

UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS PRECURSORAS

Bruno Queiroz Cunha



UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS PRECURSORAS

Bruno Queiroz Cunha

RESUMO

Sob o lema da inovação, uma nova tendência em gestão pública tem surgido com grande impacto. Condições contextuais de severidade crescente, muitas das quais de alcance global, consubstanciam um cenário complexo, dinâmico e repleto de interdependências com as quais governos tem que lidar. Por outro lado, a convergência teórica entre o campo da inovação e as ciências sociais, somada à maior clareza quanto aos elementos constitutivos de processos inovadores e episódios de inovação privada e pública, empresta ao setor público novo lugar nos debates da natureza inovadora das organizações. Sendo assim, o objetivo deste trabalho é analisar documentos oficiais internacionais de modo a refletir sobre essa novatendência no campo das políticas públicas e produzir conclusões acerca de seu escopo e principais aspectos. Isto será feito especialmente por meio do emprego da técnica da análise de conteúdo. A conclusão a que se chega é tanto confirmatória da intensidade com que ascende a nova tendência quanto realista quanto a seus contornos.

Palavras-chave: Inovação no setor público, análise de conteúdo, gestão pública, sistemas de inovação.



1. INTRODUÇÃO

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

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

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

O que também se verifica é que a inovação em organizações públicas resulta de, ao menos, um duplo movimento evolutivo científico. Esse movimento envolve, por um lado, a teoria dedicada explicitamente à inovação tecnológica e industrial, e, em paralelo, as evoluções analíticas dentro das ciências sociais.

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



É justamente no terreno dos pronunciamentos documentais de caráter institucional que se situa a intenção de pesquisa deste trabalho. O objetivo aqui proposto é de analisar o conteúdo da produção internacional de caráter institucional no campo da inovação no setor público, de modo a poder produzir inferências sobre os prováveis direcionamentos e posições normativas indicados nos documentos em questão. Portanto, não se objetivará a produção de uma revisão da literatura acadêmica na área, que já encontra antecedentes, inclusive no Brasil.

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

Sendo assim, pode-se afirmar que a influência prática da documentação institucional aqui referida é muitas vezes superior à de textos puramente acadêmicos. Ademais, é válido supor que documentos institucionais se alimentem da produção acadêmica de maior destaque, de modo que não há, evidentemente, um descasamento entre as duas naturezas de documentos.

Este trabalho está organizado da seguinte forma. A primeira seção, que sucede esta introdução, colocará o debate sobre inovação no setor público em contexto, investigando qual o terreno ontológico do qual resulta o debate. A seção seguinte abordará o referencial teórico pertinente, etapa em que o elemento multidisciplinar acima referido será mais longamente elaborado. Posteriormente, a terceira seção explicitará o método, detalhando todos os expedientes empreendidos por meio da técnica da análise de conteúdo. Em seguida, será efetivamente analisado o conteúdo do corpus de texto constituído, com os respectivos resultados. Segue daí uma seção de interpretação dos resultados, à luz da teoria. Por fim, na conclusão, serão revistos os principais elementos da análise, assim como apontadas limitações e sugestões de caminhos para futuras pesquisas.



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

2. CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJETO DE ANÁLISE

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

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

- A existência dos chamados “*wickedproblems*”, que são problemas contemporâneos abrangentes e de repostas difíceis. Exemplos são: aquecimento global, desastres ambientais, envelhecimento populacional, terrorismo, pobreza extrema, desigualdade de renda crescente etc.
- Problemas públicos tradicionais e perenes passam a tomar novos contornos e a requerer novas repostas para que avanços adicionais sejam possíveis. Exemplos: educação, saúde, mobilidade urbana, segurança, inserção internacional, gasto público, gestão pública etc.
- A sociedade reivindica continuamente, e muitas vezes por meio de contundentes protestos, a ampliação de espaços de participação, o que



determina o fortalecimento da democracia participativa em paralelo – ou mesmo em substituição – à representativa.

- Modelos de gestão pública muito tecnocráticos e fechados, tanto nos processos quanto nos objetivos e metas, mostram-se ineficazes para o crescente dinamismo, fluidez e severidade dos múltiplos desafios da contemporaneidade.
- E tudo isto é emoldurado por ambientes de crise financeira internacional, restrição orçamentária e necessidade de aprimoramento da qualidade do gasto público.

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

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

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



3. REFERENCIAL TEÓRICO

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

Esse interesse expansivo da teoria da inovação, no que concerne aos governos, foi muito além do tradicional diagnóstico que trata o setor público como uma “barreira” ou um “facilitador” de inovações. Notadamente em virtude do avanço de uma visão teórica particular, a dos sistemas de inovação, como será visto mais abaixo, organizações públicas saíram gradativamente da margem e da condição de atores acessórios ou complementares à inovação nas empresas para tomarem lugar de efetivos agentes inovadores, a serem assim estudados.

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

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

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



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

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

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

Quadro 1. Diferentes visões explicativas do processo inovador

	Linear – Oferta	Linear – Demanda	Sistemas de Inovação
Abordagem	Ciência determina a inovação (<i>Science push</i>)	O mercado determina a inovação (<i>Demandpull</i>)	(Ecos)Sistemas de inovação
Ideia central	Setor público como financiador de conhecimento	Setor privado como fonte de conhecimento	Setores público e privado como fontes
Difusão de conhecimento	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>	Bidirecional



Principais propostas de política pública	Seletivas, centralizadas e hierárquicas	Horizontais e do lado da demanda	Formação de redes e parcerias; multidisciplinariedade
Governança e Arranjos Institucionais	Baseados na academia e no setor público	Critérios de mercado e de eficiência	Foco em participação, co-criação e coordenação

Fonte: elaboração própria do autor

Deve-se atentar para o fato de que as visões de acepção linear acerca da inovação sofreram gradativa perda de poder explicativo ao longo do tempo. Como esclarece Nesta (2009, p. 17):

“Traditionally, which is to say for the past 50 years, ‘innovation’ has often been synonymous with scientific and technological invention born of new research-driven knowledge (‘traditional innovation’). It was what high-technology businesses did in their research and development (R&D) labs, rarely something done in the public or third sectors. However, it has been increasingly obvious that many forms of innovation are neglected by this traditional linear or ‘science-push’ model”.

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

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

Em outras palavras, a relação entre setor público e inovação percorre a seguinte trajetória teórica, até que se aporte um entendimento claro sobre a capacidade interna do Estado de ele próprio ser um agente inovador.



Estado como: 1º restrição ->2º condição ->3º catalisador ->4º agente

Todavia, é fundamental que também se tenha claro, inclusive para que se possa manter a devida coerência com a obra de autores seminais do campo da inovação, que ao se argumentar acerca da inovação no setor público uma pergunta central seja previamente respondida: se não é o lucro e a competição que servem de estímulo inovador, dado que organizações públicas não operam nessa lógica, o que provoca o ímpeto inovador nessas organizações? Bloch et al. (2010) explicam que há algumas categorias de determinantes que podem cumprir com esse papel. São elas:

- Financeira ou econômica: ligada à busca por eficiência e efetividade
- Relações internacionais: competição entre nações por influência econômica ou política
- Político: novas agendas partidárias ou a competição entre lideranças políticas
- Democracia e governança: ênfase na cooperação entre atores ou na participação social em processos de tomada de decisão
- Institucional: advinda da adaptação a novas regras
- Agendas específicas de lideranças ou grupos corporativos
- Interesse público ou reputacional individual

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



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

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

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

Nos dias atuais, contingentes cada vez mais representativos da população não querem, por exemplo, apenas saber se o lixo é recolhido da frente de suas casas; querem também compreender como esse lixo será tratado posteriormente, que impacto ambiental isso trará, o que indivíduos que dependem da atividade econômica de tratamento de resíduos auferem ou sofrem como consequência do trabalho, entre outros. Para valores assim tão mais complexos do que no passado, muito pouco pode



ser valorado por critérios de racionalidade econômica e eficiência, ou ser legitimado em virtude de cálculos do tipo custo-benefício (Pollitt e Bouckaert, 2011).

Em sintonia com o diagnóstico de limitação de modelos de gestão vinculados à Nova Gestão Pública e, também, atentos à severidade do contexto de problemas complexos que se avolumam na atualidade, Bekkeret al. (2011, p. 06) reforçam a natureza de imperatividade de inovação em governo, já referida acima:

“The need to innovate... does not only reflect a desire to create a more efficient and effective government, which is to some extent the dominant view in the new public management literature and which is often focused on the modernization of public services processes... an innovative public sector is required to create a legitimate public sector that is able to meet a number of ‘wicked’ social challenges – challenges or which innovative approaches have to be developed and implemented that reconciledifferent and very often contrasting values.”

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

4. METODOLOGIA

De maneira a materializar a discussão teórica desenvolvida acima, esta seção detalhará como se procederá, metodologicamente, a análise a ser desenvolvida sobre o corpus de texto escolhido. A técnica utilizada será a da análise de conteúdo, nos termos de Bardin (1977). Por meio dela, proceder-se-á a exploração do conteúdo documental e a análise do conteúdo de um conjunto de documentos que seguem tipologia e propósito comuns.

O exercício empregado neste trabalho foi o de realizar a análise de conteúdo de documentos específicos, todos versando explicitamente sobre o tema da inovação no setor público. Deste modo, procurou-se atender à condição de homogeneidade. Também se empreendeu esforço no sentido de cumprir com a exaustividade, a representatividade, e pertinência na construção do corpus de texto para a análise, que também são indicações de Bardin (1977).

Foram determinadas como unidades de registro documentos de natureza institucional e oficial, ou seja, não acadêmicos. Tais documentos foram examinados a



partir de categorias pré-estabelecidas, retiradas da literatura própria de inovação no setor público. Computou-se para todos eles a presença ou ausência das categorias adotadas. O quadro 2 descreve as categorias com que se trabalhou.

As três categorias escolhidas, assim como as subcategorias, constituem um conjunto de elementos cruciais para a reflexão acerca da dinâmica da inovação no setor público. No que tange explicitamente ao caso da categoria “Caráter Normativo”, suas duas subcategorias tiveram como inspiração as denominações adotadas Bekkers *et al.* (2011). O quadro 2 sintetiza as categorias e subcategorias, além de seus significados.

Quadro 2 – Quadro 2. Categorias de Análise do Corpus de Texto

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

Ressalta-se que a identificação das categorias nos documentos de referência dependeu de que neles houvesse um tratamento analítico consistente sobre os temas categorizados. Ou seja, não bastou apenas que fossem as categorias e seus títulos mencionados esparsa ou topicamente nos documentos do corpus de texto, mas, sim, que neles houvesse uma reflexão analítica ou um posicionamento claro acerca dos



temas categorizados. Este é um exercício cuidadoso que decorre essencialmente da inspeção dos documentos escolhidos à luz da teoria.

Um exemplo ilustrativo do esforço empreendido na inspeção da presença das categorias nos documentos do corpus de texto diz respeito às ocorrências isoladas do termo “avaliação” ao longo dos textos. Neste caso, a incidência do termo, pura e simplesmente, não foi considerada como válida para a realização da contagem, o que só foi feito quando o documento enfrentou a temática da “avaliação” com algum empenho analítico relevante, que agregasse ou reforçasse o que a literatura já aponta sobre a mesma temática. Do contrário, a simples menção ao termo, desprovida de aprofundamento, não foi tratada como indicativo de presença da categoria. Com as devidas adaptações, o mesmo valeu para as demais categorias e subcategorias.

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

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

- ‘0’ – indicador de ausência da categoria ou subcategoria no documento;
- ‘1’ – indicador de presença da categoria ou subcategoria no documento;
- ‘0,5’ – indicador de presença das duas subcategorias no documento.



5. ANÁLISE DO CORPUS DE TEXTO

O corpus de texto foi construído majoritariamente a partir da base de dados da biblioteca online do *Observatory for Public Sector Innovation* (OPSI), da OCDE¹. Tal observatório foi criado em 2015, e reúne em seu website diversos textos. O critério de seleção foi, como explicitado acima, por exclusão de textos acadêmicos e, em segundo lugar, por inclusão apenas de textos que versassem exclusivamente sobre “inovação no setor público”. Os textos acadêmicos foram excluídos do critério de busca porque, conforme indicado acima, o propósito da investigação foi debruçar-se sobre documentos de caráter institucional, o que se distingue de uma revisão da literatura.

Documentos dedicados a temas correlatos, como governo eletrônico, governo aberto e transparência, relação Estado-sociedade etc., ainda que pertinentes na discussão geral sobre inovação, também não foram inseridos no corpus para que não se comprometesse a homogeneidade e a especificidade da análise. Brandão e Bruno-Faria (2013) destacam que a produção documental no campo de inovação no setor público por agências públicas, governos e instituições de pesquisa e internacionais constitui uma esfera de pesquisa específica no campo da inovação no setor público.

O objetivo do exercício realizado foi efetivamente o de compreender como se desenham os argumentos centrais e os posicionamentos de documentos oficiais. Estes foram separados em três tipos, como se pode notar no quadro 3². O primeiro é o de documentos produzidos por organismos internacionais ou instâncias supranacionais (OI). Neste caso, encontraram-se documentos elaborados pelo *NordicInnovation* Centre, Comissão Europeia e OCDE. O segundo tipo foi o dos documentos de governos nacionais (GN), e os utilizados foram do Reino Unido e da Austrália. Por fim, relacionaram-se documentos de instituições de pesquisa privadas e *thinktanks* (IP/TT).

¹[https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/library/?hf=10&b=0&sl=opsi_lib&s=desc\(opsi_date\)](https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/library/?hf=10&b=0&sl=opsi_lib&s=desc(opsi_date))

² Todos eles estão integralmente referenciados na seção bibliográfica, ao fim deste trabalho.



Cumprir notar, particularmente no caso dos governos nacionais, que há uma série de outras iniciativas governamentais em construção no mundo e que não foram incluídas no corpus, especialmente pelo fato de se mostram pouco articuladas ou ainda em formatação³. Fundamentalmente, essas experiências não produziram documentação relevante para que pudessem ser incluídas numa análise de conteúdo como a que se elaborou.

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

O quadro 3 detalha, uma vez aplicado o método escolhido e os critérios adotados, como se comportou a análise de conteúdo e os resultados finais de presença e ausência alcançados pelas categorias e subcategorias.

³ Exemplos são os casos de:

Chile (<http://lab.gob.cl>);

Cingapura (<http://www.straitstimes.com/singapore/new-strategic-policy-unit-to-identify-and-meet-national-priorities-dpm-teo-chee-hean>);

Emirados Árabes Unidos (<http://gulfbusiness.com/articles/industry/uae-creates-ceo-of-innovation-post-for-government-agencies/#.VhHgQ5u4a70>);

África do Sul (<http://www.cpsi.co.za>) e

França (<http://www.la27eregion.fr/en/>).



Quadro 3 – Resultados da Aplicação da Análise de Conteúdo.

Textocitação	Tipo	Categorias				Avaliação
		Caráter Normativo		Antecedentes Institucionais		
		Subcategorias		Subcategorias		
		Lógica consequencialista	Lógica da apropriação	Contexto Institucional Interno	Contexto Institucional Externo	
Nordic Innovation Centre (2011)	OI	0,5	0,5	1,0	0,0	1,0
Comissão Europeia (2012a)	OI	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
Comissão Europeia (2012b)	OI	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comissão Europeia (2013)	OI	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
OCDE (2015)	OI	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
National Audit Office (2009)	GN	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0
Austrália (2010)	GN	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0
Nesta (2009)	IP/TT	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
Center For American Progress (2010)	IP/TT	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0
Gallup (2010)	IP/TT	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0
The Work Foundation (2011)	IP/TT	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0
Nesta (2011)	IP/TT	0,5	0,5	0,0	0,0	1,0
TOTAIS		8	4	7	3	6
		67%	33%	58%	25%	50%
		100%		83%		



6. INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Dos resultados expressos acima, o que de imediato se pode notar é que há uma presença unânime da reflexão sobre o conteúdo normativo da inovação nos documentos, pois 100% deles tratam de ao menos uma das subcategorias respectivas. Quanto a essas subcategorias, destaca-se que a inspiração consequencialista é a mais contundente, presente em 67% dos documentos, enquanto que a lógica da apropriação esteve presente em apenas 33%. Uma associação direta se pode fazer, portanto, com inspirações gerencialistas, denotando certo continuísmo com os propósitos da Nova Gestão Pública.

No caso dos antecedentes institucionais, que apareceram em 83% dos casos, é prevacente a preocupação com questões internas às instituições públicas. Ou seja, fatores externos, ainda que bastante ressaltados pela literatura por constituírem variáveis de contexto importantes para o impulsionamento do debate sobre inovação em governo, só foram investigadas em 25% dos casos. Também marcante é o fato de que apenas metade dos documentos dedica atenção ao debate sobre avaliação no âmbito da inovação em governo.

Em síntese, os resultados parecem confirmar a característica incremental – e não radical – da inovação no setor público, conforme entende Pollitt (2011). Os documentos oficiais não articulam rupturas veementes com modelos de gestão pública vigentes.

7. CONCLUSÃO

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



Descreveu-se neste trabalho como essa convergência teórica se aperfeiçoou e o espaço que se criou para que o debate sobre inovação no setor público florescesse. Também contribui para tal o contexto mundial de crescentes complexidades e desafios, muitos dos quais tornam não só necessária, mas imperativa a capacidade do Estado de inovar. Inspirações tanto burocráticas quanto gerencialistas, ambas bastante arraigadas nas estruturas atuais dos aparelhos de Estado, tendem a oferecer soluções parciais ou sub-ótimas, se descuidadas do imperativo da inovação.

O emprego da análise de conteúdo sobre o corpus de texto escolhido mostrou, contudo, que parece existir razoável continuidade e um avanço contido em aspectos verdadeiramente inovadores no debate existente em instâncias oficiais. Doze documentos produzidos por governos nacionais, organizações internacionais e *thinktanks* mostraram que há resiliência especialmente nos valores mais próprios da Nova Gestão Pública, além de uma preocupação muito maior com aspectos institucionais internos às estruturas de Estado do que aqueles que promovam a vinculação com seu exterior, os quais são fundamentais para o fortalecimento do aspecto sistêmico da inovação. Adicionalmente, não se aferiu um elevado comprometimento com necessidades específicas de avaliação de ações de inovação no setor público.

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

O estudo também detém limitações quanto ao alcance de sua análise. Embora o esforço tenha sido de reunir os documentos mais pertinentes ao corte teórico adotado, podem existir documentos em idiomas minoritários, ou mesmo que não tenham sido redigidos utilizando-se termos que favoreçam sua captura, que, por isto, foram deixados de fora. A biblioteca eletrônica do OPSI/OCDE serviu de fonte



prioritária por ser, hoje, a mais aderente base de dados; mas também ela pode, eventualmente, sofrer das mesmas limitações citadas.

Outra limitação reside no fato de que há uma predominância textual de referências atinentes a nações desenvolvidas, o que pode, em certa medida, relativizar a aplicabilidade direta da análise para contextos em desenvolvimento. Todavia, vale destacar que, no Brasil, existem expedientes avançados no campo da inovação, como é o caso da PINTEC (Pesquisa de Inovação) do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que muito reflete o raciocínio mais avançado no campo teórico, programático e avaliativo em inovação. Contudo, a PINTEC se presta a organizações que visam lucro, o que também a torna menos aplicável a reflexões sobre o setor público.

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



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Austrália (2010). ***Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service***, Management Advisory Committee.

Bardin, L. (1977). ***L'Érelogique***. Paris: Robert Laffont

Bason, C. (2010). ***Leading Public Sector Innovation***: Co-creating for a Better Society, University of Bristol, Policy Press.

Bekkers, V., Edelenbos, J. e Steijn, B. (2011). ***Linking Innovation to the Public Sector***: Contexts, Concepts and Challenges, in Bekkers, V., Edelenbos, J. e Steijn, B.(eds) "Innovation in the Public Sector – linking capacity and leadership ", Palgrave Macmillan, cap. 1.

Bloch, C., Bugge, M., Hauknes, J. e Slipersæter, S. (2010). ***The Public Sector in Innovation Systems*** – Module 1 – Conceptual Framework", *MEPIN Project*.

Brandão, S. e Bruno-Faria (2013). ***Inovação no Setor Público***: análise de produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração", *Revista de Administração Pública*, 47(1):227-248, jan./fev.

Castells, M. (1996). ***The Rise of the Network Society***, Blackwell, Cambridge.

Center for American Progress (2010). ***Capital Ideas***: how to generate innovation in the public sector.

Comissão Europeia (2012a). ***Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe***, Thematic Report 2012.

Comissão Europeia (2012b). ***Innovation in the Public Sector- Its Perception In and Impact on Business***.

Comissão Europeia (2013). Powering European ***Public Sector Innovation: Towards a New Architecture***. *Report of the Expert Group on Public Sector Innovation*,



Directorate General for Research and Innovation, Innovation Union, European Commission.

Freeman, C. (1995). *The 'National System of Innovation' in historical perspective*, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, issue 1, pp 5-24

Fuglsang, L. e Pedersen, J. S. (2011). *How Common Is Public Sector Innovation and How Similar Is It to Private Innovation?*. In Bekkers, V., Edelenbos, J. e Steijn, B.(eds) "Innovation in the Public Sector – linking capacity and leadership ", Palgrave Macmillan, cap. 3.

Gallup Organization (2010). "Innobarometer 2010: Analytical Report on Innovation in Public Administration", DG Enterprise, Comissão Europeia.

Lundvall, B-Å. (1992). *National Systems of Innovation*: Towards a theory of innovation and interactive learning. Pinter, Londres.

Mazzucato, M. (2011). *The Entrepreneurial State*. Demos, Reino Unido.

National Audit Office (2009). *Innovation Across Central Government*. The Stationery Office.

Nelson, R. (ed.) (1993). *National Innovation Systems: a comparative analysis*. Oxford University Press.

Nesta (2009). *The Innovation Imperative*, The Lab, Innovation Public Services, Texto para Discussão, março.

Nesta (2011). *Innovation in Public Sector Organisations: A pilot survey for measuring innovation across the public sector*.

Nordic Innovation Centre (2011). *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries*, The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy (CFA) .

OCDE (2005). *Oslo Manual*: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, Terceira edição.



OCDE (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector*. Setting an Agenda for Action. OECD Publishing, Paris.

Osborne, S. e Brown, L. (eds.) (2013). *Handbook of Innovation in Public Services*, Elgar Reference, Londres.

Pollitt, C. (2011). *Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview*, in Bekkers, V., Edelenbos, J. e Steijn, B.(eds) "Innovation in the Public Sector – linking capacity and leadership ", Palgrave Macmillan, cap. 2.

Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*", Oxford University Press.

Sabel, C. e Zeitlin, J (2012). *Experimentalism in the EU: Common ground and persistent differences*, *Regulation & Governance*, Vol. 6, 2012, pp. 410 - 426.

Schumpeter, J. (1943). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Zahar, Rio de Janeiro.

Work Foundation (2011). *Making the most of public services A systems approach to public innovation*, Knowledge Economy programme report.

AUTORIA

Bruno Queiroz Cunha – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
Endereço eletrônico: bruno.cunha@ipea.gov.br

