

## **Inovação na Gestão Pública no Brasil: Características e Desafios Contemporâneos**

Autor: **Fernando Dall'Onder Sebben**<sup>1</sup>

- 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.

---

<sup>1</sup> 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 estatal<sup>2</sup>, 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

---

<sup>2</sup> 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 estatais<sup>3</sup>.

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

---

<sup>3</sup> 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.

Cumprir 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)<sup>4</sup>.

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

---

<sup>4</sup> 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:

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

	cursos de ação.	criativo
<b>Riscos</b>	São camuflados; erros devem ser evitados	São reconhecidos e minimizados em ambientes de teste; erros são acolhidos
<b>Soluções</b>	Busca por solução única maximizadora	Busca por soluções diversificadas
<b>Resultados</b>	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