

REDE DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO – INOVAGOV: O DESAFIO DA DISSEMINAÇÃO DA CULTURA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Iara Cremonesi Endo
Yana de Faria



REDE DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO – INOVAGOV: O DESAFIO DA DISSEMINAÇÃO DA CULTURA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Iara Cremonesi Endo (Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão)
Yana de Faria (Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão)

Resumo

Inovação no setor público tem sido definida como criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de prestação de serviços que resultam em melhora significativa na eficiência, eficácia e efetividade de resultados gerados pelo Estado, com uma abordagem voltada à visão do cidadão e sua avaliação sobre processos e produtos. Nesse contexto, a inovação é um tema cada vez mais procurado por organizações que buscam alavancar seus resultados, realizar suas estratégias, preparar-se para o futuro e cumprir seu papel junto à sociedade. Esse artigo busca descrever a trajetória e os principais marcos da estruturação da Rede de Inovação no Setor Público -InovaGov. Para tanto, são considerados os aspectos relativos ao contexto político, institucional e organizacional que orientaram essa trajetória, com ênfase em suas características, dificuldades e lições aprendidas. A InovaGov conta com o forte patrocínio de outras várias instituições públicas – destacadamente do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Tribunal de Contas da União e do Conselho de Justiça Federal, signatários do Acordo de Cooperação Técnica que formalizou a Rede –, tendo o presente estudo de caso baseando-se em dados obtidos mediante pesquisa online simplificada, conduzida junto aos integrantes da Rede, focando em conquistas, dificuldades e visões de futuro. Além disso, o texto sumariza uma discussão sobre os desafios e oportunidades da atuação em rede; sobre fomento a uma cultura de inovação no âmbito do setor público, os ganhos de eficiência, eficácia e efetividade na consecução de objetivos institucionais; e ganhos sociais para os cidadãos, através do atendimento de demandas reprimidas, bem como sobre a importância da atuação em parceria com o setor privado, a academia e a sociedade civil organizada.

Palavras-chave: Inovação no setor público; Gestão Pública; Rede de Inovação.



1 Introdução

Em um contexto mundial, os governos estão sob permanente pressão da sociedade para responder às demandas da sociedade e à crescente complexidade de seus ambientes (Alberti e Bertucci, 2006). A globalização, o combate à desigualdade e a busca pelas melhores práticas de governança e por uma gestão pública eficiente são alguns dos desafios enfrentados pelos governos atualmente e que exigem abordagens inovadoras (Brandão e Faria, 2013).

De acordo com a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), o setor público é um componente significativo da macroeconomia, contribuindo com parcela significativa do PIB (entre 20 e 50%). Além disso, o setor público é responsável por prover serviços para cidadãos e empresas e, por intermédio de abordagens inovadoras, pode apoiar iniciativas experimentais que entreguem melhores resultados de maneiras inéditas de resolver problemas. As estruturas nacionais voltadas para inovação no setor público têm grande potencial referente à definição das políticas de fomento à inovação no setor privado em parceria com a sociedade civil e setores acadêmicos. A eficiência do setor público de um país e uma prestação de serviços públicos de boa qualidade são vitais para alcançar operações mais transparentes, maior satisfação dos usuários com os serviços oferecidos e para conquistar maior nível de confiança no setor público (Vigoda-Gadot *et al.*, 2008).

É nesse contexto que a inovação vem ganhando importância como tema estratégico para a administração pública, levando um número significativo de iniciativas ao pleno processo de implementação. Também é importante destacar que, do ponto de vista social, além de ganhos econômicos, um setor público inovador que busque oferecer produtos e serviços de melhor qualidade (facilidade de uso, adaptabilidade, custo) aproxima o governo do cidadão e fomenta uma relação mais eficaz e satisfatória junto à população.

Nesse contexto, diante das transformações estruturais das últimas décadas e da necessidade de melhorar o processo de gestão nas organizações, este artigo propõe analisar a estruturação da Rede de Inovação no Setor Público, identificar características que auxiliem a administração pública brasileira a melhor continuar o processo de implementação de práticas e identificar desafios presentes e futuros.

2 Histórico

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão é o órgão central responsável pela organização e disseminação de iniciativas de inovação no âmbito da administração pública federal. Historicamente, realiza ações visando à modernização da gestão de órgãos e instituições públicas que, ao serem aplicadas, têm como objetivo a prestação de melhores serviços à população brasileira. Recentemente, o Ministério passou a contar com estruturas voltadas para a inovação da gestão, como diretorias de programas de gestão, de cooperação internacional e de modernização, bem como de um escritório de projetos estratégicos com tal temática. No final de 2015, ocorreu uma reestruturação organizacional, pela edição do Decreto nº 8.578, e foi criado o Departamento de Modernização da Gestão Pública (Inova), unidade que coordena as ações referentes ao tema “inovação para a gestão pública” no âmbito do Ministério do Planejamento.

Embora o tema seja recorrente e agentes públicos se encontrem atuando com inovação, verifica-se a falta de preparo do Governo para inovar sistematicamente, seja pela inexistência de instrumentos já praticados em outros países (como plataformas tecnológicas que permitem



a gestão de competências relacionadas à inovação, a proposição de desafios, a troca de experiências, a possibilidade de compra de inovações e o acompanhamento de resultados da aplicação de métodos, técnicas e ferramentas), seja pela visão de que atuar com inovação não seria parte da rotina dos órgãos e instituições públicas, mas uma carga adicional a ser introduzida em seu dia-a-dia ou, ainda, pelas barreiras organizacionais culturais que se encontram no ambiente de trabalho do servidor público.

3 A Rede de Inovação no Setor Público

A Rede de Inovação no Setor Público – batizada de InovaGov em consulta feita junto a seus integrantes – começou a se estruturar no fim de 2015, quando das primeiras discussões coordenadas pelo Ministério do Planejamento. A realização da I Semana de Inovação em Gestão Pública, no período de 30/11 a 05/12/2015, se constitui como marco considerável no reconhecimento de agentes com interesse em se engajar na dinâmica da rede, particularmente pela interação entre servidores dos três Poderes da União, em especial o Conselho de Justiça Federal e o Tribunal de Contas da União.

Ainda no primeiro encontro da rede, foram estabelecidos cinco desafios prioritários que deveriam ser trabalhados por seus membros, a saber:

- a) Plataforma de colaboração e instrumento de comunicação da Rede;
- b) Poder de compra do Estado na aquisição de inovação - propostas de melhoria para incorporação de inovação;
- c) Concursos e Prêmios de Inovação - articulação de iniciativas e programas para inovação;
- d) Metodologias para inovação; e
- e) Análise e avaliação de custos e impactos de projetos de inovação.

A estratégia de articulação da InovaGov continuou a ser conduzida com base na realização de encontros presenciais e na mobilização virtual dos atores, por meio do uso de instrumentos como o Blog e a Revista Semanal InovaGov. Até dezembro de 2016, haviam sido realizados sete encontros da Rede, além da II Semana de Inovação em Gestão Pública. Merecem destaque especial os workshops conduzidos pelas especialistas internacionais SabineJunginger (“Inovando Juntos”) e AnetteVaering (“Introdução ao *Design Thinking*”), além da oficina para apresentação e compartilhamento de oito experiências inovadoras de governo, o evento “Surfando na Onda da Inovação”, e a oficina de fechamento do ano, na qual se buscou trabalhar os passos necessários para alcance do futuro almejado pelos membros da Rede.

Um dos aprendizados que se deu de forma quase instantânea ao início dos trabalhos da InovaGov diz respeito a própria constituição da Rede. Ainda que a necessidade de construção de uma cultura para a inovação ocorra no âmbito institucional e que, por esse motivo, seja absolutamente necessária a institucionalização das relações, é óbvia a personalização dos interesses. Diferentemente de procedimentos já consolidados no Setor Público brasileiro, que exigem a formação de grupos de trabalho em torno de projetos específicos, a inovação no setor público ainda é uma pauta que dificilmente se encontra institucionalizada nos órgãos públicos e, quando ocorre, geralmente o faz de forma fragmentada e isolada.

Assim, percebe-se, em primeiro lugar, que a InovaGov é formada de pessoas interessadas na inovação, seja pela necessidade de auxílio na difusão e legitimação da pauta internamente ao órgão, seja pelo interesse pessoal do servidor em explorar novos (e motivadores) meios para conduzir seus trabalhos e alcançar resultados. Essa característica da rede se tornou clara quando grupos de colaboradores alteraram seus locais de exercício profissional, migrando a outros órgãos. Observou-se que o órgão de origem passou a não mais



se envolver nos debates, enquanto o órgão de destino passou a se destacar. Da mesma forma, por um viés mais positivo, foi essa a característica da rede que a manteve unida apesar das grandes mudanças político-institucionais sofridas pelo Poder Executivo federal no decorrer de 2016.

Em segundo lugar, percebe-se que esses dois perfis levaram a duas formas de engajamento: aquele que se confunde com as próprias atribuições dentro da instituição – que é inevitavelmente mais intenso – e aquele que concorre com as atribuições e, por conseguinte, com as tarefas dos servidores. Esse segundo grupo impõe à InovaGov um desafio importante: se, por um lado, há o risco constante de ver essas pessoas se perderem em suas tarefas diárias, afastando-as da rede e, mais importante, do tema “inovação”, as mesmas constituem o principal meio para tornar a inovação uma ferramenta de trabalho e, portanto, um componente da nova cultura organizacional do setor público. Resta clara, assim, a necessidade de união dos membros da rede para promover o engajamento cada vez maior desse grupo de pessoas.

4 Pesquisa e Desafios

Apesar de ganhos inequívocos da atuação em rede, já percebidos pelos membros da InovaGov, conforme indicou levantamento conduzido pelo Inova¹ – como o compartilhamento de informações/ conhecimentos (89,7%); compartilhamento de metodologias, ferramentas e boas práticas (72,4%); obter apoio/ colaboração de outros órgãos (58,6%); e melhor aproveitamento do capital intelectual do Governo (44,8%) –, ainda é perceptível uma resistência à adoção da inovação como uma realidade pelos órgãos, à abertura de informações e formas de atuar e à falta de necessidade de formalização de procedimentos para a ação em rede.

Adentra-se aí em uma outra questão relacionada à cultura organizacional do setor público: lhe é estranha a abertura de informações a outros setores. É inerente à atuação do servidor público o receio de se expor a atores externos, seja por considerar que eventuais erros incorrerão em críticas, seja pelo próprio caráter regulatório do poder público, seja, ainda, por acreditar que o dever do Estado não deve ser compartilhado com outros atores. Há, assim, grande desconfiança acerca das intenções de outros setores. Por outro lado, as pessoas que representam as instituições integrantes da InovaGov buscam certo rompimento como *status quo* (ainda que traga certo desconforto) e há consenso quanto ao caráter inclusivo da Rede (30% dos que responderam à pesquisa conduzida pelo Inova sugeriram a inclusão de novos membros à InovaGov, com destaque ao setor privado, estados e municípios). O desafio, nesse ponto, impõe-se no sentido de abarcar as contribuições de outros setores – muitos dos quais têm a preocupação genuína de apoiar a melhoria nos serviços públicos – ao mesmo tempo em que se minimiza os riscos reais desse relacionamento para certas atribuições do Estado. É desta reflexão que nasce o regulamento de funcionamento da InovaGov, que guiará o processo de inclusão de outros parceiros.

De forma menos problemática, a cultura organizacional dos órgãos teve grande impacto na decisão de formalizar a InovaGov. A cultura de desconfiança em relação ao servidor – que precisa justificar sua participação em reuniões externas a seus órgãos –, aliada à sensação de instabilidade gerada pela fluidez de uma estrutura em rede – que poderia se desfazer diante de mudanças em cenários político-institucionais –, levou à assinatura de um Acordo de

¹ A pesquisa teve como objetivo conhecer a experiência dos membros na Rede, a fim de instigar maior participação e engajamento, e foi encaminhada, via e-mail, à totalidade de membros da InovaGov que, em outubro de 2016, contava com 38 instituições públicas, representadas por 187 pessoas. O questionário foi composto por dez perguntas, três das quais de caráter subjetivo, que remetiam às expectativas positivas e negativas mapeadas no primeiro encontro da Rede, aos chamados “desafios mobilizadores” (projetos conduzidos no âmbito da Rede) e à forma como os eventos vêm sendo conduzidos. A pesquisa contou com 30 respostas de 18 órgãos, o que equivale a 16% e 47% dos respectivos totais.



Cooperação Técnica (ACT) entre o Ministério do Planejamento, o TCU e o CJF, cada qual representando o Poder da União que atuará como ponto focal na adesão formal das demais instituições. Os primeiros efeitos positivos da formalização foram sentidos de forma imediata, aumentando o patrocínio das autoridades signatárias sobre a rede e empoderando as equipes técnicas do TCU e do CJF – ambas com forte histórico em metodologias para a inovação – para atuar na energização da InovaGov juntamente com o Inova.

Curiosamente, como já relatado, as mudanças ocorridas ao longo de 2016 tiveram pouco impacto sobre o andamento dos trabalhos da Rede, embora tenham impactado a decisão de assinatura do ACT pelas autoridades de alguns órgãos. O que parece ocorrer é que o interesse individual na inovação no setor público tem mais influência sobre os trabalhos do que a formalização, razão pela qual a atuação de instituições públicas na InovaGov não deverá ser impedida em razão da “informalidade” (de outra forma, restaria prejudicado o objetivo primeiro da Rede de fomentar a inovação onde existe somente de forma desestruturada). Há que se considerar, no entanto, que a atuação técnica tem suas limitações quando o resultado almejado envolve impactar órgãos como um todo. Assim, vislumbra-se, aqui, mais um desafio: mobilizar as autoridades dos diversos órgãos para a agenda de inovação, algo que não será alcançado meramente por meio de uma formalidade. Ações que ofereçam visibilidade aos impactos dos trabalhos realizados pela InovaGov podem facilitar tal mobilização, como sugerido em respostas à pesquisa realizada com seus membros.

5 Visão de futuro

A avaliação que se faz acerca da InovaGov indica que os benefícios nessa forma de atuação vêm superando seus pontos negativos. Nos diversos projetos vinculados aos desafios mobilizadores – estruturantes para a formação de uma cultura pró-inovação –, tem-se um número significativo de instituições envolvidas espontaneamente em debates e tarefas, mesmo antes da formalização da Rede².

Tal avaliação, no entanto, não implica a ausência de desafios. Ao final de 2016, foi conduzida uma oficina que apresentava aos membros da InovaGov, em forma de cenários possíveis, os anseios relatados na pesquisa conduzida pelo Inova. O objetivo desse momento foi coletar *insights* acerca das atitudes a serem tomadas para a otimização do trabalho em rede e acerca das condutas a serem evitadas para minimização dos riscos de fracasso. Recebeu destaque especial, durante as reflexões, a utilização de ferramentas que permitam o envolvimento do cidadão para possibilitar a inovação do serviço público, objetivo primeiro da abordagem *Design Thinking*, que vem sendo mundialmente adotada por organismos envolvidos com inovação.

Agregando-se os diversos momentos, forma mapeados e destacados os seguintes desafios:

- i. Engajamento dos demais setores e sociedade civil: a otimização do valor da InovaGov depende de sua abertura a atores externos ao setor público. Tal visão inspirou a criação da Rede (considera-se que a inovação depende da integração de valores e percepções distintos) e é natural que, após o envolvimento dos órgãos públicos, inicie-se essa abertura. O desafio que se impõe diz respeito à construção de um regulamento capaz de clarificar os objetivos da relação dos diversos perfis que farão parte da Rede e, especialmente, ao limite dessa relação quanto ao compartilhamento de informações. Há

² Até outubro de 2016, quando ocorreu a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica que formalizou a InovaGov, a Rede era composta por 38 instituições. Tal assinatura não impactou no número de membros, uma vez que as mesmas instituições vêm formalizando a sua participação desde então.



que se lembrar, aqui, da importância da espontaneidade das relações em rede, que poderá sofrer limitações caso as instituições públicas fiquem desconfortáveis em suas interações na InovaGov. Lembra-se, ainda, da importância de consenso relativo, uma vez que não há hierarquia em relações dessa natureza.

- ii. Obtenção de resultados efetivos mediante atuação em rede: tal questão foi apontada como problemática para 44% das pessoas que responderam à pesquisa conduzida pelo Inova. A percepção de que a relação em rede gera ganhos institucionais é de vital importância para a sobrevivência da InovaGov. Ao avaliar as razões para o não engajamento de alguns órgãos nos desafios mobilizadores, percebe-se a falta de tempo como razão preponderante (30%), juntamente com o desconhecimento acerca de sua existência e/ou condução (20%). Assim, para enfrentar tal desafio, algumas ações poderão ser conduzidas:
 - a) Desenvolver estratégias para obtenção de patrocínio das autoridades dos órgãos, com destaque para ações “vitrine”, capazes de demonstrar o valor da InovaGov e da inovação.
 - b) Disseminar os projetos vinculados aos desafios mobilizadores, inclusive quanto a suas etapas e resultados intermediários, permitindo o envolvimento de outras instituições. Aqui, é possível ser necessário o aumento do número de encontros, uma vez que a Rede vem se estruturando de forma dinâmica e muitos sequer tiveram a oportunidade de se conhecerem (7 órgãos e cerca de 40 pessoas aderiram informalmente à InovaGov desde o último encontro e 44% dos que responderam à pesquisa apontaram que a frequência dos encontros poderia ser ampliada). Esse esforço foi iniciado em oficina realizada em dezembro de 2016.
 - c) Permitir a proposição de novos desafios mobilizadores, que reflitam soluções para as dificuldades encontradas também pelos novos membros da Rede.
 - d) Oferecer oportunidades para encorajar as instituições a se apoiarem na InovaGov para resolução de problemas próprios. Tal apoio, se bem planejado e direcionado a determinada etapa do projeto, tem o potencial de geração rápida de resultados.
 - e) Fortalecer a comunicação das ações da InovaGov, a fim de lhe oferecer maior legitimidade e divulgar seu potencial na resolução de problemas que carecem de visão inovadora.
- iii. Horizontalização das relações: a hierarquização das relações parece ser um movimento natural ao setor público, podendo levar ao fracasso dos esforços de uma relação em rede. Por seu caráter central, o MP buscou ativar a InovaGov e reconhece que a necessidade de fomento de atividades e expansão da rede será uma atribuição sua, do TCU e do CJF até que essa forma de trabalho se torne habitual. No entanto, é preciso lembrar que o movimento de mudança de uma cultura exige esforço, sendo necessário pensar estratégias concretas para que o desafio seja vencido. A disponibilização de ferramentas de *Design Thinking*, com a respectiva capacitação, é vista pelos idealizadores da InovaGov como um potencial catalizador para fortalecer a cultura inovadora no âmbito das instituições públicas e pode ajudar a nivelar as capacidades no âmbito da Rede, favorecendo a horizontalidade das relações.

Diante dos pontos expostos, vislumbra-se como próximos passos: o fechamento do regulamento de funcionamento da InovaGov, seguido pelo envolvimento dos demais setores, facilitando a parceria em projetos (dado o grande potencial inovador, a tendência é iniciar a abertura da Rede mediante envolvimento das *startups*. No entanto, é possível que esse movimento ocorra de forma paralela ao envolvimento das demais esferas governamentais e da academia, dada a relação que já existe com diversos órgãos federais); o fortalecimento das ações de comunicação da Rede, favorecendo, inclusive, uma melhor difusão dos desafios mobilizadores; a organização de momento para a proposição de novos projetos, a fim de



permitir a inclusão real dos novos membros da Rede e, assim, a composição da pauta de discussão por projetos que representem interesses diversos; e, por fim, a proposição de projeto mais amplo para desenvolvimento da capacidade dos membros da InovaGov, para que apoiem projetos internos a suas instituições, à luz da abordagem *Design Thinking*.

Referências

ALBERTI, Adriana; BERTUCCI, Guido. *Replicating innovations in governance*: an overview. In: ALBERTI, Adriana; BERTUCCI, Guido (Org.). *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. Nova York: United Nations Publication, 2006. cap. 1.

BRANDÃO E FARIA; **Inovação no setor público**: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista Adm. Pública* — Rio de Janeiro 47(1):227-248, jan./fev. 2013

OECD (2017), **Fostering Innovation in the Public Sector**, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>

VIGODA-GADOT, Eran et al. **Public sector innovation for Europe**: a multinational eight-country exploration of citizen's perspectives. *Public Administration Journal*, v. 86, n. 2, p. 307-329, 2008.

