, muito embora reconheçam a necessidade do erro em processos de inovação, não veem muito espaço para ele. As repercussões do erro levam a um processo de culpabilização, afetando o ânimo em assumir risco.

Por outro lado, há oportunidade em razão da posição institucional no Estado. O Poder Legislativo tem grande autonomia e capacidade decisória. A atuação próxima aos pólos de decisão facilita o processo de implementação de mudanças, abrindo a possibilidade de questionar e transformar restrições legais. Digno de nota são os esforços dos últimos anos em instituir uma cultura de governança na organização, promovendo lastro para decisões administrativas de importante repercussão.

relações. Constatou-se novamente a dificuldade da transversalidade da organização, cicatrizes ainda sensíveis de um tempo em que a instituição estava fragmentada em estruturas verticais de escassa comunicação. Como consequência, não é frequente uma visão sistêmica sobre as atividades da organização, não há solidariedade nos processos internos. Cada um cuida do seu. As unidades lutam para manter suas entregas em dia e para manter sua equipe a maior possível. Seu corolário é uma difundida dificuldade de movimentação de servidores na organização, fato agravado pela redução do quadro de pessoal concursado.

As oportunidades percebidas nessa categoria relacionam-se à mudança em curso na organização. Não apenas há uma transição geracional, mas com ela vem tomando forma uma nova maneira de a organização operar, colocando em cheque os cristalizados silos e reforçando a necessidade de uma organização mais transversal. Assim, são estimuladas iniciativas de fomento a redes internas, descobrindo e melhor aproveitando competências instaladas na organização.

Ao mesmo tempo, procura-se uma projeção externa. A participação em redes externas conecta o Senado a espaços em que se discute inovação. Recentemente a rede promovida pelo LegisTech, criada pela Bússola Eleitoral, uniu-se à Rede Inovagov e à Rede do Programa Interlegis, como fontes de parcerias e trocas para o Nainova. A participação da organização em um pulsante ecossistema de inovação, com foco no setor público, demonstra

uma vontade presente na administração em acompanhar esse movimento e preparar a instituição para os desafios do século XXI.

3.4 Percepções dos dirigentes sobre o Senado

Nas entrevistas com diretores, o roteiro de conversa passava pela identificação de barreiras, riscos à recém formada unidade de inovação, e potencialidades instaladas na organização. As respostas foram diferentes, acenando para um panorama complexo, típico de uma organização da envergadura do Senado (além dos mais de 6000 colaboradores entre os diferentes tipos de vínculo, há a posição central que o Senado ocupa no Poder chamando atenção e tornando o trabalho de inovação altamente suscetível). As conversas, no entanto, apontaram para dois grandes grupos de risco: a cultura organizacional; e a estrutura rígida, típica do setor público.

Ilana Trombka, diretora-geral, ao falar da rigidez da cultura, pontua: “O sistema é feito para nada sair do lugar, para tudo ficar como está”. A esse fato acrescenta-se a inércia natural de estruturas tradicionais. Márcio Tancredi, diretor-executivo de gestão, menciona um excesso de rigidez para “desconstitucionalizar” a administração e aponta a cultura organizacional como o maior obstáculo a ser transposto, percebendo pessoas ainda acreditando viver nos tempos de “feudos” da organização. Gustavo Ponce (2019), diretor de gestão de pessoas, também menciona o arcabouço legal impróprio para trabalhar inovação na organização. Adicionalmente, enfrentando um ambiente resistente à mudança, o desconhecimento, a desinformação ou mesmo o entendimento como “modismo” da iniciativa de inovação, pode fazer com que se levantem resistências entre os colaboradores, assim assinalou Alessandro Albuquerque (2019), diretor da Secretaria de TI, e Érica Ceolin e Luciana Rodrigues (2019), diretora e coordenadora-geral da Secretaria de Comunicação Social.

Ao tratar dos riscos para a consolidação do Nainova, Ilana Trombka (2018) mencionava a necessidade de uma atitude combativa, resiliente, insubordinada até, que busca soluções para as negativas postas pela burocracia, apresentando-se à organização como uma referência na busca por soluções. Tancredi (2019) e Thiago Fernandes (2019), chefe de gabinete da Primeira Secretaria, mencionaram a necessidade de construir cooperação com outras áreas do Senado. Tancredi, a quem a unidade está diretamente subordinada, falava de um especial apetite da organização em estabelecer ponte com a Secretaria de Tecnologia de

Informação para criar canais de absorção e experimentação com novas tecnologias (como blockchain, inteligência artificial, desenvolvimento de apps, ou mesmo a já difundida automação de processos).

Outro receio que apareceu nas conversas é em relação à inutilidade dos serviços prestados. Leonardo Gadelha (2019), coordenador-geral do ILB, manifestou como ponto importante para consolidação das atividades do núcleo a necessidade de produzir valor para a organização e “cacarejar” os resultados. Ilana, Alessandro, Thiago e Tancredi levantaram o perigo de a unidade se mostrar incapaz de implementar as transformações que realmente importam, entregando pouco valor à organização. Nas palavras de Tancredi (2019) um risco é “(...) perder o ponto de equilíbrio e virar ‘serviço de quase nada’. Faz revisão dos processos dos outros com bases consensuais. Gasta muito para mudar quase nada”. A partir dessas observações, surge a necessidade de um bom diagnóstico e de um plano de atividades bem executado, demonstrando à organização os valores gerados em seu benefício.

4 As cinco abordagens estratégicas orientadas pela fonte de inovação

No Manual do Inovador Público, de Eggers e Singh (2009), a estratégia para o desenvolvimento de ações inicia pela definição da fonte das inovações. De onde se cogita saírem as ideias e a força de trabalho necessária à implementação? Não se imagina com isso a exclusividade da fonte, como salientado no texto, é fonte primária. O manual apresenta cinco estratégias, que se gradam do foco interno ao externo:

Orientação	Foco interno Foco externo				
Estratégia	Cultivar	Replicar	Parceria	Rede	Fonte aberta
Fonte primária da inovação	Comunidade interna	Equipes internas, apoiadas ou lastreadas por experiências bem-sucedidas (outras organizações dentro ou	Equipes internas com parceiros internos ao setor público (outras organizações ou governos) e parceiros externos	Parceiros externos, como ONGs, setor privado, e cidadãos	Parceiros externos

		fora do setor público)	(ONGs e setor privado)		
--	--	------------------------	------------------------	--	--

Tabela 1. Fonte: adaptada de Eggers e Singh (2009)

cultivar. Por essa estratégia os esforços, ações e tarefas voltam sua atenção para o público interno. Trata-se de uma abordagem de estímulo a um ambiente interno criativo, livre, capaz de oferecer as condições para que os próprios colaboradores diagnostiquem, proponham e implementem soluções. Em todos os níveis hierárquicos busca-se por habilidades complementares a fim de colaborarem na solução de um problema da organização. Essa abordagem abre espaço para o envolvimento da base da organização nas atividades de inovação. E assim pontuam Eggers e Singh (2009, p.35):

Empregados da linha de frente¹⁵ frequentemente sabem mais sobre as necessidades dos clientes e têm melhores ideias sobre como melhorar a performance que seus chefes. No entanto, eles frequentemente precisam de ajuda para entender as necessidades da organização como um todo, explicando como suas ideias endereçam essas necessidades, e determinando como implementar a mudança.¹⁶

replicar. Aqui a busca é por olhar para fora da organização e mapear soluções implementadas em outros lugares para o mesmo problema percebido internamente. Há a necessidade de, ao incorporar a solução, investir na adaptação da solução ao contexto local. O pressuposto é que, assim, a organização economiza energia implementando ideias já testadas em outros lugares, e aprendendo com suas experiências.

parceria. Essa estratégia habilita a organização a procurar soluções em conjunto com outros órgãos ou mesmo com a iniciativa privada. As soluções que aparecem pode ser completamente estranhas à organização vez que participam do processo pessoas com perspectivas e práticas enriquecidas pela experiência de trabalhar em outras organizações. Assim, novas abordagens e novas tecnologias contribuem para a superação de restrições internas. O esforço conjunto no desenvolvimento de soluções cria ainda condições de pressão para a adoção da solução em outras organizações.

rede. A estratégia em rede apoia-se em recursos de uma base diversificada de organizações e indivíduos. O desenvolvimento de soluções em rede cria oportunidade para o engajamento no processo de uma multiplicidade de atores, incluindo a sociedade civil. O

¹⁵ Cf. LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

¹⁶ Original: Frontline employees often know more about customer needs and have better ideas about how to improve performance than their bosses. However, they often need help understanding the needs of the entire organization, explaining how their ideas address those needs, and determining how to implement change.

trabalho transversal transpõe as fronteiras das organizações. Quanto mais complexo o problema enfrentado, mais vantagem na plêiade de atores. Poder testar dada solução com diversas organizações indicam mais eficientemente que ideias valem a pena serem perseguidas. Há também incremento na capacidade de resposta das organizações, pelas oportunidades de aprendizado mútuas que acompanham processos dessa natureza.

fonte aberta. Ao adotar uma estratégia de fonte aberta, a organização abre seu processo de solução, afastando-se do monopólio do conhecimento, com um convite para a colaboração voluntária de quem se interessar. Para esse encaminhamento é importante que haja um claro benefício difuso, perceptível por diferentes atores a ponto de fazê-los interessarem-se na colaboração. O apelo à inteligência coletiva coloca à organização um papel de supervisão do processo: aprendendo com ele, proporcionando os espaços adequados para a interação e contribuindo com o fluxo de informações. Com essa abordagem surge a oportunidade de criar repositórios de ideias e ferramentas, atrair especialistas, criar soluções com pouco investimento próprio e engendrar maneiras de um desenvolvimento contínuo das soluções desenvolvidas.

O uso de uma ou outra abordagem, ou ainda qual combinação mais adequada, parte de um diagnóstico dos desafios a serem enfrentados. São vários os critérios que podem ser usados para realizá-lo. Eggers e Singh (2009), relacionam uma série deles atinentes a cada dimensão estratégica.

Com o intuito de facilitar a análise e oferecer ferramenta para o cotejamento dos diferentes pontos de relevância para uma estratégia de inovação, conforme proposto pelos autores, foi elaborado um instrumento baseado nos pontos levantados, com pequenas adaptações para o formato. A intenção não é uma ferramenta exaustiva, científica, mas um exercício de reflexão para implementar estratégias de inovação condizentes às especificidades de cada trabalho a ser desenvolvido.



Para acessar o instrumento, escaneie o QR Code com um aparelho de celular. Será apresentada uma planilha com perguntas pedindo pelo seu grau de concordância com a afirmação. Todas as questões exigem preenchimento. A resposta gradua-se entre nada, pouco, médio e muito. Tendo respondido a todas as perguntas, aparecerá na aba resultado a propensão pela abordagem estratégica adequada.

Código QR. Gerado pelo autor

5 Função do Nainova sob a perspectiva das entrevistas

Durante as entrevistas conduzidas junto aos diretores do Senado foram apresentados tipos de laboratórios, denotando diferentes funções a serem desempenhadas pelas unidades, conforme apresentado no texto sobre as iniciativas de inovação do setor público também produzido no contexto deste grupo de estudos pelo colega Daniel Pandino. Perguntou-se por quais funções acreditavam mais prementes a serem desenvolvidas pelo Nainova. Os tipos apresentados foram: laboratorial, facilitação, consultoria, implementação tecnológica e relações estratégicas.

As respostas obtidas pelas entrevistas apontam a consultoria como o modelo mais indicado. A intenção com esse modelo, como manifestado pelo chefe de gabinete da Primeira Secretaria, Thiago Fernandes, responsável pela administração do Senado é criar apoio a todas as estruturas do Senado, especialmente criar condições de interagir com a atividade fim, dizia ele:

O aspecto ‘Consultoria’ é fundamental porque consegue trazer essa questão da inovação para a atividade legislativa. (...). Acho que é interessante, sim, vocês atuarem no processo legislativo ou no Parlamento, entre os parlamentares. A inovação tem por fim buscar algumas coisas: eficiência, melhoria da qualidade de vida, dos serviços ofertados. É importante atuar nas proposituras que têm em vista esse tipo de perspectiva. (FERNANDES, 2019)

Mas, como bem notado pelo diretor Gustavo Ponce (2019), “todos os modelos propostos convivem e convergem”. De fato, as funções são desempenhadas em algum grau pela unidade. O desafio é encontrar a distribuição das energias entre as funções. Também Ponce indica proximidade entre a facilitação e a consultoria. Facilitação surge como o segundo ponto mais citado nas entrevistas, como forma de enfrentar os “muros internos” da organização, promovendo métodos e abordagens junto aos diferentes setores da Casa.

Como terceiro ponto citado, de fato importante, surge a função laboratorial. A entrega de projetos e a promoção de um ambiente seguro de criação, proposição e experimentação, surge pelas manifestações da diretora-geral, Ilana Trombka (2018), mas também Ponce (2019) valida o ponto defendendo: “O fundamental é um ambiente em que as pessoas se sintam à vontade para propor novas formas e encontrar suporte para desenvolver isso”.

O resultado apontado pelo conjunto das entrevistas aponta que o Nainova deve investir, então, em ordem, nas funções de consultoria, facilitação e laboratorial.

6 Estabelecendo Visão e Missão para o Nainova

Trombka (2019) manifestou-se, por ocasião do encerramento da Jornada da Inovação, desejosa de testemunhar movimento de empoderamento da base da organização. Torcia para que os colegas que haviam participado da capacitação estivessem ávidos a implementar soluções em seu local de trabalho ou agir pela implementação das ideias desenvolvidas durante o processo criativo da Jornada de forma autônoma.

Há uma clara tendência da alta administração do Senado em localizar a fonte da inovação na comunidade interna da organização. A replicação e a busca por parcerias coloca-se como possibilidade suplementar para o processamento de questões pontuais. Importante notar, contudo, que essa é a forma como o setor público tem operado desde a modernização dos Estados nacionais.

O modelo de organização do setor público mudou pouco ao longo do último século. Gerado pelas fábricas do século XIX, que queriam “mãos e pernas”, empregados operavam majoritariamente num sistema hierárquico, baseado em regras. O setor público tendia a inventar a maioria das coisas internamente. Uma resposta típica a um problema era jogar recursos e especialistas nele e esperar pelo melhor resultado. (EGGERS e SINGH, 2009, p. 113)¹⁷

Então, ainda que situada fonte de inovação na comunidade interna, as organizações do século XXI exigem forma mais dinâmica, interativa de organização. Assim, compete ao Nainova abrir condições para, gradualmente, envolver a comunidade externa na solução de seus desafios internos, preparando a comunidade corporativa à forma de atuação ágil, dinâmica, aberta, transversal, que caracterizam as organizações nascentes nos últimos anos.

Mas, no atual processo incipiente de consolidação das atividades, o foco é na comunidade interna. O Senado conta com um estrutura grande, prestadora de muitos serviços e aglutinadora de um capital humano altamente capaz. Como resposta, a unidade de inovação, como eixo de articulação e viabilizadora de propostas, precisa, como proposto na seção anterior, desenvolver suas capacidades de consultoria, facilitação e laboratório.

Resta claro que a estratégia de inovação do Senado abraça a abordagem do cultivo do ambiente interno em favor da inovação. Isso não implica um abandono das demais

¹⁷ Original: “*The organization model in the public sector has changed little over the last century. Spawned by the factories in the nineteenth century that wanted “hands and legs”, employees mostly operated in a rule-based, hierarchical system. The public sector tended to invent most things in-house. A typical response to a problem was to throw resources and experts at it and hope for the best result.*”

abordagens. O Senado já conta com parceiros diretos e participa em redes de apoio mútuo. Muitos dos projetos desenvolvidos internamente já apontaram a pertinência de abordagens complementares, como o aproveitamento de sistemas desenvolvidos por outros órgãos, a consulta direta a usuários externos à organização, ou ainda a contratação de parceiros externos via esforço conjunto com outro órgão.

Na entrevista com diretores, há uma frequente preocupação em abrir a organização, melhorar o diálogo com seu entorno e congêneres. A pressão seria por torná-la mais permeável ao grande público, interativa, como marcou Érica Ceolin (2019), diretora da Secretaria de Comunicação (Secom do Senado). Assim que o núcleo adquire função de propor pontes com parceiros externos, melhorar as ferramentas de *accountability*, envolver a sociedade na solução de problemas de maior complexidade, ou mesmo trazer competências, talentos e conhecimentos específicos para colaborar com o desenvolvimento institucional.

De tal forma que a estratégia assumida pelo Núcleo de Apoio à Inovação, sugere-se, confira preferência ao desenvolvimento da cultura interna em favor da inovação, num primeiro momento. À medida que o espaço seja conquistado na organização, criando ambiente com condições de segurança psicológica, na qual colaboradores e direção não receiem a exposição, faz-se necessário envolver, cada vez mais, parceiros além-muros.

Estratégia, contudo, é definição dinâmica e precisa ser revista periodicamente para manter-se afinada com os objetivos da administração e do corpo político, estes também em constante evolução. Leonardo Gadelha, Coordenador-Geral do Instituto Legislativo Brasileiro quando perguntado sobre qual modelo acreditava ideal para o Núcleo assumir, disse:

A gente teria primeiro que definir a premissa: o foco da atuação do Nainova vai ser na atividade meio, na melhoria dos fluxos de processos internos, ou não, nós vamos pensar em criar uma estrutura consultiva para os senadores oferecendo subsídio para os debates de temas atuais? (GADELHA, 2019)

Gadelha está em sintonia com o que afirmaram Burstein e Black (2014) cuja primeira clivagem no processo de definição estratégica também é entre foco interno, em atividades meio, e foco externo, na busca de resultados nas atividades-fim da organização. Ainda que haja manifestações ressaltando a importante função de buscar por parcerias e abrir a organização, como ressaltaram Erica Ceolin e Luciana Rodrigues (2019) pela direção da Secretaria de Comunicação Social, há um apelo pelo foco interno. Gadelha (2019) afirmou: “O primeiro passo é ganhar corações e mentes do público interno”.

Concordando com Gadelha, os resultados apontados pela pesquisa realizada indicam o foco primeiro no impacto interno. De forma similar sugere Mulgan (2006, p.34):

Inovadores sociais geralmente acham o governo inerte. Mas às vezes há boas razões para o setor público ser cauteloso em relação à inovação. Inovação precisa envolver erro - e apetite para o erro provavelmente será limitado em organizações muito responsabilizáveis, ou onde vidas de pessoas dependem da confiabilidade em coisas como o sistema semafórico, ou o pagamento de benefícios sociais. A maioria dos serviços públicos, (...), precisam primeiramente se concentrar em melhorar a gestão e a performance de modelos existentes antes de criar novos.¹⁸

Surge com muita frequência o registro de o Senado ter um corpo de servidores altamente qualificado, mas desengajado, descrente da possibilidade de transformação, ou mesmo plenamente satisfeito com suas atividades laborais. A oferta de desafios adequados para o exercício de competências subaproveitadas, fora das atribuições cotidianas, pode ser entendida como um convite da organização pelo melhor aproveitamento do capital humano existente na organização e uma manifestação de sensibilidade em procurar meios para a realização pessoal de seus colaboradores. De tal forma que as atividades de inovação adquirem função para além da produção de valor público, incluindo entre suas lateralidades a produção de colaboradores mais satisfeitos com seu ambiente de trabalho. Assim, surge como atribuição à unidade cultivar um ambiente de possibilidades, em que os colaboradores se sintam à vontade e seguros para a proposição de alternativas à forma como as coisas vem funcionando. Assim, propõe-se como VISÃO do Nainova:

Tornar-se desnecessário à organização
em razão de uma difundida cultura de inovação.

Estabelecer a visão, o que se deseja alcançar no longo prazo, mote orientador dos trabalhos, apresenta rapidamente variedade de ações possíveis para buscar resultados condizentes. Passo seguinte está em tentar dizer como essa visão será atingida. Chegamos na missão para o Nainova. Aproveitando a experiência do primeiro ano do Nainova (2019), e as pesquisas do GEPA, sugere-se como MISSÃO para o núcleo:

¹⁸ Original: “Social innovators generally find governments unresponsive. But there are sometimes good reasons for public sectors to be cautious about innovation. Innovation must involve failures - and appetites for failures are bound to be limited in very accountable organisations, or where peoples lives depend on the reliability of such things as traffic light systems, or welfare payments. Most public services, (...), have to concentrate primarily on better management and performance of existing models rather than inventions of the new ones.”

Oferecer suporte aos esforços por inovação e desenvolver projetos, ações e serviços de fomento à cultura de inovação.

“Desenvolver projetos e ações de fomento à cultura de inovação” refere-se à frente de atuação em que o núcleo é o responsável pela execução das atividades. Algo como um pólo ativo. Enquanto em “oferecer suporte”, parceiros são os responsáveis, com o núcleo figurando como ponto de apoio, consultoria ou facilitação a processos dispersos pela organização, podendo ser entendido como um pólo passivo, reagente e catalisador de estímulos da organização. De tal forma que temos dois caminhos paralelos a serem percorridos vinculados à missão.

Como desenvolver projetos e fomentar a inovação:

- mapear desafios, oportunidades, necessidades e problemas da organização para entrada no ciclo de inovação
- colaborar em projetos avalizados pela Diretoria-Geral
- implementar projetos de fomento à inovação

Como oferecer suporte à inovação

- oferecer capacitação e oficinas pontuais para a comunidade interna
- oferecer suporte metodológico para o tratamento de problemas locais
- promover conexões internas e externas à organização
- usar os canais existentes para se comunicar com a comunidade interna e criar outros para se comunicar com equipes de projetos e *stakeholders*

Esse foco, resultado de uma missão desenhada para enfrentamento aos desafios sustentado pela mobilização das energias internas, é, ao mesmo tempo, a resposta fácil que o Estado e sua burocracia vêm oferecendo desde a organização do Estados Nacionais, como mencionado no início desta seção. Por isso mesmo, a missão da unidade e seus objetivos precisam ser concebidas de maneira dinâmica de modo que, gradualmente, a visão da unidade se concretiza e o foco de atuação do núcleo se adapte às novas conjunturas.

Passando por um planejamento anual, a equipe do Nainova precisa ser capaz de promover uma linha de ação em diálogo com a direção e com as necessidades da organização, procurando, gradativamente, concretizar sua visão e abrir a organização para a contribuição de parceiros do setor público e da sociedade civil. A consolidação de um ambiente interno propenso à inovação deve ser apenas o primeiro passo para a promoção de mais canais de interação e de colaboração com quem quer que esteja interessado em contribuir, dentro e fora da organização.

7 Ciclo de Inovação

O ciclo de inovação, ou processo de inovação, representa as diversas fases de tratamento pelas quais passa um problema ou um desafio. Dividir o processo de inovação em fases específicas ajuda a organizar o trabalho e os pontos focais de atuação, contribuindo para a alocação dos escassos recursos e avaliação das ações realizadas.

As equipes de inovação, ao trabalharem com um ciclo de vida às inovações, conseguem ter clareza sobre quais os momentos em que sua participação é mais ou menos necessária, quais as ferramentas disponíveis na organização para estímulo a cada fase do ciclo. É um sinal de maturidade a equipe ter um ciclo de inovação instituído e experimentado. Isso não implica dizer que os laboratórios precisam abarcar todas as etapas do ciclo; como tudo em se tratando de inovação, não há regras, não há o certo, há a experimentação e a vontade de acertar.

O GNova, por exemplo, laboratório do Ministério da Economia, vinculado à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), possui um ciclo de trabalho claro e bem divulgado. No site do laboratório já fica claro como é o *modus operandi* nas diferentes etapas do trabalho¹⁹. Ao invés de atacar em todas as frentes, concentram-se na prospecção, experimentação e disseminação. Por esse desenho, o laboratório se coloca diante do conjunto do Governo Federal como um eixo de articulação, com menos foco na execução do projeto e mais no levantamento de insumos e conexão entre partes potencialmente parceiras.

¹⁹ Cf. <http://gnova.enap.gov.br/pt/sobre/o-que-fazemos>. Acessado em 18 de dezembro de 2019.

Everett Rogers (1995, p. 136), em seu célebre livro sobre inovação, divide o processo de desenvolvimento de inovação em seis fases: necessidades/problemas, pesquisa, desenvolvimento, comercialização, difusão/adoção e consequências. Mas destaca:

Note que essas seis fases têm um quê de arbitrariedade no sentido de que elas nem sempre ocorrem na exata ordem aqui apresentada, e certas fases podem ser puladas para certas inovações.²⁰

Mulgan (2006), por sua vez, divide o processo de inovação em 4 etapas:

1. gerando ideias através da compreensão das necessidades e identificando potenciais soluções;
2. desenvolvendo, prototipando e rodando pilotos de ideias;
3. avaliando para então escalar e difundir as boas; e
4. aprendendo e evoluindo.

A consultoria catarinense WeGov (2019), por sua vez, divide o ciclo em:

1. identificando problemas: aprender onde e como uma resposta é necessária uma resposta inovadora
2. gerando ideias: criação de alternativas para responder aos problemas
3. desenvolvendo propostas: transformando ideias em modelos de negócios, que podem ser avaliados e representados
4. implementando projetos: fazer a inovação acontecer
5. avaliando projetos: compreender se a iniciativa inovadora entregou o que era necessário
6. disseminando aprendizados: utilizar os aprendizados para instruir outros projetos e visualizar como a inovação pode ser aplicada de outras formas

²⁰ ORIGINAL: Note that these six phases are somewhat arbitrary in that they do not always occur in exactly the order shown here, and certain of the phases may be skipped for certain innovations.

E no Senado, como poderia ser dividido o ciclo de inovação para tratamento pelo Nainova? A busca por alinhamento às expectativas da organização faz com que ganhe relevância o ponto número um da WeGov e de Rogers, identificação de problemas e necessidades, tratada por Mulgan conjuntamente à busca por soluções. A relevância pela identificação de problemas é de tal monta a ponto de merecer tratamento individual. Um bom sistema de levantamento e diagnóstico de problemas servirá a muitos propósitos. Amplia a percepção da administração sobre os problemas existentes, identificando pontos críticos e/ou recorrentes, mas, também, colabora para o aprimoramento dos critérios de seleção para uma melhor alocação de recursos. As fases intermediárias são o tratamento dos problemas em si. Vale dar peso, ainda, tratando separadamente, às funções de avaliação do projeto e disseminação dos aprendizados, gerando impactos e comunicando à organização o valor de inovar. Como resultado da pesquisa, o ciclo de inovação proposto para o Senado possui seis fases:

1. Identificando desafios
2. Entendendo problemas, gerando ideias e selecionando
3. Desenvolvendo propostas em projetos (avaliando pertinência, mapeando recursos, estabelecendo métricas de sucesso e planejando execução)
4. Implementando projetos-piloto (executando projetos)
5. Avaliando impactos
6. Escalando e disseminando aprendizados

Nas entrevistas realizadas com diretores, quando perguntados sobre qual a performance do Senado nas diferentes etapas, os resultados foram dispersos. As duas primeiras etapas foram bem avaliadas. Importante mencionar trataram-se de fases de cunho mais conceitual, com efeitos intangíveis. As fases de desenvolvimento de propostas e de avaliação de impactos tiveram grande variação nas respostas, com posicionamento inconclusivo. Vale ressaltar, no entanto, crescente importância que vem sendo dada à problemática de avaliação de desempenho no setor público. O item implementando projetos ficou abaixo em relação aos demais, sendo que apenas a disseminação de aprendizados ficou ainda pior.

Como resultado global, tem-se que o Nainova deve investir prioritariamente em duas frentes. A primeira frente é a de execução de projetos de inovação, acompanhando e criando métricas de avaliação, garantindo que as ideias ganhem concretude. A segunda frente é a de disseminação de aprendizados; aprender com os erros, conectar soluções, evitar retrabalho são todas questões apresentadas anteriormente como preocupação surgidas no âmago da pesquisa e que aqui ganham premência de solução pela avaliação do ambiente de inovação quando perscrutado pelo ciclo de inovação.

8 Serviços integrados ao ciclo de inovação

O ciclo de inovação, anteriormente apresentado, é sugerido aqui como balizador às atividades a serem desenvolvidas. A pergunta é, por exemplo: o que fazemos enquanto unidade de fomento à inovação para identificar os problemas organizacionais carentes de tratamento? Refazer a pergunta do que tem sido feito pelo núcleo nas diferentes etapas, demonstra onde a unidade tem aportado mais esforço, identificando os serviços existentes e aqueles mais acionados. À luz das precariedades percebidas pelo diagnóstico realizado por meio da análise das etapas do ciclo de inovação, surge já uma orientação para priorização dos investimentos do Nainova.

Eggers e Singh (2009) desenham um panorama sobre o sistema de inovação organizacional, combinando o ciclo de inovação com as 5 estratégias que apresentaram, resultando na tabela a seguir:

		< Grau de abertura >				
		Cultivar	Replicar	Parceria	Rede	Fonte Aberta
Ciclo de vida	Geração de ideia	<ul style="list-style-type: none"> • equipes de projeto • conhecimento tácito dos empregados • intraempreendedores • novas ferramentas para colaboração (e.g. wikis) 	<ul style="list-style-type: none"> • rever comissões • empreendedores da política 	<ul style="list-style-type: none"> • aquisição de inovação dos melhores provedores • parceiros como “corretores de conhecimento” • estouro dos silos 	<ul style="list-style-type: none"> • batedores de ideias • fornecedores • redes de proprietários • redes externas • inovadores cidadãos 	<ul style="list-style-type: none"> • qualquer fonte, mas principalmente usuários
	Seleção de ideia	<ul style="list-style-type: none"> • mercados de inovação • mercados de prognósticos de colaboradores • equipes de projetos 	<ul style="list-style-type: none"> • critérios para seleção - simples, participação voluntária, vinculada a objetivos e “princípios” 	<ul style="list-style-type: none"> • criação de métricas • arrecadação de fundos • definição benefícios e objetivos mútuos 	<ul style="list-style-type: none"> • mercados de prognósticos • processo de estúdio (necessidades profundas dos cidadãos) • participação cidadã 	<ul style="list-style-type: none"> • usuários • mecanismos de solução de controvérsias • controle centralizado
	Conversão de ideia	<ul style="list-style-type: none"> • criação de refúgios seguros • encorajamento do intraempreendedorismo • oferta de incentivos (pagamento por performance, divisão de ganhos) • aceitação de falhas • desenvolvimento de capacidades nos empregados na linha de frente 	<ul style="list-style-type: none"> • adaptar ao contexto local • gerenciamento de stakeholders 	<ul style="list-style-type: none"> • uso de modelos de parceria público-privado • compartilhamento de riscos e custos • aquisição de cultura • aquisição de canais • compartilhamento de economia percebida 	<ul style="list-style-type: none"> • novos mecanismos de entrega • portais de entrada única para uma miríade de serviços • gerenciamento de comunicação e conhecimento 	<ul style="list-style-type: none"> • construção de infraestrutura • providenciar livre acesso • criar flexibilidade no uso • providenciar apoio
	Difusão	<ul style="list-style-type: none"> • gerenciamento de riscos • prêmios e reconhecimento 	<ul style="list-style-type: none"> • conectar redes • comunidades de prática • grupos informais • programa de premiação 	<ul style="list-style-type: none"> • benefício de rede transversais • adoção simultânea de inovações • intercâmbio de empregados • gerenciamento de stakeholders internos 	<ul style="list-style-type: none"> • redes sociais • redes de agências 	<ul style="list-style-type: none"> • gerar interesse de usuários e participantes • providenciar sustentabilidade financeira

Tabela 2. EGGERS e SINGH, 2009, p.119.

Para cada fase do ciclo de inovação, existe um conjunto de ações compatíveis com a estratégia. No Senado, como demonstrado anteriormente, há uma forte tendência em investir na produção de resultados alavancados pelo público interno. Essa estratégia primeira, coloca as demais em perspectiva, exigindo atenção da equipe de inovação em tensionar a organização para uma abertura gradual a fim de envolver parceiros externos à organização, afinal não é razoável imaginar que as melhores competências sempre estarão presentes na organização.

Ter clareza sobre quais atividades a unidade executa para que se tenha um ciclo de inovação vivo e pujante significa maior probabilidade de entregas correndo todo o ciclo, fazendo com que haja um acompanhamento da produção de valor ocorrida com a implementação, avaliação e disseminação de aprendizados. O gerenciamento do cardápio de serviços de uma unidade garante importante alavanca para mapear os recursos necessários e ter capacidade de manobra quando a conjuntura exigir. A divisão das iniciativas existentes no Senado ou em desenvolvimento, divididas entre as etapas do ciclo, desenha o seguinte panorama:

1. Identificar desafios:
 - a. Oficinas pontuais.
 - b. Jornada da inovação.
 - c. Plataforma criativa.
 - d. Enquete com diretores.

A identificação de problemas pode ocorrer pela condução de oficinas pontuais, a pedido de diretores. A jornada da inovação, embora em 2019 conduzida pela WeGov, em 2020, em proporções menores, pode ser conduzida pela equipe do Nainova, mantendo corpo de servidores próximo ao esforço pela inovação. Está em desenvolvimento a plataforma criativa, um repositório *online* de desafios e propostas de solução resultado da interação de toda a comunidade interna do Senado. Ainda que não esteja implementado, já foram mapeados órgãos parceiros (Dataprev, Caixa Econômica, GNova e Banco do Brasil) capazes de contribuir no desenvolvimento da solução. No início de 2020 o Nainova distribuiu uma enquete aos diretores para que apontem situações-problema. O conjunto de atividades de identificação de problemas, está voltado ao público interno. A organização precisa ser capaz de indicar quais os pontos em que gostaria de investir energia para a geração de ideias.

2. Entender problemas, gerar ideias e selecioná-las:

- a. Oficinas.
- b. Jornada da inovação.
- c. Plataforma criativa.
- d. Manhã de ideias.
- e. Projetos estratégicos.

Nessa fase do ciclo o foco está em mergulhar no problema e gerar ideias capazes de debelá-lo para, a seguir, escolher qual deverá ser desenvolvida. As oficinas pontuais, conduzidas sob a demanda de outros setores, e a jornada da inovação envolvem a geração de ideias; a plataforma criativa, em projeto, também prevê espaço para a sugestão de soluções e sua avaliação. O Manhã de Ideias, programa em atividade pela Diretoria-Geral é importante ponto de entrada para novas ideias surgidas dispersas pelo tecido organizacional. Finalmente, há os projetos estratégicos acompanhados e supervisionados pelo Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica (EGOV) e pela Diretoria-Executiva de Gestão (DIREG) que surgem como importante foco de atividade transformadora na organização.

3. Desenvolvendo propostas em projetos (avaliando viabilidade e planejando execução)

- a. Mapa de projetos.
- b. Oficina de estruturação de projetos, inclusive na Jornada da Inovação
- c. Projetos estratégicos
- d. Novos métodos

Analisar ideias para transformá-las em projetos viáveis é a premissa dessas atividades. As propostas são avaliadas quanto a pertinência, recursos necessários/disponíveis, etapas de execução, critérios para avaliação de resultados, e cronograma. O mapa de projetos mantém coerência entre as ações, compartilhando objetivos por um conjunto de ações, auxilia no acompanhamento dos projetos em andamento e relaciona os projetos existentes na organização. Oficina de estruturação de projetos podem ser elaboradas a partir da experiência com a WeGov e recente experiência de capacitação para projeto conduzida pelo Interlegis. Os projetos estratégicos novamente figuram como ponto importante de transformação de problemas e ideias em projetos a serem desenvolvidos sob a supervisão do EGOV. Ponto último, o Nainova tem aberto espaço e procurado difundir abordagens capazes de transformar

a forma como projetos e processos são executados na organização. Novas metodologias, como o Scrum, por exemplo, têm sido difundidas em parceria com órgãos da Casa que já vem trabalhando com elas, como o Prodasen.

4. Implementando projetos-piloto (executando projetos)

a. Projetos estratégicos

Os projetos estratégicos são a experiência mais viva, próxima ao Nainova, sobre a forma como a organização tem implementado seus projetos. Mormente estabelecida sobre o já clássico formato promovido pelo PMBOK (Project Management Book of Knowledge), a implementação de projetos promovida pelo Nainova deverá seguir outros ditames. Para apresentar valor e consolidar-se na organização, boa opção será difundir a implementação gradual de ideias, produzindo valor já a partir das primeiras entregas.

5. Avaliando impactos

a. Ferramenta de avaliação

O Senado carece de uma ferramenta de avaliação sobre projetos de inovação constituída. Tal falta foi sentida também pela pesquisa do GEPA. Como reparo à falta e subsídio aos projetos porvir, o GEPA elaborou ferramenta específica e a apresenta em artigo próprio, elaborado por Adriano Torres.

6. Escalando e disseminando aprendizados

a. Provocatio

b. Palestras

c. Mapas de processos de inovação

Após a avaliação dos resultados, chega a hora de aprender com eles. O Nainova tem investido já na promoção de eventos de conteúdo afins com sua temática. Provocatio foi uma série de palestras e eventos conduzido pelo GEPA em parceria com o núcleo. Foram organizadas também palestras sobre o tema pela Diretoria-Geral. No Nainova, quando do encerramento de projetos, está no horizonte uma prática de oferecer os achados e os aprendizados do processo de forma visual, da mesma maneira como o GNova vem apresentando seus resultados com o que tem chamado de mapa de *insights*.

Como resultado dessa análise resta evidenciado um bom conjunto de ações no Senado nas primeiras três fases do ciclo e na última, ainda que precisem de consolidação. Na quarta e quinta fases, de implementação e avaliação de projetos, há uma preocupante lacuna, indicando pontos de atenção para atuação da equipe do núcleo. Em relação às estratégias a serem adotadas para as diferentes ações, restam vislumbrados dois momentos de maior abertura. O primeiro quando a fase exige a compreensão dos problemas e a geração de ideias, momento em que oficinas podem ser momento de aglutinação de parceiros aproveitando diferentes pontos de vista. E o segundo, quando for tempo de difundir aprendizados e conhecimentos. Como replicação, observa-se a divulgação de novos métodos, experimentados em outras organizações ao olhar para a fase de desenvolvimento de projetos. A representação em tabela, abaixo, demonstra o atual desequilíbrio das ações entre as diversas etapas do ciclo de inovação. No entanto, evidencia alinhamento em relação à estratégia de priorizar o cultivo de um ambiente interno receptivo à inovação.

		< Grau de abertura >		
		Cultivar	Replicar	Parceria
Ciclo de inovação	Identificando desafios	<ul style="list-style-type: none"> • oficinas pontuais • jornada da inovação • plataforma criativa • enquete com diretores 		
	Entendendo problemas, gerando ideias e selecionando propostas	<ul style="list-style-type: none"> • jornada da inovação • plataforma criativa • Manhã de ideias (DGER) • projetos estratégicos (EGOV) • oferecer suporte metodológico para o tratamento de questões locais 		<ul style="list-style-type: none"> • oficinas pontuais
	Desenvolvendo propostas em projetos	<ul style="list-style-type: none"> • mapa de projetos • oficina e framework para estruturação de projetos • projetos estratégicos (EGOV) 	<ul style="list-style-type: none"> • novos métodos em projeto e processo 	
	Implementando projetos	<ul style="list-style-type: none"> • projetos estratégicos (EGOV) 		
	Avaliando impactos	<ul style="list-style-type: none"> • processo de avaliação 		
	Escalando e disseminando aprendizados	<ul style="list-style-type: none"> • provocatio 	<ul style="list-style-type: none"> • mapas de processos de inovação 	<ul style="list-style-type: none"> • provocatio • palestras

Tabela 3. Autoral, a partir de Eggers e Singh (2009).

Na primeira fase, de identificação de problemas, são desafios ao Nainova dar continuidade às ações em curso, como oficinas sob demanda e a Jornada da Inovação, que atravessa as três primeiras fases do ciclo. Ao mesmo tempo, precisa consolidar a enquete aos diretores como instrumento de levantamento de desafios e conduzir a implementação da plataforma criativa para criar espaço colaborativo de sugestão de problemas e soluções. Todas as atividades do primeiro ciclo do processo de inovação são voltadas ao público interno.

Na segunda fase, as oficinas, a jornada da inovação e a plataforma criativa continuam sendo importante foco de atuação do núcleo. Ao Manhã de Ideias, programa sob a tutela do Gabinete da Diretoria-Geral, o núcleo pode se apresentar como ponto de apoio para o desenvolvimento de ideias ali apresentadas, caso necessário. Já os projetos estratégicos, sob acompanhamento e supervisão do EGOV constituem importante fonte sobre quais os pontos de atenção que a direção tem privilegiado, bem como os desafios já em tratamento, evitando dispêndio de energia do núcleo em iniciativas coincidentes. Apenas as oficinas pontuais restam apontadas como permeáveis ao estabelecimento de parcerias externas ao Senado, a fim de envolver outros atores para melhor compreensão dos desafios e incluir perspectivas dissonantes em relação à cultura interna.

A terceira fase, de desenvolvimento de projetos, conta já com a possibilidade de utilização de *frameworks* em oficinas para a estruturação de projetos. Há um aprendizado no tratamento de projetos já acumulado pelo EGOV a ser absorvido pelo Nainova. O mapa de projetos se refere ao esforço pelo qual o Nainova administra os projetos em que se envolve e toma ciência dos projetos em desenvolvimento nas diferentes secretarias da organização. Apenas a difusão de novos métodos de trabalho foi posicionada fora da estratégia cultivar, de foco na comunidade interna. Melhor compreendido a partir da perspectiva da replicação, carrega a noção de que novos métodos estão sendo testados e difundidos pelo setor público como um todo. As melhores práticas são, por vezes, resposta adequada aos desafios pela frente.

A quarta fase, de implementação de projetos é lacuna evidente nos trabalhos do núcleo. Apenas está arrolada a experiência do EGOV para o desenvolvimento de expertise na condução e implementação dos projetos estratégicos. O Nainova precisa desenvolver ferramental e método para a materialização de seus projetos.

Na quinta fase, de avaliação de impactos, enfrenta-se desafio transversal a todas as unidades de inovação: mensurar as conquistas dos esforços de inovação. Temos proposta elaborada por esse grupo de pesquisa para ferramenta de avaliação, a ser testada e validada nos processos vindouros.

Sexta e última fase: escalando e disseminando aprendizados. Essa fase conta com um importante componente de reconhecimento dos méritos à comunidade interna que atua de maneira inovadora. O provocatio, iniciado por contribuição desse grupo de estudos, cumpre a versátil função de envolver tanto público externo como interno para o compartilhamento de experiências, ferramentas ou métodos. As palestras, tanto as organizadas pela Diretoria-Geral quanto pelo Nainova trazem inspiração externa à organização. Enquanto sob a estratégia da replicação constam os mapas dos processos de inovação, procurando trazer para dentro das atividades nas quais o núcleo se envolve as melhores maneiras de representar de forma rápida, compreensiva e agradável o caminho percorrido desde a identificação do desafio até a avaliação de propostas implementadas.

Vale notar que as diferentes atividades aqui arroladas encontram lastro na visão e missão acima estabelecidas. Relembrando a visão: inspirar as pessoas a inovar no Senado. Esse é o fator aspiracional, é o por quê o nainova existe. E como isso será feito? A missão assume a forma de desenvolver projetos e ações de fomento à cultura de inovação e oferecer suporte às inovações locais.

9 Conclusão

O contexto no qual o Nainova foi criado é altamente desafiador. Os recentes acontecimentos de que o Senado participa exigem uma resposta coordenada da administração. O Nainova é apenas uma das frentes.

Ainda assim, o desenvolvimento do sistema de inovação do Senado é promissor. O resultado das pesquisas apontam apoio vindo da direção. Entre o corpo de servidores existe um clima de acolhimento à iniciativa. Certamente há também os céticos, que pouco acreditam no potencial de transformação de uma organização antiga, burocratizada e de cultura sedimentada. A esses, o exemplo será importante.

O conjunto de ações que o Nainova precisará conduzir deverá dar conta do ciclo como um todo. É fundamental ao núcleo, portanto, capacitar-se em uma visão sistêmica de

suas atividades frente à organização. Ter um bom fluxo de trabalho estabelecido, apresentando resultados de soluções a desafios que percorreram todo o ciclo de vida como proposto aqui inicia um movimento de legitimação da unidade e abre espaço na cultura organizacional para uma nova forma de trabalhar no Senado. Com isso ganha evidência a necessidade de ter um canal de comunicação fluido e ativo com o conjunto dos colaboradores do Senado (e fora dele), mas com os adeptos da inovação, especialmente.

O processo de implementação de uma unidade de inovação é dinâmico. Os delineamentos apresentados aqui, resultados da pesquisa conduzida por esse grupo de pesquisa precisam ser apresentados e validados junto à equipe do Nainova, estando suscetíveis a adaptações, alterações, eliminações e criações de novas atividades à medida que as orientações e a forma de trabalho encontram lastro na cultura organizacional e nas respostas vindas do corpo diretivo.

O Nainova já atuou junto a diferentes equipes do Senado, desenhando e conduzindo oficinas; promoveu eventos de divulgação de métodos de trabalho e abordagens contemporâneas na gestão da coisa pública; envolveu-se com o grupo de estudos e pesquisa acadêmica; desenvolveu projetos pontuais sob sua incumbência; e tudo isso permeado pela Jornada da Inovação, executada em parceria com a empresa catarinense WeGov.

Com o advento de 2020 abrem-se novas oportunidades. O presente trabalho, produzindo orientações para o núcleo, já alerta para a necessidade de um plano, com ações e metas alinhavadas com a direção frente à cultura organizacional arraigada. As potencialidades nas quais a unidade está envolta, no entanto, prometem um rico campo de atuação. Resta à equipe de inovação ser capaz de puxar as alavancas certas nas horas certas.

Referências

ALBUQUERQUE, Alessandro. *Entrevista*. [novembro de 2019]. Entrevistadores: Adriano Torres Ribeiro de Castro, Daniel Araújo Pinto Teixeira e Henrique de Campos Porath. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (63 min).

ALSOS, Gry Agnete; CLAUSEN, Tommy; ISAKSEN, Espen. *Innovation in public organizations: the role of push and pull factors*. Rome: DRUID 15, 2015.

BHASKAR, Roy. *Scientific Realism and Human Emancipation*. London: Verso, 1986.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acessado em 5 de janeiro de 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Anexo à Resolução nº13. *Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf)*, de 14 de junho de 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/r_a_s_f/_view. Acesso em: 3 janeiro 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (plenário). *Relatório de auditoria*. Acórdão 2779. Relator: Ministro Vital do Rêgo, de 6 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2779%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=5b35eb00-36a7-11ea-b6f9-e9a2bdc46e99> Acessado em 5 de janeiro de 2020.

BURSTEIN, Rachel; BLACK, Alissa. *A guide for making innovation offices work*. Washington: IBM Centre for the Government, 2014. (Innovation series).

CAPRA, Fritjof. *O Ponto de Mutação*. São Paulo: Cultrix, 1982.

EGGERS, William D.; SINGH, Shalabh Kumar. *The public innovator's playbook: nurturing bold ideas in government*. Mount Auburn: Ash Institute, Harvard Kennedy School; New York: Deloitte, 2009.

ERSOY, Lillian Ayla. *Why Design Thinking is failing and what we should be doing differently*. Internet: UX Collective. Disponível em: <https://uxdesign.cc/why-design-thinking-is-failing-and-what-we-should-be-doing-differently-c8842f843b44>>. Acessado em 30 de dezembro de 2019.

FERNANDES, Thiago. *Entrevista*. [novembro de 2019]. Entrevistadores: Daniel Araújo Pinto Teixeira e Henrique de Campos Porath. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (82 min).

GADELHA, Leonardo. *Entrevista*. [dezembro de 2019]. Entrevistadores: Adriano Torres Ribeiro de Castro, Daniel Araújo Pinto Teixeira e Henrique de Campos Porath. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (52 min).

HARTLEY, Jean. *Public and private features of innovation*. In: OSBORNE, S. P.; BROWN, L. (Ed.). *Handbook of Innovation in Public Services*, p.44-59. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013.

KAO, John. *Innovation Manifesto*. Norwalk, CT: Allegra Print & Imaging, 2004.

KAY, Robert; GOLDSPINK, Chris. *What public sector leaders mean when they say they want to innovate*. Sydney: Incept Labs, 2012.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LUKÁCS, G. *Ontologia do ser social: Os princípios ontológicos fundamentais de Marx*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Livraria Ciências Humanas, 1979.

MARTINS, Roberta. *Entrevista*. [dezembro de 2019]. Entrevistador: Daniel Pandino Werneck. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (67 min).

MULGAN, G. *Social innovation: what is it, why it matters and how it can be accelerated*. London: Young Foundation, 2006.

OECD. *O Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil: Conclusões Preliminares da OCDE*. Brasília: ENAP, dezembro de 2018.

PUTTICK, Ruth.; BAECK, Peter; COLLIGAN, Philip. *I-teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world*. London: Nesta 2014.

PUTTICK, Ruth. *Innovation teams and labs: a practice guide*. London: Nesta, 2014.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of Innovations*. 4th Edition. The Free Press: New York, 1995.

SHIGAKI, L.; TAMURA, A. *Let's Gov: Inovação Organizacional*. WeGov: Brasília, 2019. Apresentação de slides em oficina de mentores. 171 slides.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. *Introduction to collaborative innovation in the public sector*. The Innovation Journal, [s.l.], v. 17, n. 1, 2012.

TANCREDI, Márcio. *Entrevista*. [outubro de 2019]. Entrevistadores: Daniel Araújo Pinto Teixeira e Henrique de Campos Porath. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (61 min).

TROMBKA, Ilana. *Entrevista*. [dezembro de 2018]. Entrevistadores: Daniel Araújo Pinto Teixeira, Juliana de Cássia Soares e Henrique de Campos Porath. Brasília, 2019. Arquivo de áudio (48 min).

TROMBKA, Ilana. *Declaração para a WeGov por ocasião do encerramento da Jornada da Inovação/2019*. [dezembro de 2018]. Arquivo de vídeo (7 min)

UNICEF – UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND. *Innovation labs: a do-it-yourself guide*. [s.l.]: UNICEF, 2012. Disponível em: <http://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/Innovation_Labs_A_Do-It-Yourself_Guide.pdf>. Acesso em: 4 janeiro 2020.

BIBLIOGRAFIA COMENTADA

DO GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISA ACADÊMICA (GEPA):

Por que inovar?

Teorias e práticas para definição de um programa de inovação adequado ao Senado Federal.¹

Apresentação

A relação que segue abaixo figurou como a bibliografia consultada pelo grupo de pesquisa. Individualmente os pesquisadores adentravam às obras para analisar sua pertinência para nosso objetivo. A partir desse sobrevoo construiu-se o roteiro de estudos do grupo e categorizou-se as obras para exploração em temática específica. Aqui está apresentado o universo teórico a partir do qual os 5 artigos do grupo de estudos emergiram.

As obras foram agrupadas em 4 categorias:

- conceito;
- frameworks, métodos e ferramentas;
- gestão da inovação; e
- prática laboratorial.

Conceito

ALENIKOFF, T. A. Innovation – what, why and how for a UN Organisation. <i>Forced Migration Review</i> , [s.l.], p. 8-10, Sept. 2014	Duas páginas, tem conceitos comuns, mas dignos de nota.
BROWN, Tim. <i>Change by design: how design thinking transforms organizations and inspires innovation</i> . New York: HarperCollins, 2009	Apresenta a utilização do Design Thinking como prática para mudar as organizações. Se necessária alguma referência no assunto, vale a leitura, mas talvez já seja polêmica vencida. (R\$67)
CHESBROUGH, H. W. <i>Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology</i> . Brighton: Harvard Business Press, 2003	Apresenta diversos estudos de caso alinhados à tecnologia, justificando o porquê da inovação aberta ser um fator crítico de sucesso. Os exemplos são da iniciativa privada, mas contém conceitos interessantes aplicáveis ao Setor Público. Sobre as vantagens de apostar na inovação de fonte aberta.
CHESBROUGH, H. W. The era of open innovation. <i>Managing Innovation and Change</i> , [s.l.], v. 127, n. 3, p. 34-41, 2006	Apresenta o conceito de inovação aberta, aqui tendo como foco a comparação com a inovação fechada. Vale a leitura.

¹ Membros do grupo de estudos: Adriano Torres Ribeiro de Castro, Daniel Araújo Pinto Teixeira, Daniel Pandino Werneck, Fernando Dall'Onder Sebben e Henrique de Campos Porath (facilitador).

GEORGE S. DAY E GREGORY P. SHEA. Mude sua narrativa de inovação para crescer mais rapidamente. MIT Sloan Management Review Brasil, Edição 0, Junho 2019.	Alavancas ou fatores críticos de sucesso (FCS) de inovação
GRANT, Adam. O incrível valor dos insights óbvios. MIT Sloan Management Review Brasil, Edição 0, Junho 2019.	Trata da utilização de ideias óbvias para gerar grandes resultados nas organizações
KIM, W. C. e MAUBORGNE, Renée. Repensando inovação e crescimento. MIT Sloan Management Review Brasil, Edição 0, Junho 2019.	Criação disruptiva x Criação não disruptiva
MOORE, Mark H. Criando Valor Público: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.	Um marco, referência para outros. Este livro traz um programa de treinamento em gerência pública. A proposta do autor consiste na apresentação de uma argumentação inovadora que confronta a imagem do burocrata rígido, por meio de estudos de casos de vários serviços públicos americanos.
SAMIER, E. Toward a Weberian public administration: the infinite web of history, values, and authority in administrative mentalities. Halduskultuur, [s.l.], v. 6, p. 60-94, 2005.	Abordagem a partir de Weber da transformação da cultura organizacional. História, valores e autoridade no mindset da Administração.
YU, D.; HANG, C. C. A reflective review of disruptive innovation theory. International Journal of Management Reviews, v. 12, n. 4, p. 435-452, 2010.	Explora o conceito básico da teoria da inovação disruptiva e suas potenciais más interpretações. Os autores versam sobre como favorecer a inovação disruptiva, a partir das perspectivas interna, externa, mercadológica e tecnológica. Também indicam caminhos para pesquisas futuras, principalmente por meio da integração da inovação disruptiva com outros campos de estudo.

Frameworks, métodos e ferramentas

AGUNE, Roberto [et al]. Dá pra fazer – Gestão do conhecimento e inovação em governo. São Paulo : Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. 167 p.	Histórico e ferramentas aplicadas no setor público, Vale a leitura.
BASON, C. Leading public sector innovation: co-creating for a better society. Bristol: Policy Press, 2010	Apresenta um framework para fomentar a inovação no setor público e algumas barreiras. Interessante.
Bloch, C. (2011). Measuring Public Innovation in the Nordic Countries (MEPIN)	Bem legal o artigo, vale a leitura. por meio de uma pesquisa em países nórdicos, eles objetivam criar métricas de comparação sobre o que é inovação no setor público e como ela é feita.
BURSTEIN, R.; BLACK, A. A guide for making innovation offices work. Washington: IBM Centre for the Government, 2014. (Innovation series). 198	Mostra modelos de estruturação para unidades de inovação, bem como dificuldades e fatores de sucesso para implementar. Vale a leitura. Referência importante para esse GEPA.

ERSOY, L. A. Why Design Thinking is failing and what we should be doing differently.	O problema é que a crítica à solução de problemas e as habilidades de design aparentemente evaporam quando há muitos atores envolvidos, tanto pela produção quanto pela demanda.
KATTEL, R. et al. Can we measure public sector innovation? A literature review. LIPSE Working papers, v. 2, p. 1-45, 2014.	Faz uma revisão da literatura sobre mensuração da inovação no setor público.
KAY, R.; GOLDSPIK, C. What public sector leaders mean when they say they want to innovate. Sydney: Incept Labs, 2012	Classifica o pensamento de lideranças no setor público (semelhanças e diferenças) para 3 tipos de inovação. Interesse metodológico para a coleta de percepções de lideranças.
OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; EUROSTAT – GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA. Manual de Oslo – Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Brasília: Finep, 2005.	Critérios técnicos e acadêmicos para a mensuração da inovação. Referencial metodológico de grande relevância para pesquisa.
OECD (2017), Fostering Innovation in the Public Sector, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en	Apresenta modelos, barreiras e fatores críticos de sucesso para o fomento da inovação no setor público.
SORENSEN, E.; TORFING, J. Introduction collaborative innovation in the public sector. The Innovation Journal, [s.l.], v. 17, n. 1, 2012.	Diferenças entre inovação pública e privada e o crescente interesse em inovação pública sob a apresentação do argumento em favor da inovação colaborativa como um fator chave para o desenvolvimento de políticas e melhora dos serviços. Sabido que o papel e impacto da inovação colaborativa é determinada por macro-condições político-institucionais, o artigo conclui uma discussão sobre o significado da transição da Antiga Administração Pública, via Nova Gestão Pública, para a nova Governança Pública e a importância de novas formas de gerir a inovação.

Gestão da Inovação

ALSOS, G. A., CLAUSEN, T., ISAKSEN, E. Innovation in public sector organizations: the role of push and pull factors. Paper presented at DRUID15, Rome, June 15-17, 2015. Druid Society.	Perspectiva norueguesa. Empurra e puxa. Empurra usa elementos endógenos da organização para inovar. Puxa usa elementos exógenos à organização (demanda) para inovar.
HORNE, M. Honest brokers: brokering innovation in public services. London: Innovation Unit, 2008.	Foca na inovação em serviços públicos com base na experiência do Reino Unido
KOCH, P.; HAUKNES, J. On innovation in the public sector. Oslo: NIFU STEP, 2005.	Específico para setor público. Parece ser bem completo. Vai desde definições de conceitos até estudos de caso, passando por privatização,

	barreiras e drivers.
KUIPERS, B. S. et al. The management of change in public organizations: a literature review. <i>Public Administration</i> , v. 92, n. 1, p. 1-20, 2014.	Muito interessante. Revisão da literatura de 2000-2010 sobre gestão da mudança nas organizações públicas. Identificação de gaps entre teorias comuns e achado de falta de detalhe sobre processos de mudanças e resultados.
LÆGREID, P.; RONESS, P. G.; VERHOEST, K. Explaining the innovative culture and activities of state agencies. <i>Organization Studies</i> , [s.l.], v. 32, n. 10, p. 1321-1347, 2011.	Exame da cultura de inovação na Noruega e Bélgica. Análise de dados que encontra alto nível de inovação em agências estatais. Performance organizacional e incentivos individuais têm impacto significativo. Já o controle orientado a resultados parece ter efeito indireto sobre a atividade inovadora. Ao contrário do que assume a doutrina, não foi achada evidência alguma de que a autonomia gerencial melhore a cultura inovadora.
LEMBER, V.; KATTEL, R.; KALVET, T. Public procurement, innovation and policy – international perspectives. Heidelberg: Springer, 2014.	Há um capítulo específico sobre cada país, inclusive o Brasil. Conclusão final com os maiores obstáculos no caminho e com a indicação de 3 pontos para a política de inovação: coordenação entre as políticas públicas já existentes, melhoria dos departamentos de contratações e maior sinergia entre atores públicos e privados.
MULGAN, G. Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. Londres: NESTA, abr. 2007. (Provocation, n. 03).	Boa leitura. Baseia-se no fato de que não basta institucionalizar a inovação. Fala sobre o que o Governo pode fazer para aumentar as chances de novas ideias criarem valor para o público. Traz uma espécie de “checklist” ao final.
MULGAN, G.; ALBURY, D. Innovations in the public sector. Londres: [s.n.], out. 2003.	Sugestão de framework para fomento à inovação com alguns “estudos de caso”.
OLIVEIRA, L.; SANTOS, C. Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. Em CAVALCANTE, Pedro ... [et al.] (Org). Inovação no setor público : teoria, tendências e casos no Brasil – Brasília: Enap : Ipea, 2017	Pequena revisão bibliográfica com enfoque nos efeitos da inovação. Inclui algumas definições presentes no Manual de Oslo. Pode ser um overview interessante se não formos ler o Manual.
OSBORNE, S. P.; BROWN, L. Innovation, public policy and public services delivery in the UK: the word that would be king? <i>Public Administration</i> , [s.l.], v. 89, p. 1335-1350, 2011.	Contexto do Reino Unido. Necessidade de uma compreensão holística da natureza de inovações. Desafios políticos e de gestão. Cinco lições para uma abordagem mais sofisticada e baseada em evidências para a construção de um ambiente de encorajamento e sustentação da inovação no serviço público. Termina por indicar 4 temas para posterior pesquisa.

<p>OSBORNE, S. P.; BROWN, L.. Handbook of Innovation in Public Services. Cheltenham: Elgar, 2013.</p>	<p>Baita livro. de 2013. Perspectiva europeia, principalmente Reino Unido. Coletânea de 37 artigos sobre as seguintes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - contexto da inovação no setor público - inovação e mudança no serviço público - questões gerenciais-chave em inovação no serviço público - TIC, e-governo e inovação - colaboração, trabalho em rede, coprodução e o papel do terceiro setor na inovação em serviço público - inovação em serviços públicos na prática <p>De nosso interesse, destacamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - inovação e reforma na administração pública: um tema ou dois? - inovação como uma prática de transformação no setor público - gerenciando o processo de mudança: o estado da arte - gerenciando stakeholders no processo de mudança e inovação - Política pública para inovação baseada em evidências - Inovação no serviço público: engajando com risco - Gerenciamento estratégico e mudança nos serviços públicos - Inovação ética nos serviços públicos - E-governo e inovação: a formatação sócio-política da TIC como fonte de inovação - Inovação colaborativa no setor público - Inovação em um contexto interorganizacional - Inovação em sistemas de serviço público complexas - Coprodução e inovação no serviço público: pode a coprodução conduzir a inovação - Envolvimento do usuário na inovação no serviço público - Cidadãos e a cocriação de inovações no serviço público - Inovação nos serviços públicos: antigos e novos direcionamentos a saber <p>O último nos pareceu um bom começo.</p>
---	--

<p>OSBORNE, Stephen; BROWN, Kerry. Managing change and innovation in public service organizations. Routledge: New York, 2005.</p>	<p>Muito interessante. Desenvolve a partir da noção de gestão da inovação e da mudança. Aborda temas como o desenvolvimento e suporte de inovadores, a volatilidade do ambiente das organizações públicas, avaliação da necessidade de mudança e inovação, implementação de mudança em organizações do serviço público.</p> <p>Um texto a ser consultado quando a reflexão atingir a necessidade de pensar a transformação organizacional.</p>
<p>PARSONS DESIS LAB – PARSONS DESIGN FOR SOCIAL INNOVATION AND SUSTAINABILITY LAB. Government Innovation Lab Constellation. New York: Parsons Desis Lab, 2013. Disponível em: <http://nyc.pubcollab.org/files/Gov_Innovation_Labs-Constellation_1.0.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.</p>	<p>Excelente mapa de laboratórios de referência internacional. Vale uma sentada conjunta para navegação dirigido-falada.</p>
<p>PIRES, M. C.; PRADO, L. C.; FERREIRA, D. A.; RITA, L. P. S. Inovação na gestão pública no Brasil: Análise dos limites e possibilidades.</p>	<p>Identificação, através de análise de artigos, de temas da inovação no setor público. Elenca limitações identificadas para inovar no setor público.</p>
<p>ROBERTS, A. Establishing, running and closing a public sector innovation lab. Department of Industry, Innovation and Science, [s.l.], 2014. Disponível em: <https://innovation.govspace.gov.au/2014/07/01/establishing-running-and-closing-a-public-sector-innovation-lab/>. Acesso em: 14 jan. 2015. 201</p>	<p>Experiência de um laboratório em governo na Austrália.</p>
<p>ROGERS, E. M. Diffusion of innovations. New York: Macmillan, 1995.</p>	<p>Referência clássica. Trata do processo de inovação, desde o nascimento até a difusão de inovações. Passa por geração de inovações, o processo decisório sobre inovação, inovação em organizações. Texto de conhecimento necessário para o GEPA.</p>
<p>SOUSA, M. M.; FERREIRA, V. R. S.; NAJBERG, E.; MEDEIROS, J. J. Portraying innovation in the public service of Brazil: Frameworks, systematization and characterization. Revista de Administração, v. 50, n. 4, p. 460-476, 2015.</p>	<p>Analisa a inovação no setor a partir dos projetos de inovação premiados pela ENAP. Oferece tipologia, modelos e sistemas. Autores do cerrado.</p>
<p>TÕNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? Public Management Review, p. 1-25, 2017.</p>	<p>O artigo se propõe a ser um primeiro esforço no mapeamento e análise global de laboratórios de inovação no setor público. No total, 35 instituições foram analisadas, considerando as motivações para sua criação e a eventual materialização dessas motivações na prática. Das 35, 11 foram analisadas em profundidade por meio de entrevistas com os gestores dos laboratórios.</p>

WILLIAMSON, B. Knowing public services: cross-sector intermediaries and algorithmic governance in public sector reform. <i>Public Policy and Administration</i> , [s.l.], v. 29, n. 4, p. 292-312, 2014.	Texto trata sobre a abordagem do think tank Demos, do NESTA e da instituição sem fins lucrativos Unidade de Inovação para a reforma do setor público britânico. Passa pelos conceitos de coprodução, customização, big data, machine learning e sobre as formas de envolver o cidadão nesse processo.
WINDRUM, Paul.; KOCH, Per. <i>Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management</i> . Cheltenham: Edward Elgar, 2008.	O livro procura explorar as dinâmicas de inovação em serviços do setor público, colocando a inovação do setor público como contribuidor-chave para o crescimento nacional e para o bem-estar dos cidadãos. Questiona o mito de que 'privado' significa 'empreendedor' e que 'público' significa 'burocrático' e busca evidenciar as contribuições dos fornecedores de serviços públicos inovadores, principalmente a partir das experiências estadunidense e europeia, da década de 1960 em diante, em contraste com a visão weberiana sobre o Estado burocrático. Explora a participação de organizações públicas em campos como a biotecnologia, a internet, o desenvolvimento de novos medicamentos e meios de transporte como exemplos.

Prática laboratorial

BELLEFONTAINE, T. <i>Innovation labs: bridging think tanks and do tanks</i> . Policy Horizons Canada, [s.l.], 2012	Artigo bem curto que trata da criação de laboratórios de inovação em alguns países, vale a leitura
CORAL, Eliza; OGLIARI, André; ABREU, Aline França (org.). <i>Gestão integrada da inovação: estratégia, organização e desenvolvimento de produtos</i> . São Paulo: Atlas, 2008.	Apesar de ser de 2008, o livro trata de tema fundamental para o grupo: "Um dos pontos centrais da metodologia apresentada é a estruturação de núcleos de inovação nas empresas"
DOORLEY, S.; WITTHOFT, S. <i>Make space: how to set the stage for creative collaboration</i> . Hoboken: John Wiley & Sons, 2012.	O diferencial deste livro é o enfoque na organização do espaço físico com vistas a promover trabalho colaborativo e criativo. Muito legal, mas acredito que não abordaremos este aspecto
JOHN, P. <i>Policy entrepreneurship in UK central government: the behavioural insights team and the use of randomized controlled trials</i> . <i>Public Policy and Administration</i> , [s.l.], v. 29, n. 3, 2014.	Aborda os fatores críticos de sucesso do UK Cabinet Office's Behavioural Insights Team . Discute o papel de agentes da mudança.

KIEBOOM, M. Lab matters: challenging the practice of social innovation laboratories. Amsterdam: Kennisland, 2014.	Realiza avaliação crítica dos laboratórios, principalmente os erros mais comuns. Trabalho feito a partir do contato com inúmeros labs. Apesar da ênfase em labs de inovação social, pode fornecer importantes lições.
MEIJER, A. J. From hero-innovators to distributed heroism: an in-depth analysis of the role of individuals in public sector innovation. Public Management Review, [s.l.], v. 16, n. 2, p. 199-216, 2014.	Explora os papéis dos indivíduos no processo da inovação pública. Conclui pela efetividade do “heroísmo distribuído”. Modelo heurístico que integra papéis em diferentes níveis (liderança empreendedora vs. realização inovadora) e diferentes fases (ideação, seleção, teste, escala e difusão).
MULGAN, G. Design in public and social innovation: what works and what could work better. 2014. Disponível em: < http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/design_in_public_and_social_innovation.pdf >. Acesso em: 11 maio 2015.	“What works and what could work better”. 7 páginas. É um SWOT (strong, weakness, opportunities and threats forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) das iniciativas de inovação pelo mundo.
PUTTICK, R. Innovation teams and labs: a practice guide. London: Nesta, 2014.	Necessário para o estudo das equipes e iniciativas de inovação. Excelente material, com viés à prática.
PUTTICK, R.; BAECK, P.; COLLIGAN, P. I-teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world. London: Nesta; New York: Bloomberg Philanthropies, 2014.	Olhar global sobre inovação em governo. Traz um relato de experiências de times de inovação ao redor do mundo
SCHULTZ LARSEN, T. The ambivalent relations between bureaucracy and public innovation: the case of the successful failure of dial police. International Journal of Public Administration, p. 1-12, 2014.	Framework para estudar inovação em um contexto burocrático e sua validação com um estudo de implementação bem sucedida mas de difusão falhada de um projeto de inovação.
STÅHLBRÖST, A.; HOLST, M. The living lab methodology handbook. Social Informatics at Luleå University of Technology and CDT – Centre for Distance-spanning Technology, Sweden, 2013.	Em formato de manual, trata dos princípios norteadores, dos tipos e da rede de 'Living Labs', existente na Europa. Os laboratórios são fortemente embasados em ICT e parcerias com usuários, e têm como fundamento fazer experimentos em contextos de vida real, i.e., fora de ambientes isolados de laboratórios. O material ainda faz o relato sobre a aplicação da metodologia FormIT no projeto SmartIES, que envolveu países escandinavos em torno de uma iniciativa a favor da economia de energia.
TIESINGA, H.; BERKHOUT, R. Labcraft: how innovation labs cultivate change through experimentation and collaboration. London: Labcraft Publishing, 2014.	Livro escrito durante quatro dias, em formato de sprint. Reúne os relatos de representantes de 7 laboratórios de inovação de diferentes países, que evidenciam histórias, experiências e perspectivas, fazendo comparativos entre semelhanças e diferenças entre os laboratórios, obstáculos e sucessos.

<p>UNICEF – UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND. Innovation labs: a do-it-yourself guide. [s.l.]: UNICEF, 2012.</p>	<p>É um guia rápido, mas, ainda assim, amplo e abrangente sobre os passos para a criação e definição de escopo de um laboratório de inovação, baseado em experiências da própria Unicef. Aborda o contexto que favorece o surgimento de laboratórios, possíveis modelos de funcionamento, mapeia alguns potenciais parceiros estratégicos, além de abordar questões operacionais, como orçamento e definição de equipe.</p>
--	---