

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

**Autor:<sup>1</sup>**

**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](mailto: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

---

<sup>1</sup> 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 almejadas.

## **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:

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

**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.

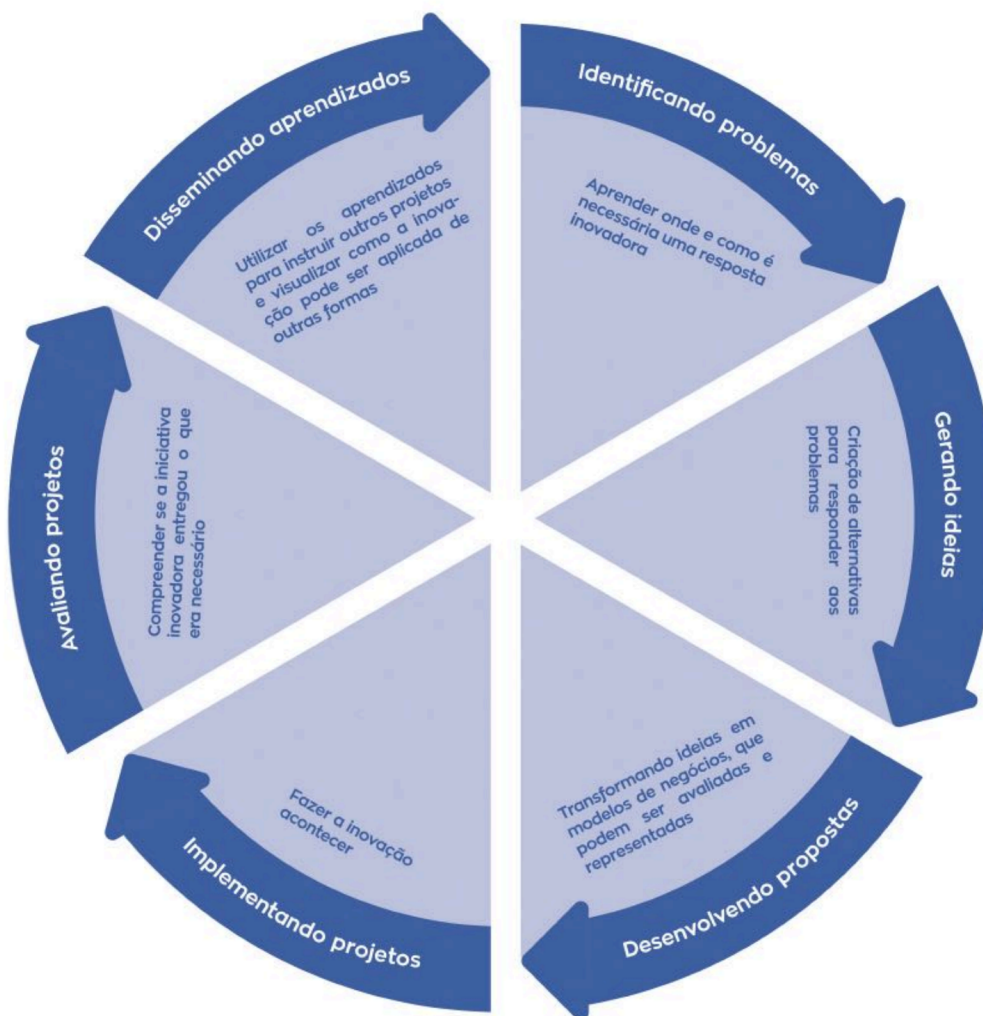
A expectativa dos servidores no que tange à tecnologia também foi evidente. Este quesito teve a média mais distante do centro e apontou uma forte tendência à direita. A sugestão é que o foco da atuação do Nainova seja em trazer novas tecnologias para a Casa ao invés de inovar com as tecnologias já disponíveis. 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; GOLDSPIK, 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
<b>Identificando Problemas</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Gerando Ideias</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
<b>Desenvolvendo Propostas</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>Implementando Projetos</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Avaliando Projetos</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
<b>Disseminando Aprendizados</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

**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.