

Inovação no Serviço Público

Carine Vogel Dutra Telles¹

Susan Kelly Prado Andrade²

1. Introdução

A gestão pública necessita estar alinhada ao papel do Estado no contexto contemporâneo (Martins e Marini, 2010), em que a sociedade, cada vez mais, atua em um processo de governança em rede com o setor público. Ao analisar o conceito de governança pública, Martins e Mota (2018) defendem que a inovação é um elemento da Cadeia de Governança Pública, conforme se percebe na Figura 1.



Figura 1. Cadeia de Governança Pública³

Observa-se que o conceito de inovação está intrínseco na governança não apenas pelo modelo proposto, mas também pelo próprio Decreto nº 9.203/2017, o qual traz, no

¹ Graduada em Administração com Habilitação em Comércio Exterior pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Católica Dom Bosco. Especialização em MBA Executivo em Finanças Corporativas e MBA Executivo em Gestão de Projetos pela Faculdade Unyleya. Mestra em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). É Auditora Fiscal de Tributos Estaduais na Secretaria de Estado de Finanças de Rondônia. E-mail: carine.telles@sefin.ro.gov.br.

² Possui Mestrado Profissional em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (2020). Especialização Lato Sensu em Gestão Pública e Emprego da Força Aérea, pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica, da Universidade da Força Aérea (2014). Graduação em Ciências da Logística com Habilitação em Intendência da Aeronáutica pela Academia da Força Aérea (2002). Atualmente é militar do Comando da Aeronáutica e atua como Assessora de Governança e Instrutora da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica.

³ Martins e Mota (2018).

inciso I do art. 4º, a inovação como uma diretriz da política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Se, por força normativa, o conceito de inovação deve ser aplicado na Administração Pública, suas possibilidades de aplicação ainda são uma matéria de estudo relativamente recente. Dessa forma, serão apresentadas ao longo do texto algumas estratégias para fomentar a cultura de inovação no país, temas a serem priorizados, motivadores da inovação no setor público, limites e possibilidades no governo e as diferenças entre inovação no setor público e no setor privado. Dessa forma, pretende-se colaborar com a produção de conhecimento a respeito desse tema.

2. Inovação na Administração Pública

A busca pela inovação tem se tornado uma prática crescente nos governos (Mulgan e Albury, 2003; Walker, 2007; Vigoda-Gadot et al., 2008, apud Brandão e Bruno-Faria, 2013, p. 228), pois visa a prestação de serviços de mais qualidade aos cidadãos (Brandão e Bruno-Faria, 2013). Entretanto, apesar da inovação ser apresentada como uma das diretrizes de governança pública pelo Decreto nº 9.203/2017, essa prática precisa ser incentivada e difundida nos órgãos da Administração Pública brasileira.

Uma forma eficaz de incentivar a inovação nos órgãos públicos pode ser feita por meio do investimento em capacitação de gestores, pois gerentes com esse *know-how* propiciam a inovação em organizações (Kearney, Feldman e Scavo, 2000; Fernández e Wise, 2010; Hansen, 2010, apud Brandão e Bruno-Faria, 2013, p. 235-236). Além disso, Vargas (2010, apud Brandão e Bruno-Faria, 2013, p. 236-237) identificou uma predominância das iniciativas conduzidas pela gerência de nível intermediário nas ações premiadas pelo Concurso Inovação na Gestão Pública Federal da ENAP, o que corrobora a importância desse grupo como catalisador do processo de inovação.

Outra medida a ser aplicada é a regulamentação da criação de laboratórios de inovação nos órgãos. Cavalcante e Cunha (2017) defendem a criação de expedientes que deem estrutura para que inovações emergjam. Tal regulamentação pode ser justificada em associação com a diretriz do inciso I do art. 4º do Decreto nº 9.203/2017. Cavalcante e

Cunha (2017) também demonstraram que a criação de laboratórios de inovação já é um fenômeno presente e que rompe com o modelo de burocracia estatal.

Adicionalmente, Cavalcante e Cunha (2017) apontam que, na concepção da teoria dos Sistemas Nacionais de Inovação, o Estado deve atuar na disseminação de conhecimento, o que leva à necessidade de melhoria da divulgação de práticas inovadoras por meio de marketing e de criação de um plano de comunicação institucional sobre o tema.

Nesse contexto, os temas prioritários para inovação devem estar alinhados às diretrizes do Governo Federal, retomando aqui Martins e Marini (2010) e Martins e Mota (2018), no estabelecimento da agenda estratégica da governança pública. Tendo em vista que as diretrizes do Poder Executivo são expressas por meio do Plano Plurianual, optou-se pela análise da Mensagem ao Congresso Nacional. Assim, as seguintes áreas devem ser enfatizadas no processo de inovação:

- a) melhoria na prestação dos serviços do ponto de vista do usuário-cidadão ("mais Brasil, menos Brasília"; o Estado busca a geração de valor público);
- b) infraestrutura (item que impacta diretamente na produtividade) e desburocratização (em prol da melhoria do ambiente de negócios), para restabelecimento do crescimento econômico; e
- c) segurança pública (altos índices de criminalidade diminuem o bem-estar social, enfraquecem o Estado e desencorajam investimentos no país).

Nessa lista, podemos identificar, na classificação de Karo e Kattel (2016, apud Cavalcante e Cunha, 2017, p. 17), que a melhoria da prestação dos serviços e a desburocratização podem ser consideradas inovações do Estado nos serviços públicos. A desburocratização, por sua vez, é considerada um tipo de inovação institucional econômica, devido à ênfase nesse setor. A inovação em infraestrutura ocorre por meio de compras públicas, uma vez que se trata de um serviço contratado pelo poder público. Por fim, a inovação em segurança pública apresenta o formato de inovação institucional política, pois se trata de um problema altamente complexo, o que motiva o envolvimento de vários órgãos e a participação direta da sociedade na solução.

O esforço do governo em aumentar a sua legitimidade e obter a confiança da sociedade por meio da inovação em processos, serviços e aperfeiçoamento de gastos (Cavalcante e Cunha, 2017) são motivações para a sua atuação contra as falhas de governo, o que vai ao encontro dos temas elencados no parágrafo anterior. Mais uma vez, ressalta-se a possibilidade da utilização do processo de inovação em benefício do valor público.

O papel de disseminador do conhecimento da área de inovação e sua atuação em compras públicas, conforme citado no caso da infraestrutura, são demonstrações do Governo combatendo falhas de mercado, tipicamente representados quando a Administração Pública busca solucionar problemas econômicos.

3. Limites e possibilidades da inovação no Governo

Um dos maiores dilemas de se inovar no serviço público é como perpassar os limites impostos pelo sistema existente. Atualmente, pode-se verificar um número expressivo de motivos que os agentes públicos buscam para não mudar o que está consolidado na gestão burocrática. No entanto, os órgãos públicos não são sistemas fechados, nos quais se pode evitar o contato com novas gerações e novas ideias. Nesse sentido, as possibilidades de inovação são demandadas pela sociedade e não podem ser ignoradas em tempos de gestão participativa.

Cavalcante e Cunha (2017) sintetizaram um conjunto de tendências de inovação que se mostraram úteis nos últimos anos. Essas possibilidades de inovação caracterizam-se pelo aprimoramento da transparência e responsabilização, pela disseminação do governo eletrônico, pela criação de formas de participação cidadã na produção de bens públicos, por ações em rede com entes não governamentais e pelo desenvolvimento da tecnologia para aumentar a qualidade dos serviços públicos.

Em suma, as alternativas de inovação evidenciam o anseio da sociedade pela maior aproximação com o Governo. Percebe-se que a tecnologia disponibilizada na atualidade provém possibilidades de os cidadãos acompanharem as decisões de gestão de forma mais eficiente. Mesmo assim, as inovações, tanto em processos internos quanto na

participação mais ativa da sociedade, ainda precisam ser aprofundadas, por meio das tendências descritas no parágrafo anterior.

Quanto aos limites à inovação no serviço público, Mulgan (2007) cita algumas razões que são usadas contra mudanças no governo. Segundo o autor, os agentes públicos tendem a achar que inovar não é “trabalho de ninguém” (tradução livre de *no-one’s job*), na medida em que poucos órgãos públicos apresentam departamentos de inovação.

Uma grande barreira ressaltada por Mulgan (2007) é a quantidade de normas impostas por burocracias modernas. O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a Administração Pública deverá seguir o princípio da legalidade, o qual vincula toda ação do agente público a leis em sentido amplo e restrito. Com isso, os servidores públicos tendem a ser menos criativos e apenas seguir o que está escrito nas normas. Na publicação *Fostering Innovation in the Public Sector*, a OCDE (2017) explica que as barreiras que a burocracia pode gerar são mais inerentes ao comportamento das pessoas, o que se perpetua em um ambiente que pode ser hostil à inovação. Esses limitadores convergem na aversão ao risco, pois o ambiente organizacional desencoraja ações que envolvam risco e não fornece estímulos para que elas aconteçam.

Mulgan (2007) também pondera sobre resultados incertos, Administração Pública dividida em departamentos que não se comunicam e menor incentivo em setores monopolistas. Os resultados de mudanças demoram para ser percebidos, o que pode parecer um investimento inicialmente incerto. Além disso, estruturas organizacionais departamentalizadas dificultam a integração e melhorias compartilhadas entre os órgãos públicos e até mesmo internamente nesses órgãos. Adicionalmente, a falta de competição decorrente de monopólios não motiva a criatividade, pois a inovação requer um grande investimento e o retorno pode não compensar o esforço.

Apesar das inúmeras barreiras existentes, as possibilidades de inovação não podem ser ignoradas. Dessa maneira, os gestores públicos devem ponderar as dificuldades que possam existir com os benefícios gerados, o que impulsiona os esforços a serem empregados.

4. Diferenças entre inovação no setor público e no setor privado

Os objetivos da inovação no setor público e no setor privado não são necessariamente opostos. Cavalcante e Cunha (2017) ressaltam que a união desses interesses pode ser benéfica para ambas as partes, o que não inviabiliza a motivação pelo lucro de agentes privados e nem a busca pelo interesse público que impulsiona os governos.

Halvorsen, Hauknes, Miles e Røste (2005) sistematizaram as diferentes motivações que levam as organizações públicas e as privadas a inovar. Essas perspectivas foram resumidas no Quadro 1.

Quadro 1 - Principais perspectivas que motivam a inovação no setor público e no privado

Perspectivas	Setor Privado	Setor Público
Princípios organizacionais	Lucro, estabilidade e aumento de receitas.	Executar políticas públicas.
Estrutura organizacional	Empresas de diversos tamanhos, sem barreiras à entrada.	Sistema complexo de organizações com diferentes propósitos.
Medição de desempenho	Retorno do investimento.	Diversos indicadores de desempenho.
Questões gerenciais	Altas recompensas materiais e promoção como incentivo.	Menores recompensas e controle político.
Relação com usuário final	O retorno do mercado usualmente demonstra a efetividade da inovação.	O público-alvo é o cidadão, o qual, em geral, não compra os produtos ou serviços oferecidos.
Cadeia logística	As empresas fazem parte de grandes cadeias logísticas.	O setor público geralmente depende do setor privado para suprir suas demandas.

Fonte: Adaptado de Halvorsen, Hauknes, Miles e Røste (2005).

Embora o propósito da inovação seja comum entre agentes públicos e privados, as motivações são diferentes (Cavalcante e Cunha, 2017). Enquanto as empresas privadas evitam investimentos arriscados e buscam aumentar a produtividade e a competitividade,

o Governo pretende suprir falhas de governo e de mercado ao mesmo tempo em que precisa atender demandas sociais.

Verifica-se que a inovação no setor público pode ser benéfica ao setor privado, assim como as melhorias na iniciativa privada podem impactar positivamente os órgãos públicos. Nesse sentido, apesar das diferenças existentes entre os dois setores, a inovação não deve ocorrer isoladamente, mas, sim, como uma rede que impulse melhorias amplas para a sociedade.

5. Conclusão

Uma gestão pública alinhada com os preceitos da Nova Governança demanda esforços para fomentar a cultura da inovação em sua estrutura. Este Ensaio de Inovação comprometeu-se a apresentar alguns pontos relevantes sobre a inovação no setor público.

No Capítulo 2, foram discutidas as principais estratégias para implementação da inovação na Administração Pública, elencados os temas a serem priorizados e os motivadores dessa inovação. Com efeito, as estratégias apresentadas de capacitação dos gestores, a criação de ambientes de experimentação e a difusão de um plano de comunicação para promover ações de inovação podem favorecer a melhoria dos serviços públicos.

Essas ações estratégicas, se executadas nos temas em que o Governo prioriza, podem propiciar resultados mais efetivos, na medida em que são assuntos de interesse de toda a sociedade. Adicionalmente, os motivadores para a inovação no serviço público, quando se relacionam com os temas prioritários, geram valor público.

O Capítulo 3 apresenta os limites para a inovação e as possibilidades de se inovar no Governo. Os limites para a inovação são caracterizados por diversos autores. No entanto, optou-se pela classificação de Mulgan (2007), o qual ressalta que em poucos órgãos existe um departamento de inovação. Além disso, o autor evidencia como barreiras o excessivo legalismo do governo, a aversão ao risco, a incerteza sobre os resultados, a rigidez estrutural dos órgãos e o monopólio em certos serviços públicos. De outro lado, Cavalcante e Cunha (2017) destacam as possibilidades de inovação. Essas possibilidades são tendências que viabilizam uma aproximação do Governo com os cidadãos.

O texto finaliza com as diferenças entre a inovação no setor público e no setor privado. O principal ponto é que os motivos para se inovar por meio de agentes públicos e de agentes privados são complementares. Enquanto as empresas visam o lucro e a maior competitividade no mercado, a Administração Pública busca atender as demandas sociais. Com isso, a tendência é obter benefícios compartilhados quando uma inovação é implementada.

Ainda é preciso maior empenho para que o Governo se renove, tanto em processos internos quanto na prestação de serviços públicos. Esse é um desafio que o poder público precisa enfrentar, a fim de buscar uma governança compartilhada e impulsionar a geração de valor público.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2019.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2019.

_____. Presidente (2019: Bolsonaro, Jair M.). Mensagem ao Congresso Nacional, 2019: 1a Sessão Legislativa Ordinária da 56a Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/mensagem-ao-congresso-2019/@/@/download/file/Mensagem-ao-Congresso-2019.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2019.

BRANDÃO, Soraya M.; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, p.227-248, 05 abr. 2012. jan./fev. 2013.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? CAVALCANTE, Pedro. et al. (Organizadores). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 15-32.

MULGAN, G., *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*, NESTA, Abril 2007. Disponível em: https://media.nesta.org.uk/documents/ready_or_not.pdf. Acesso em: 04 mar. 2019.

HALVORSTEN, Thomas; HAUKNES, Johan; MILES, Ian; RØSTE, Rannveig. *On the differences between public and private sector innovation. Publin Report N. D9*. Oslo, 2005. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan046809.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2019.

MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. *Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública*. Brasília: Instituto Publix, 2010.

MARTINS, Humberto; MOTA, João. *IDP - Gestão Pública Contemporânea 2018-2.pptx 2018*. 42 slides.

OECD (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. OECD Publishing. Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>. Acesso em: 04 mar. 2019.