

Título do capítulo	INTRODUÇÃO – INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: SUPERANDO O MITO DA IDEIA
Autor	Pedro Cavalcante
DOI	

Título do livro	INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: SUPERANDO O MITO DA IDEIA
Organizador	Pedro Cavalcante
Volume	
Série	
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2019
Edição	1ª
ISBN	978-85-7811-352-0
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2019

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

INTRODUÇÃO

INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: SUPERANDO O MITO DA IDEIA

Pedro Cavalcante¹

1 INTRODUÇÃO

Esta publicação nasce de um esforço coletivo de pesquisadores e empreendedores públicos e privados cuja atuação contribui para a prática e o fomento do debate sobre inovação na administração pública. O livro consiste na continuação de um projeto de pesquisa, iniciado pelo Ipea e pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com organizações integrantes da Rede InovaGov,² que resultou na publicação, em 2017, da obra *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos*.³

Esse primeiro livro do projeto tinha como objetivo principal posicionar a temática nos debates acadêmico e governamental, diante da lacuna conceitual e contextual da inovação no Estado brasileiro. Por sua vez, esta coletânea – *Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia* – visa dar continuidade aos esforços colaborativos de construção de conhecimento empírico sobre a cultura e a capacidade de inovação no setor público. Para tanto, reúne trabalhos que apresentam inovações com foco na implementação de abordagens e métodos que instrumentalizam e auxiliam processos de mudanças em práticas e serviços públicos, não se limitando à fase de ideação – ou seja, a ênfase recai sobre os casos de inovação em gestão e políticas públicas com resultados comprovados.

O livro se justifica pelo intenso crescimento da temática na administração pública internacional (OCDE, 2015; 2018a) e, mais especificamente, no Brasil (Cavalcante *et al.*, 2017; OCDE, 2018b), e pela subjacente necessidade de avançarmos na compreensão desse fenômeno. Notoriamente, o tema está cada vez mais presente nas agendas governamentais, em virtude de se esperar do Estado o cumprimento de atribuições que lhe são inerentes, como solucionar falhas de mercado e de governo, desenvolver políticas de inovações orientadas por missões

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental; coordenador da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Para mais informações sobre a rede, ver: <<http://inova.gov.br/>>.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/2yONoFe>>.

(*mission-oriented innovation policy*), bem como responder a problemas complexos, incertos e transversais (*wicked problems*), demandas crescentes e transformações sociais e tecnológicas (Cavalcante e Cunha, 2017).

No âmbito do debate concernente à gestão pública, a ênfase no desenvolvimento de inovações se encaixa em uma conjuntura de superação das estratégias reformistas, que, no fim do século passado, proliferaram pelo mundo. O entendimento contemporâneo é que, embora fossem imbuídos de bons propósitos, os esforços reformistas de grande vulto geraram altos custos transacionais e resultados aquém do planejado. Por essa razão, os governos passaram a direcionar seus empenhos em estratégias pragmáticas de melhorias incrementais e constantes, isto é, os *micro-improvements* ou inovações nos processos e serviços públicos (Cavalcante, 2017).

Nesse contexto, os papéis do Estado na inovação podem apresentar diferentes formas: *i*) de restrição, como os códigos de ética de pesquisa; *ii*) de condição, a exemplo de leis e medidas que visam melhorar o ambiente de negócios das empresas; *iii*) de catalisador de iniciativas e experiências inovadoras, tais como as políticas públicas de fomento a *startups* (empresas nascentes com alto potencial de crescimento); e *iv*) de agente, quer dizer, o setor público como protagonista e foco em inovações em seus processos e serviços (Cunha, 2017). Os artigos do livro abordam, em graus distintos, todos esses papéis.

Para que sejam desenvolvidas práticas inovadoras na gestão pública, contudo, não bastam boas ideias. Sem dúvida, a etapa de criatividade é necessária e fundamental, mas por si só não constitui efetivamente uma inovação (Fórum de Inovação FGV/EAESP, 2014). É imperativo que a ideia seja implementada e, principalmente, gere resultados, isto é, valores percebidos como novos pelos empreendedores da organização e/ou usuários do processo ou serviço. Esse conceito da inovação, mesmo minimalista, reforça a relevância de se superar a ênfase, muitas vezes excessiva, na fase das ideias.

A título de ilustração, as estimativas de fracasso de *startups* no Vale do Silício na Califórnia giram em torno de 90%.⁴ Em outras palavras, a probabilidade de uma boa ideia ser desenvolvida no principal lócus de inovação do planeta é de apenas 10%. Embora não seja possível mensurar no setor público o quantitativo de ideias que não se efetivam como inovações, é razoável supor que, diante das diversas barreiras internas e externas (Brandão e Bruno-Faria, 2017), esse percentual seja bastante elevado. Portanto, é essencial apostar na criatividade nas organizações, mas tão importante quanto isto é desenvolver as capacidades para transformar boas ideias em inovações de fato. É melhor, então, investir em abordagens e métodos que potencializem a transformação dessas ideias em mudanças positivas.

4. Disponível em: <<https://bit.ly/2RIALvF>>.

Contudo, a despeito do crescimento de publicações acerca desses métodos e abordagens aplicados nas soluções de problemas nos setores público e privado (Bason, 2014; Brown, 2010; Liedtka, Salzman e Azer, 2017), essa literatura se baseia em experiências internacionais, com realidades administrativas e político-institucionais distintas do Brasil. Logo, ao apresentar e discutir casos de implementação de métodos e abordagens inovadoras em iniciativas bem-sucedidas de gestão e políticas públicas em diferentes setores e esferas de governo no país, esta coletânea contribui para o debate e o avanço da cultura de inovação.

Para tanto, procedeu-se a uma chamada aberta para submissão de resumos de artigos, que contou com mais de cinquenta propostas. A seleção avaliou o grau de inovação dos casos e o detalhamento dos métodos adotados; em seguida, foi realizada uma oficina com os autores para discussão e alinhamento dos 22 textos que compõem esta obra. Além desta introdução, o livro possui outras cinco partes que englobam, em boa medida, convergências entre os trabalhos. São elas:

- *Do design thinking à inovação;*
- *Mix de métodos em prol da inovação;*
- *Cocriação e coprodução: casos de inovação aberta;*
- *Laboratórios de inovação: é testando que se inova; e*
- *Gamificação: aprendizado interativo nas políticas públicas.*

A primeira parte, *Do design thinking à inovação*, aborda o protagonismo do debate e dos casos de inovação no setor público descritos no livro. No capítulo 1, *Políticas públicas e design thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos*, Cavalcante, Mendonça e Brandalise analisam teoricamente as crescentes interfaces entre a aplicação dos princípios do *design thinking* e o processo de elaboração e implementação de políticas públicas (*policymaking*). Nesse sentido, os autores abordam a trajetória do *design* – com ênfase na sua adequação à realidade da administração pública –, as limitações da abordagem tradicional do *policymaking* e discutem como princípios e diretrizes do *design thinking* podem ajudar os agentes públicos a compreender os problemas contemporâneos, complexos e dinâmicos, como também a inovar no desenvolvimento de efetivas soluções.

No capítulo 2, *Escola das mães: como o design thinking contribuiu para diminuir a taxa de mortalidade infantil no município de Santos?*, Macena, Alvarenga, Guimarães e Pessoa descrevem como ferramentas provenientes do *design thinking* foram aplicadas junto aos servidores das unidades básicas de saúde (UBS; denominadas policlínicas), gestantes usuárias dos serviços e seus familiares no processo de cocriação da Escola das Mães. A inovação, construída coletivamente, resultou em um novo conceito de atendimento, acompanhamento e suporte à gestante a partir de ações que

valorizam o envolvimento com a família, o apoio entre as gestantes e a priorização no cuidado com as relações humanas, empoderando a mulher em relação aos seus direitos e aos cuidados com a sua saúde e a do bebê. Além disso, a iniciativa contribuiu para reduzir, em 2017, a taxa de mortalidade infantil do município de Santos ao menor índice de sua história.

No capítulo seguinte, *A coprodução na prática: relato de caso do Programa de Inovação Interinstitucional Hubgov*, Tamura, Shigaki, Clemes e Salm discorrem sobre essa iniciativa direcionada à geração de ambientes de cocriação orientados à inovação no setor público a partir da aplicação de *design thinking* e *design* de serviços. O programa, já premiado internacionalmente, proporciona um espaço de diálogo que une instituições públicas e a sociedade para capacitar os participantes enquanto sujeitos ativos e difusores da inovação no setor público.

Alves, Castelliano e Claret, no capítulo 4, *Inovação em ambiente hostil: o caso do processo normativo na Casa Civil*, apresentam um caso de inovação em um processo de trabalho sensível (proposição de decretos e leis pelos ministros de Estado ao presidente da República), em um ambiente avesso a mudanças. Os autores descrevem quais foram as táticas e comportamentos adotados para superar as adversidades, a exemplo da estratégia de comunicação interna e das parcerias dentro e fora da organização. O desenvolvimento e os resultados do projeto são relatados em fases, seguindo o *design thinking*: pesquisa, definição, ideação e prototipagem.

No último capítulo desta parte, *Design thinking para redesenho do modelo de atendimento ao cidadão na Anvisa: foco na experiência do usuário*, da Silva, Oliveira e Buvinich abordam a experiência da agência no aperfeiçoamento da prestação de serviços a partir de uma visão centrada no ser humano, com pilares na empatia, colaboração e experimentação. A iniciativa, liderada pelo Laboratório de Ideias da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (LAB-i Visa), com apoio do Laboratório de Inovação em Governo (GNova) da Enap, culminou em resultados efetivos na qualidade do atendimento aos usuários, em iniciativas de baixo custo e implantação factível no curto prazo.

A segunda parte, *mix de métodos em prol da inovação*, traz seis casos de sucesso na administração pública que não se restringem a um método ou uma abordagem apenas, mas a estratégias variadas de implementação de ideias e soluções que agregam dois ou mais.

O capítulo 6, *Redesenho de serviços públicos e transformação digital: combinando abordagens e metodologias ágeis com foco no cidadão*, descreve como o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) vem auxiliando as organizações federais no processo de digitalização de seus serviços. Os autores, Roncaratti, Hartz, Vellozo Júnior e Judice, argumentam que a junção de metodologias customizadas e desenhadas segundo as especificidades de cada projeto, mais especificamente

métodos ágeis com *human-centered design*, resultou no redesenho, transformação digital e promoção de maior agilidade dos serviços públicos. Como efeito, estima-se a economia de milhões de reais para a administração pública federal nas iniciativas desenvolvidas pelo projeto.

Ferrarezi, Mendonça, Metello e Bonduki, no capítulo 7, *Design etnográfico e imersão ágil: experimentos em projetos do Laboratório de Inovação em Governo*, abordam a experimentação de duas metodologias de coleta de informações diretamente de usuários e atores envolvidos. O *design* etnográfico demonstrou ser útil para ampliar conhecimentos e *insights* atinentes às experiências cotidianas dos cidadãos, e pode ser utilizado em qualquer fase da política pública (compreensão do problema, formulação das alternativas, testes e avaliação dos resultados), enquanto a imersão ágil consiste em um processo rápido de checagem de informações junto a usuários e atores relevantes que propicia condições de teste dos conceitos e práticas de gestão ou de implementação de soluções.

No capítulo 8, *Transformando processos e gerando valor pela inovação na Anvisa*, Brito e equipe abordam a experiência de implementação de métodos e ferramentas na gestão de processos organizacionais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Em consonância com o planejamento estratégico da organização, a iniciativa, liderada pelo Escritório de Processos, combinou diferentes métodos, como *business process management* (BPM), *design thinking*, Agile, entre outros, no desenvolvimento da inovação. Como resultado, o estudo relata a aplicação dessa nova metodologia no processo de petições de registro de medicamentos genéricos e similares, que alcançou uma redução de 90% do passivo.

Também no campo da saúde pública, o capítulo 9, *Acreditação como um caminho para a inovação nos serviços de saúde: a experiência do Centro de Especialidades Odontológicas Regional de Juazeiro do Norte-CE*, apresenta uma ferramenta de gestão igualmente direcionada à melhoria do desempenho de processos. Os autores, Andrade, Rosas, Rodrigues, Silva e Oliveira, descrevem a aplicação de análise SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities e threats* – forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, respectivamente) aliada à metodologia *balanced scorecard* (BSC) no processo de obtenção do selo da Organização Nacional de Acreditação (ONA). Destacam-se como resultados a disseminação da cultura da qualidade entre as unidades, o estabelecimento de uma rede de cooperação entre diretores e funcionários dos serviços e a promoção da cultura do autodiagnóstico para a identificação das oportunidades de melhorias.

No décimo capítulo do livro, *Dimensionamento da força de trabalho: a experiência inovadora do Ministério da Saúde*, Ventin, Pereira e Moraes detalham a coprodução do projeto que envolveu professores e discentes da Universidade de Brasília (UnB), servidores de gestão administrativa e de pessoas, e pontos focais de

outras unidades do órgão. A partir da aplicação de elementos do *project management body of knowledge* (PMBOK) e *design thinking*, com ênfase na prototipagem das soluções, a iniciativa não apenas propagou estratégias de dimensionamento da força de trabalho em todas as unidades, mas também incorporou a metodologia como ferramenta da instituição, por meio de ações de aprendizado organizacional, capacitações e gestão do conhecimento.

O aprendizado também foi um dos resultados alcançados no caso de inovação discutido por Dioum e Gaya no capítulo 11, *Programa Nacional Conexão Startup Indústria: um novo jeito de fazer política pública*. A experiência, liderada pela gerência de inovação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), foi construída, em tempo recorde (cinco meses), a partir da junção dos métodos ágeis *customer development* e *lean startup*, inclusive validando hipóteses de problemas e soluções com cerca de 1 mil atores do ecossistema de inovação da indústria brasileira. Além disso, em termos objetivos, o programa recebeu inscrições de 49 indústrias, 325 *startups* e 20 instituições de apoio ao desenvolvimento de negócios, e já é considerado o terceiro melhor programa do país para a conexão entre *startups* e grandes corporações com foco na geração de inovação e transformação digital no setor produtivo.

No capítulo 12, último desta parte, *Auditoria interna: colaboradores são líderes da inovação*, Selva e Pinto discorrem sobre a importância do processo inovador na cultura organizacional de uma instituição financeira pública. O trabalho apresenta a aplicação do método Dofpisa (desafio – objetivo – fatos – problemas – ideias – solução – aceitação), fundamentada em premissas do *creative problem solving* (CPS) e do *design thinking*, na análise de problemas, geração de ideias e materialização de soluções de forma ágil, consistente e respaldada em consensos. Segundo os autores, a experiência possibilitou que os líderes da organização formulassem ideias para resolução de fardos operacionais, refletissem acerca da importância do processo de inovação na cultura organizacional, e sensibilizassem colegas de outras áreas.

A terceira parte, *Cocriação e coprodução: casos de inovação aberta*, possui quatro trabalhos que exploram estratégias colaborativas de instituições públicas, seja com atores internos e/ou externos, para transcender fronteiras organizacionais na produção e no fomento à prática inovadora.

O capítulo 13, *Como hackear um Legislativo: o caso do LabHacker da Câmara brasileira*, de Santos e Faria, traz reflexões acerca do desenvolvimento de ferramentas digitais e da promoção de debates que aproximam a sociedade civil e essa tradicional instituição do país. As atividades do Laboratório Hacker (LabHacker) da Câmara dos Deputados se direcionam ao aperfeiçoamento de processos de gestão pública, com parcerias de pessoas e organizações que convergem nos valores

da cultura *hacker*, ou seja, colaboração, experimentação e compartilhamento de informações. Os autores argumentam que, além da transparência, a iniciativa incentiva o “engajamento ativo”, a interação e a aproximação do cidadão com o Parlamento, para se promoverem mudanças.

O caso abordado no capítulo 14, *Pitch Gov.SP: aproximando governo e startups para solução de desafios na gestão pública*, relata uma experiência inovadora – e, em boa medida, precursora nos governos estaduais –, de fomento às empresas nascentes voltadas ao desenvolvimento de soluções para problemas da administração pública. Trindade e equipe ressaltam o caráter colaborativo do programa, que contou com parcerias entre o governo do estado de São Paulo e diversas organizações do ecossistema de inovação, no estímulo à criação e difusão do conhecimento e da capacidade e cultura empreendedora. Os resultados concretos da 1ª edição do Pitch Gov.SP ficam evidentes no detalhamento de nove *startups* apoiadas que introduziram novas tecnologias em ferramentas e serviços governamentais, nas áreas de facilidades ao cidadão, saúde e educação.

O capítulo seguinte, *Construção colaborativa da Plataforma do Currículo da Cidade de São Paulo: o caso do Pátio Digital*, aborda a criação de ferramenta para a implementação de documentos curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Campagnucci, Federizzi e Spanó destacam as metodologias, técnicas, *insights* e aprendizados decorrentes desse processo de coprodução, que contou com a participação de professores, técnicos das áreas pedagógica e tecnológica, gestores públicos, além da parceria institucional com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) no Brasil. A inovação – o desenvolvimento em código aberto da plataforma curricular em um curto período de cinco meses – deveu-se em grande medida, segundo os autores, ao caráter colaborativo e ágil (*design thinking* e métodos ágeis), com entregas rápidas e validação contínua dos usuários em todas as fases, rompendo-se, assim, com a lógica padrão de “encomenda” da solução.

A parte de inovação aberta se encerra com o capítulo 16, *Inovando na relação da administração pública com tecnologia: o MobiLab e a contratação de startups pela Prefeitura de São Paulo*. O trabalho descreve a história do MobiLab sob a ótica do relacionamento entre os atores políticos e a burocracia na criação de condições para experimentação e inovação. Nessa perspectiva, Swiatek argumenta que o fôlego político obtido propiciou não apenas a criação desse laboratório, como também viabilizou o primeiro *coworking* público do Brasil para experimentação de políticas públicas em conjunto com empresas nascentes. Com efeito, a iniciativa, por meio de concurso de projetos e do programa Residência, culminou em mudanças da cultura na gestão interna e na forma como a administração pública é vista pelos atores da sociedade.

Na quarta parte do livro, *Laboratórios de inovação: é testando que se inova*, os capítulos abordam o fenômeno, em geral, e casos de construção dessas inovações governamentais, que vêm se proliferando nas organizações públicas, com vistas a construir estratégias de melhoria de processos, serviços e políticas públicas, mediante aprendizagem e experimentação (Cavalcante e Cunha, 2017).

Com o objetivo de mapear esse fenômeno crescente, o capítulo 17, *Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil*, apresenta dados e informações coletados em um *survey* aplicado *on-line* para exploração dessas unidades que atuam na promoção da cultura de inovação dentro, ou de fora para dentro, do setor público. Nesse sentido, Cavalcante, Goellner e Magalhães traçam análises descritivas e exploratórias acerca dos principais resultados dessa pesquisa, incluindo suas principais dimensões: *i*) institucional (vinculação setorial, objetivos, público-alvo, tamanho do grupo, entre outros); *ii*) desempenho (número de inovações empreendidas, principais métodos e parcerias); e *iii*) fatores facilitadores da criação do laboratório, barreiras que dificultam seus processos internos e componentes da cultura de inovação nos órgãos.

Os capítulos seguintes dessa parte tratam de casos específicos de criação de laboratórios de inovação em organizações públicas de diferentes esferas de governo.

No capítulo 18, *Da iniciativa ao laboratório de inovação: a jornada InovANAC*, Fernandes e Narcizo relatam como transcorreu o processo de criação do laboratório de inovação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). O estudo reforça a percepção de particularidades dessas inovações organizacionais e destaca que, em um curto período, já se verificam resultados, principalmente nas áreas de gestão de pessoas, apoio a projetos institucionais, gestão do conhecimento, valorização e capacitação dos servidores em *design thinking*, *design sprint* e gamificação.

No âmbito de governo estadual, o capítulo 19, *Laboratório de Inovação na Gestão do governo do Espírito Santo: resultados e aprendizados*, apresenta essa unidade como um ambiente criado para estimular e desenvolver atitudes empreendedoras e fomentar a utilização de métodos inovadores. As autoras, Caliman e Assis, relatam um esforço inicial de pesquisa sobre experiências nacionais e internacionais para que o laboratório de inovação capixaba estivesse alinhado às tendências vigentes e se pautasse em metodologias experimentais e colaborativas para a solução de problemas no setor público. Apesar da recente inauguração, o LAB.ges já apresenta resultados efetivos, descritos no texto, tanto nas iniciativas estruturadas da frente “cultura de inovação” quanto nas da frente “soluções inovadoras”.

O capítulo 20, intitulado *Colaboração e agilidade: experiência de uso de metodologia ágil para construção do Lab InovaSES-DF*, trata do caso da Secretaria de Saúde do Distrito Federal. A ideia da iniciativa nasce das interações entre a rede de inovação e os atores envolvidos do setor, e o projeto passa a ser implementado com

auxílio do *design sprint*, uma metodologia que mescla princípios de *design thinking* e método ágil. Fragelli, Silva, Blumm e Vasconcelos defendem que a existência de um espaço físico para o laboratório impulsiona o empreendedorismo e a criatividade dos servidores, fomentando, assim, a cultura de inovação na secretaria.

A quinta parte do livro, *Gamificação: aprendizado interativo nas políticas públicas*, traz dois textos que introduzem estratégias de *design* de jogos para engajar, despertar interesse, assim como desenvolver criatividade e autonomia de servidores e cidadãos envolvidos com políticas e serviços públicos.

No capítulo 21, *Gamificação e aprendizagem de direitos e benefícios sociais: o jogo “Família Paranaense em Ação”*, Vendramini, Zugman e Oliveira descrevem todo o passo a passo de cocriação da experiência inovadora, sobretudo no campo da política de assistência social. Em alinhamento com a metodologia *human-centered design for social innovation*, isto é, uso do *design thinking* para a inovação social, o projeto procurou incorporar *insights* das famílias beneficiárias dos programas governamentais nas etapas de imersão no problema, ideação e prototipagem. Como resultado, um simples jogo de tabuleiro vai além da experiência lúdica, pois se constitui em material de apoio pedagógico e de aprendizagem para que famílias em situação de vulnerabilidade entendam sobre políticas e equipamentos públicos disponíveis para elas.

O capítulo 22, *Jogo da regulação: gamificação e design thinking para gerar empatia e experiências de aprendizagem no ambiente regulatório*, retrata como o uso de elementos de jogos, fora do contexto de jogos, pode instigar a reflexão de servidores e demais atores envolvidos na temática e, com isso, contribuir para o desenvolvimento de novas competências, habilidades e atitudes. Trata-se de uma ferramenta utilizada pelo Laboratório de ideias da Anvisa (Lab-i Visa), que, desde sua primeira edição em 2016, já contou com mais de 150 participantes de diferentes instituições, inclusive de pessoas pouco familiarizadas com o ambiente ou a temática regulatória. Os autores, Silva e Medeiros, argumentam ser o jogo um potente exercício de imersão e empatia que ajuda a estimular a reflexão sobre a complexidade da dinâmica regulatória, partindo de uma abordagem centrada no ser humano, inspirada nas interações entre os diferentes grupos de interesses que orbitam a arena regulatória.

2 REFLEXÕES E TENTATIVA DE SÍNTESE

Esta introdução objetiva proporcionar um panorama da publicação. Nesse sentido, fez-se um breve relato de cada capítulo, com ênfase nos seus propósitos, métodos e abordagens adotados, como também nos resultados alcançados pelas iniciativas. Além disso, fez-se necessário contextualizar e justificar este livro dentro do debate atual sobre o tema. Trata-se, portanto, de um esforço colaborativo do Ipea com

pesquisadores e empreendedores que atuam no ecossistema de inovação, a fim de se gerar conhecimento acerca de fatores cruciais para o desenvolvimento de capacidades e a disseminação de práticas inovadoras na administração pública brasileira.

Embora seja difícil traçar conclusões a respeito das inovações, sobretudo porque o objetivo do livro é mais descritivo e exploratório, a qualidade dos relatos possibilita desenvolver algumas reflexões relativas às experiências e práticas inovadoras no setor público no Brasil.

A primeira constatação é que a inovação, embora praticada há décadas na administração pública do país, vem sendo deliberadamente internalizada com mais intensidade nos anos recentes, tanto no discurso quanto no dia a dia das organizações e dos atores envolvidos (servidores, lideranças, terceiro setor e iniciativa privada). Mesmo com diversas barreiras, em especial ocasionadas pelas recentes crises econômica e política por que o país passou, a inovação dá sinais cada vez mais claros de fazer parte das agendas governamentais como diretriz estratégica.

Há concordância entre essa reflexão e conclusões preliminares do recente relatório lançado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O estudo argumenta que, embora os esforços de modernização e/ou “desburocratização” da administração pública tenham sido recorrentes no histórico recente do país, os seus resultados nem sempre foram satisfatórios, sobretudo em função das constantes volatilidades e descontinuidade desses projetos. Não obstante, reconhece-se o aumento recente nas atividades inovadoras e a constituição de um sistema próprio, conforme o próprio relatório enfatiza: “a inovação do setor público definitivamente está acontecendo no serviço público do Brasil” (OCDE, 2018b, p. 9).

A diversidade dos casos, com distintas áreas de políticas públicas (por exemplo, educação, gestão, saúde, assistência, entre outras) e a disseminação em todas as esferas de governo, bem como o nível de amadurecimento e sofisticação da temática, evidentes nas experiências descritas nos capítulos, reforçam a percepção, já estabelecida no âmbito internacional,⁵ de que a inovação vem se tornando um “novo normal”. No entanto, a tendência de difusão e naturalização da inovação como inerente à ação governamental não reduz a necessidade de compreendermos o fenômeno e, o que é ainda mais crucial, de avançarmos no conhecimento de como se inova efetivamente, diante das adversidades e da complexidade da administração pública do país.

Nesse contexto, a principal mensagem do livro, estampada em seu título (*superando o mito da ideia*), é que inovar exige bem mais do que lampejos ou momentos

5. A esse respeito, consultar a Conferência de 2017 da OCDE *Innovation in Government: the new normal*. Disponível em: <<https://bit.ly/2hEmadO>>.

de criatividade de equipes ou líderes. As experiências relatadas robustecem essa premissa na medida em que indicam, primeiramente, que as inovações não surgem de uma ideia preestabelecida, mas sim de processos e momentos de construção coletiva, tanto do mapeamento dos problemas quanto das soluções a serem implementadas. Também se nota que os resultados são normalmente oriundos de mais empenho na etapa de desenvolvimento da iniciativa do que na fase da ideação.

Ademais, a heterogeneidade dos casos – mesmo que haja convergência nas tendências e/ou métodos e abordagens adotados – é a regra, e não a exceção. Essa constatação, apesar de relativamente óbvia, pressupõe que empreender no setor público não significa seguir guias, manuais ou receitas preestabelecidas. As especificidades do setor, as estruturas existentes, os atores envolvidos, os aspectos conjunturais, entre outros fatores, precisam ser considerados em processos de mudança, pois o velho jargão da estratégia “uma receita para todos” (*one size fits all*) está cada vez mais inapropriado quando se trata de inovação em gestão e políticas públicas.

Embora o livro esteja organizado em partes temáticas que visaram alinhar os casos segundo suas similaridades, o que se observa, de fato, é a prevalência de sobreposições entre as tendências e os métodos e abordagens adotados. Em outras palavras, essas situações são comuns, como os laboratórios criados com o objetivo de inovação ou aqueles provenientes de processos de inovação aberta que aplicam os princípios de *design thinking* combinados com outros métodos em sua constituição e/ou em suas atividades. Esse exemplo é apenas um de vários casos detalhados no livro. Essa característica das inovações contribui ainda mais para o argumento de que o fenômeno é fluido, em especial, durante a fase de implementação da ideia.

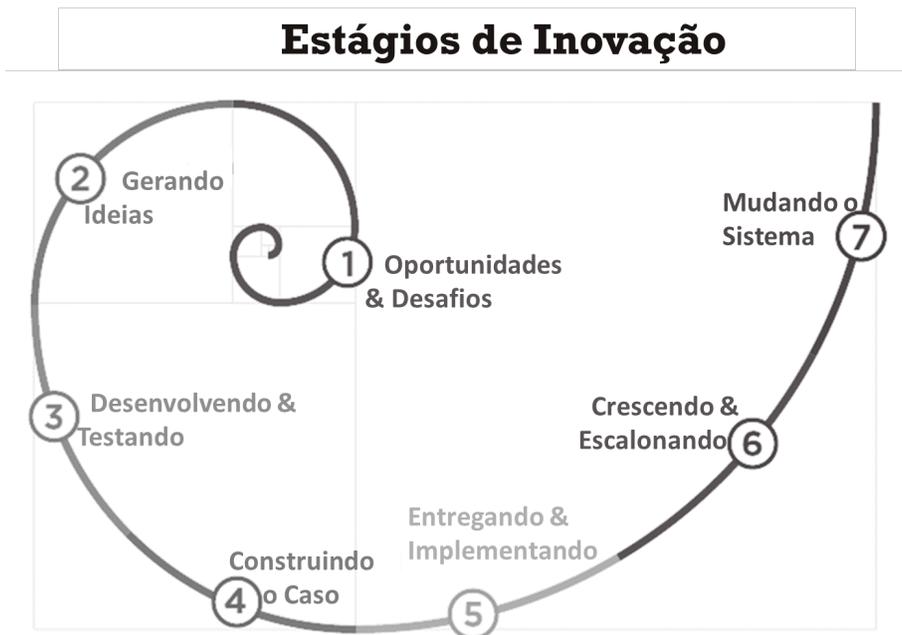
Vale ressaltar ainda alguns aspectos e princípios que se destacam nas inovações, independentemente de focos e estratégias adotadas. O primeiro é a predominância da prática de cocriação e coprodução em diferentes etapas dos projetos. O componente colaborativo dos casos também está longe de ser homogêneo, na medida em que varia tanto em termos de atores e organizações envolvidas quanto nas formas de interação entre eles. O segundo envolve o aprendizado, seja individual, organizacional ou da rede em que a inovação está inserida. Chama atenção que o componente de aprendizagem pode ser identificado enquanto objetivo a ser alcançado pela iniciativa e como um dos fatores que levaram a experiência a ser considerada inovadora.

O terceiro aspecto ou diretriz bem presente nos casos é a experimentação. Parte-se da premissa de que nada está pronto e acabado, pois tanto o entendimento dos desafios e problemas quanto as ideias e soluções para enfrentá-los em projetos de mudanças organizacionais precisam ser testados e validados para efetivamente gerarem os efeitos positivos desejados. Os casos confirmam essa perspectiva, haja vista que as inovações surgem após processos dinâmicos e constantes de exercícios de tentativa e erro, que crescentemente vêm se tornando padrão na gestão pública nacional.

Outra preocupação recorrente é a agilidade no desenvolvimento das inovações analisadas. Essa diretriz é normalmente associada às áreas de tecnologia da informação (TI), mas cada vez mais vem sendo incorporada, por meio dos chamados métodos ágeis e suas adaptações, às etapas de construção de soluções inovadoras. Uma possível explicação para essa nova tendência pode residir na necessidade dos empreendedores de mostrarem resultados não apenas no final, mas também durante os processos de implementação. Isso faz sentido na medida em que se aponta constantemente que o “fazer diferente”, essencial na inovação, apresenta ou tende a trazer resultados positivos à política ou organização, constituindo uma estratégia necessária para angariar mais apoio e engajamento de atores envolvidos, legitimidade perante a liderança e, conseqüentemente, melhores condições para continuação e disseminação das práticas.

Essas reflexões sobre os aspectos e princípios mapeados nos casos empíricos deste livro corroboram para o debate mais atual de inovação. Nesse contexto, a equipe do laboratório britânico de inovação NESTA, com o intuito de auxiliar a compreensão do processo inovador, procura sintetizar em um diagrama em formato de espiral os estágios da inovação (Leurs e Roberts, 2018), ilustrado na figura 1.

FIGURA 1
Espiral da inovação



Fonte: Leurs e Roberts (2018).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O argumento principal que fundamenta a espiral é que, embora haja uma tendência natural de associação da inovação à criatividade e *flashes* de inspiração, ela normalmente advém de um processo disciplinado, planejado e gerenciado (Leurs e Roberts, 2018), convergente com a perspectiva de necessidade de superação do mito da ideia. Nesse sentido, esse processo tenderia a seguir sete estágios:

- exploração de oportunidades e desafios;
- geração de ideias ou ideação;
- desenvolvimento e testes;
- construção do caso;
- entrega e implementação;
- crescimento, escala e disseminação; e
- mudança de sistemas.

Obviamente que nem todas as inovações chegam às duas últimas etapas, ou seja, são propagadas e transformam padrões de funcionamento de sistemas. Para tanto, elas necessitam ser replicáveis às realidades de outras organizações e, sobretudo, demonstrar que os valores gerados compensam os investimentos na sua adoção.

Sem dúvida, o enquadramento desses estágios auxilia no entendimento de um processo inovador, assim como o faz a conhecida abordagem de ciclo ou etapas das políticas públicas, que serve para facilitar a compreensão de um fenômeno complexo e difuso (Sabatier, 1999). No entanto, ambas as estratégias analíticas, na prática, têm função mais heurística, isto é, prestam-se mais à simplificação de uma realidade complicada do que propriamente à reflexão sobre o real funcionamento de um processo de desenvolvimento da inovação. Assim, o diagrama de espiral pode ser utilizado não apenas para os processos que são sequenciais, mas também para aqueles iterativos, criativos e de abordagens abertas, conforme ponderam Leurs e Roberts (2018, p. 76): “embora este diagrama sugira que a inovação aconteça como um processo linear, na prática, você geralmente vai e volta entre diferentes etapas”.

Com base nos casos de gestão e políticas públicas analisados nesta coletânea, é possível mapear boa parte desses estágios, como identificação de oportunidades e desafios, experimentação e preocupação com entregas e resultados, em especial de maneira ágil. Todavia, os processos de construção dessas inovações, majoritariamente, não seguiram as supostas sequência e linearidade definidas na espiral do NESTA; ao contrário, eles refletem mais a vida real da administração pública. Em outras palavras, observa-se organização de processos e recursos, como também a aplicação deliberada de métodos, porém o resultado gerado envolve ainda a combinação de aprendizagem, tentativa e erro e mudanças de rumos, característicos dos problemas, capacidades e soluções do setor público (complexos, ambíguos e incertos).

Por fim, cabe ressaltar o papel de destaque que os servidores públicos desempenham na implementação de inovações, perceptível em todos os casos de sucesso relatados aqui e também facilmente observado em outras experiências espalhadas nos governos. A despeito de um natural viés nos relatos dos autores, uma vez que a maioria deles estava envolvida com as iniciativas, é difícil imaginar que elas conseguiriam gerar os impactos alcançados sem o esforço e o engajamento dos empreendedores públicos. Não há dúvidas de que as experiências reforçaram a relevância das lideranças e das parcerias com atores e unidades ou instituições de fora e de dentro das organizações públicas. Todavia, os gestores e servidores, normalmente, são os principais responsáveis e protagonistas – pois eles atuam desde o início como idealizadores, formadores e coordenadores dos processos de cocriação e, assim, propiciam as condições à continuidade e perenidade, aspectos fundamentais em projetos de médio e longo prazo, típicos da inovação.

Como conclusão, é possível afirmar que, se, por um lado, está cada vez mais claro que a inovação é fruto de uma ideia, mas sobretudo da ação para efetivá-la e gerar resultados (valores) aos envolvidos e/ou organizações, por outro, a implementação não é nada trivial. Ao contrário, trata-se de um processo de desenvolvimento gradual, complexo e multicausal, cujos componentes de suor e esforço são tão ou até mais importantes que os de genialidade.

Portanto, as evidências empíricas provenientes das experiências abordadas no livro trazem luz a um dos grandes desafios da administração pública na atualidade: como criar capacidades e promover a desejada cultura de inovação no setor público diante das notórias adversidades. Indubitavelmente, não se trata de soluções prontas, mas de um caminho para cuja construção as reflexões e conclusões expostas neste capítulo introdutório tendem a contribuir.

REFERÊNCIAS

- BASON, C. (Ed.). **Design for policy**. Aldershot: Gower, 2014.
- BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. In: CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.
- BROWN, T. **Design thinking**: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Tradução de Cristina Yamagami. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar, mas por quê? *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.

CUNHA, B. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.

FÓRUM DE INOVAÇÃO FGV/EAESP. **Modelo de diagnóstico da organização inovadora**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

LEURS, B.; ROBERTS, I. **Playbook for innovation learning**: 35 diagrams to support talking and thinking about learning for innovation. London: NESTA, 2018.

LIEDTKA, J.; SALZMAN, R.; AZER, D. **Design thinking for the greater good**: innovation in the social sector. New York: Columbia University Press, 2017.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **The innovation imperative in the public sector**: setting an agenda for action. Paris: OECD, 2015.

_____. **Embracing innovation in government**: global trends 2018. Paris: OECD, 2018a.

_____. **O sistema de inovação do serviço público do Brasil**: conclusões preliminares da OCDE. Paris: OECD, 2018b.

SABATIER, P. A. The need for better theories. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 1999. p. 3-17.

