



O Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil

Conclusões Preliminares da OCDE



O Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil

Conclusões Preliminares da OCDE



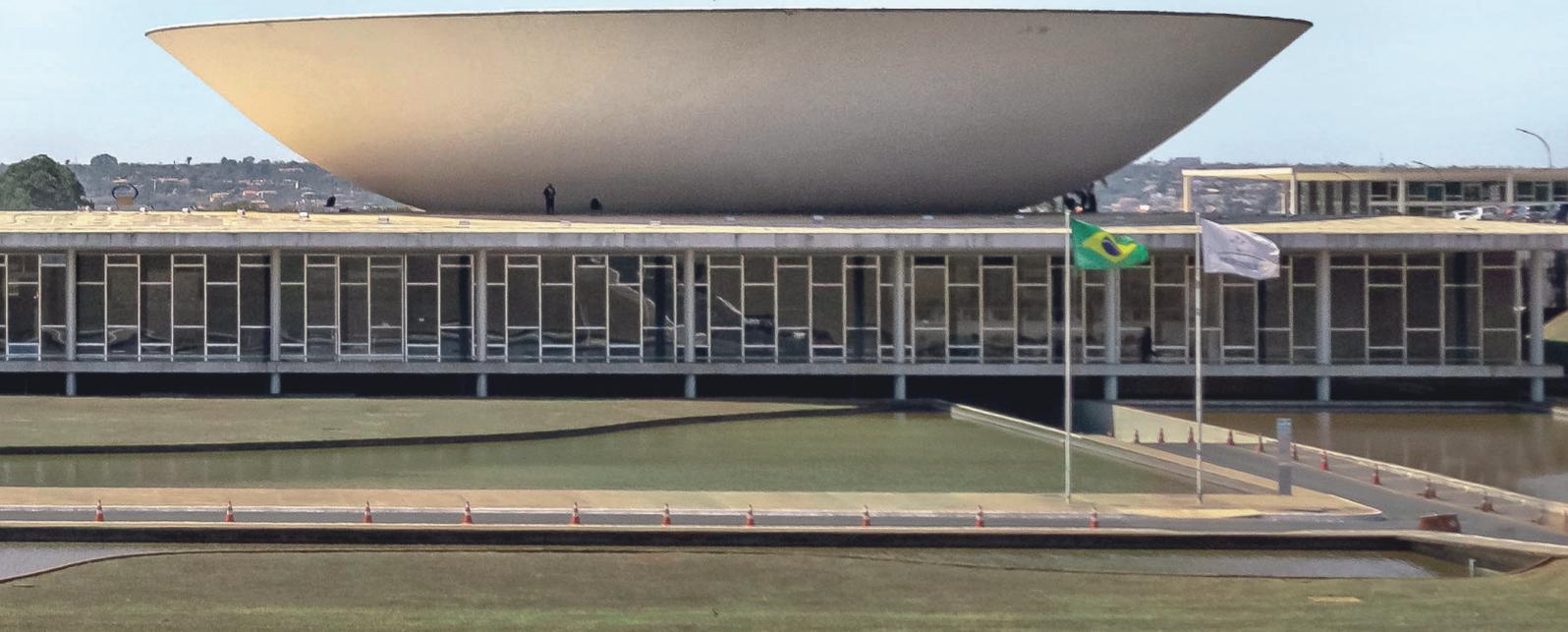
Em um mundo de mudanças, os governos não podem ficar parados. Novos problemas exigem novas respostas e antigos desafios requerem reanálise, devido às possibilidades alteradas. Mudar as expectativas dos cidadãos sobre os governos exige novas formas de engajamento, serviços melhores e mais adaptados e políticas que proporcionem melhores resultados. Os governos, em suma, precisam inovar.

É claro que a inovação já acontece nos governos – tudo o que o governo faz já foi uma inovação em algum momento. No entanto, a inovação que ocorre é muitas vezes reativa ou oportunista, em vez de estratégica, e cada vez mais as organizações governamentais estão ficando para trás no ritmo e na direção de mudança que ocorre fora do setor público. Os governos podem e devem fazer melhor. A inovação do setor público precisa passar de uma atividade esporádica para uma que seja sistêmica, para que os governos possam estar prontos e capazes de enfrentar os desafios atuais e futuros.

O Governo do Brasil está ciente desse desafio e dessa oportunidade. Embora a inovação no setor público tenha certamente recebido maior atenção e esforço nos últimos tempos no serviço público do Brasil, havendo inúmeros projetos inovadores já acontecendo e proporcionando valor, ainda há mais a

ser feito se o sistema for proporcionar o que é desejado e necessário.

No entanto, é justo dizer que todos os governos ainda estão aprendendo sobre como melhor apoiar e incentivar a inovação no setor público. Não há uma receita definida de como alcançar um sistema eficaz de inovação do setor público, ou seja, um sistema que de forma consistente e confiável desenvolva e forneça soluções inovadoras para as prioridades do governo e que atendam às necessidades existentes e emergentes dos cidadãos. Um sistema de inovação também é dinâmico, o que significa que uma mudança em uma área causará ou exigirá mudanças em outras. Além disso, o desempenho do sistema será tão forte quanto a parte mais fraca, já que o fator limitante define o teto para o que é possível. A natureza dinâmica e interdependente do sistema exige atenção e condução contínuas, para que o sistema proporcione o que é desejado e necessário.



ENTENDENDO O CONTEXTO BRASILEIRO

Devido à incerteza em torno de como melhor apoiar e administrar um sistema de inovação do setor público, o Governo do Brasil fez uma parceria com a OCDE para explorar o seu próprio sistema. Como é o sistema de inovação do setor público brasileiro? Como se chegou a ele? Como pode evoluir com o tempo?

A OCDE (2018a) desenvolveu um modelo para entender o que afeta o desempenho de um sistema de inovação do setor público no nível sistêmico (ver **Figura 1**). Por meio de sua pesquisa e investigação do sistema do Brasil, a OCDE ampliou a validação do modelo e o utilizou para ajudar na compreensão do funcionamento do sistema.

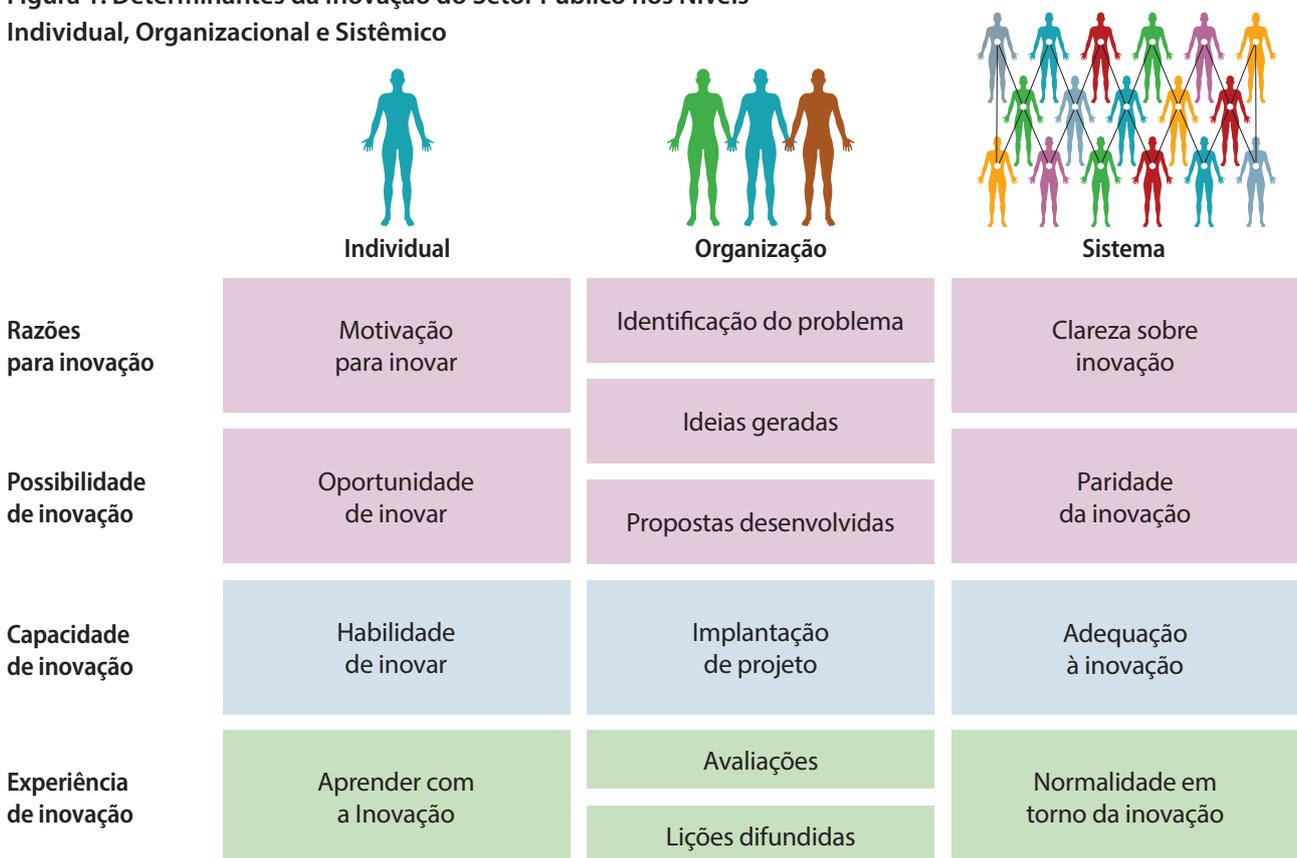
As conclusões preliminares contidas neste relatório descrevem as principais observações da pesquisa em 2018, incluindo:

- Exploração do contexto histórico e compreensão do que já ocorreu e do que levou ao atual sistema.

- Consideração das características do sistema de hoje, para apreciar o que está em vigor e o que pode ser criado a partir disso.
- Teste de três diferentes cenários futuros – continuar como está, aumento de foco e investimento, ou uma mudança radical para a inovação no centro - a fim de melhor destacar e avaliar a dinâmica do sistema atual.
- Identificação de possíveis áreas de oportunidades que poderiam ajudar no amadurecimento do sistema de inovação.

Este trabalho não pretende ter todas as respostas. À luz da natureza dinâmica e interdependente de um sistema de inovação, e da incerteza em torno do aspecto de um sistema eficaz de inovação do setor público, o objetivo deste trabalho não é fornecer recomendações explícitas. O que deve ser feito dependerá, em última instância, do que é desejado e necessário, e essas são qualidades que continuarão a evoluir e mudar, às vezes rapidamente.

Figura 1: Determinantes da Inovação do Setor Público nos Níveis Individual, Organizacional e Sistêmico





Em vez disso, o objetivo é refletir o sistema dando um retorno a seus participantes, para capacitá-los com percepções de como influenciar e direcionar o sistema. Assim, com uma avaliação do sistema, os atores podem entender seu papel nele e avaliar dinamicamente como eles podem contribuir e moldar melhor o sistema, independentemente de como sejam as mudanças no contexto ou no nível de ambição. Para esse fim, os resultados preliminares descrevem áreas-chave de oportunidade para ajudar a fornecer pontos de partida aos atores, para discussão e avaliação, reconhecendo que as respostas certas serão aquelas que surgirem do sistema e que apreciem as nuances e sutilezas de seu contexto.

Este documento apresenta as conclusões preliminares da equipe de revisão por pares da OCDE. Ele complementa e considera a recente Revisão do Governo Digital (2018b) e uma análise concomitante sobre competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil (OCDE, 2019 a ser publicada). As opiniões e constatações expressas neste documento serão discutidas, detalhadas e justificadas no relatório final sobre o Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil, a ser publicado em 2019.

A NECESSIDADE DE UMA ABORDAGEM SISTEMÁTICA PARA A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Esta revisão se baseia em uma compreensão emergente dos sistemas de inovação do setor público

desenvolvidos a partir da pesquisa do Observatório de Inovação do Setor Público em outros países. Este trabalho não procura colocar uma proeminência na “inovação” (“implantar algo novo no contexto para obter impacto” (OCDE, 2017a)). Em vez disso, baseia-se no entendimento de que, em um ambiente de mudança, os governos também precisam mudar – seja quanto ao que ofertam, como trabalham ou como se engajam – ou se arriscam a ficar para trás, tornando-se irrelevantes ou falhando em suas principais responsabilidades. Quando as respostas existentes têm dificuldades para fornecer os mesmos resultados, não se pode presumir que as opções atuais disponíveis ao governo sejam suficientes. Portanto, a inovação deve desempenhar um papel maior em um governo efetivo.

Resumindo, ao operarmos em um ambiente de fluxo e ruptura significativos, a inovação não pode permanecer como algo incidental, acidental ou ocasional. Em vez disso, deve se tornar uma capacidade central, juntamente com as outras funções estabelecidas do governo. A inovação não será a única resposta, mas deve se tornar uma das principais estratégias disponíveis ao governo, para ser mobilizada quando e conforme necessário.

Há uma série de fatores que exigem que os governos deem mais atenção à inovação, e isso explica por que é necessária uma abordagem mais sistemática da inovação no setor público. Os mais significativos destes fatores (extraídos da OCDE 2018a) são delineados na **Figura 2**.

Figura 2: A Necessidade de uma perspectiva de sistema para a inovação no setor público

Os governos funcionam em um ambiente de constante mudança. Isso requer que a inovação deixe de ser esporádica e passe a ser sistêmica. A inovação precisa ser um recurso a que os governos possam recorrer de forma confiável e consistente. Seguem alguns impulsionadores-chave para a mudança.



Esses fatores podem ser observados no Brasil e em outras nações. Por exemplo, menos de um terço da população do Brasil tem confiança no governo nacional (OCDE, 2017b: 215), o que pode, em parte, ser tomado como um sinal indireto de que o governo não está atendendo às expectativas. O governo federal do Brasil supervisiona um país grande e populoso que abrange contextos significativamente diferentes, desde suas megacidades até a Amazônia, o que significa que precisa fornecer – e responder – a contextos amplamente variados. A partir de 2018, ele enfrenta limites constitucionais em termos de crescimento de gastos, o que significa que, para evitar a redução da qualidade do serviço e dos resultados, as abordagens existentes terão que se tornar cada vez mais eficientes ou dar lugar a alternativas a abordagens alternativas, incluindo opções inovadoras.

A OCDE, apoiada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Conselho da Justiça Federal (CJF), está trabalhando para explorar (ver **Quadro 1**) como fornecer melhor apoio a uma abordagem sistemática à inovação do setor público no serviço público do governo federal do Brasil.

A JORNADA PASSADA DE INOVAÇÃO DO BRASIL

Quais foram os principais marcos e desenvolvimentos que moldaram a jornada de inovação do setor público no Brasil? A fim de compreender o sistema de inovação do setor público de hoje, é necessário avaliar o que o levou a isso. Sem uma compreensão do passado, não pode haver compreensão do presente, pois os desenvolvimentos

QUADRO 1. FINALIDADE E PROCESSO DA ANÁLISE

Esta é a segunda investigação do sistema de inovação do setor público de um governo nacional, sendo que o primeiro foi feito junto ao Governo do Canadá (2018a). A análise no Brasil envolveu extensas entrevistas e oficinas, com servidores públicos brasileiros e outras partes interessadas relevantes.

A inovação é, em parte, sobre o que é possível - sobre imaginar e depois perceber novas e diferentes possibilidades. Portanto, a compreensão de um sistema de inovação do setor público exige compreender o que os atores dentro dele acreditam, já que isso molda o que é possível tanto quanto as estruturas, processos e regras formais. Todo o apoio e intervenção para ajudar os servidores públicos a inovar não fará diferença, a menos que os atores acreditem que podem, devem e são capazes de inovar. Assim, é importante entender a experiência de inovação no serviço público. Como o sistema é vivenciado por pessoas diferentes, e existem aspectos comuns, tanto positivos quanto negativos, para isso?

Diante disso, e reconhecendo que ainda há muito a ser aprendido sobre os sistemas de inovação do setor público e sobre como eles podem ter um melhor apoio, essa análise adota uma abordagem “voltada para o design”, para avaliar não apenas o que está acontecendo, mas para tentar desvendar porque isso acontece.



anteriores moldam não apenas o que acontece agora, mas também influenciam o que pode ser viável no futuro.

A **Figura 3** fornece uma visão geral de alguns dos principais marcos e desenvolvimentos que ajudaram a moldar o sistema de inovação do setor público. Algumas são iniciativas específicas que visam promover uma maior

O processo incluiu:

- Pesquisa inicial de contexto sobre tendências históricas e características atuais da inovação no setor público do Brasil.
- Uma primeira missão em maio de 2018, realizada para compreender o contexto e desenvolver uma visão sobre a “experiência vivida” de inovação no serviço público civil, envolvendo mais de 50 entrevistas com quase 70 pessoas. Esta missão foi feita em conjunto com a revisão concomitante da OCDE sobre competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil (OCDE, 2019 a ser publicado).
- Uma segunda missão, em setembro de 2018, foi realizada para a realização de entrevistas adicionais, com quase 40 pessoas, para validar as observações iniciais do sistema e para testar tais observações na investigação de estudos de casos específicos. Tais observações foram testadas igualmente em duas oficinas com uma variedade de participantes. Finalmente, houve a tentativa de explorar alguns cenários para testar a compreensão da dinâmica do sistema. A missão incluiu um analista funcionário do Gabinete do Conselho Privado do Governo do Canadá e um do Centro de Inovação do Serviço Público do Governo da África do Sul. Os analistas funcionários forneceram percepções valiosas de diferentes contextos de países.
 - Uma terceira missão está sendo realizada durante a Semana da Inovação de 2018 em Brasília. Isso ajudará a testar as descobertas preliminares descritas neste documento, bem como a explorar quais intervenções podem ser mais viáveis e apropriadas para o contexto brasileiro.

atividade e capacidade inovadora, enquanto outras são eventos ou intervenções que ajudaram a influenciar a vontade ou a oportunidade de inovação por parte dos funcionários públicos. Os eventos identificados são principalmente relacionados ao governo federal, no entanto, sendo um sistema federal, os desenvolvimentos nos outros níveis de governo também têm sido influentes.

Figura 3: Marcos-chave e desenvolvimentos na jornada histórica do setor de inovação do Brasil**1967**

- Decreto-Lei 200/1967 – dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências

1981

- Criação do Ministério da Desburocratização

1986

- Criação da ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

1988

- Promulgada a constituição cidadã

1991

- Lançamento Programa Nacional de Desestatização (PND) e privatização de empresas estatais

1993

- Sancionada a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93)

1995

- Publicado o Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado

1996

- Criado o Prêmio de Inovação em Gestão Federal (ENAP)
- Criado o Prêmio CONIP de Excelência em Inovação na Gestão Pública
- Criado o Programa de Gestão Pública e Cidadania (EAESP-FGV, Fundação Ford e BNDES), de caráter subnacional

1998

- Promulgada a Emenda Constitucional nº 19, implementando reformas na administração pública e introduzindo a eficiência como um princípio para a Administração Pública
- Promulgada a Emenda Constitucional nº 20, implementando reformas na seguridade social e revisando limites aos benefícios do servidor público
- Iniciativas de privatização no nível subnacional

2000

- Lançada agenda de modernização no contexto do “Plano Avanço Brasil”
- Introdução de compras eletrônicas governamentais, incluindo o estabelecimento do “ComprasNet”, um portal de pregão eletrônico
- Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

2002

- Criação do Prêmio e-Gov (ABEP e MPDG)

2004

- Instituído o Portal da Transparência
- Sancionada a de Inovação (Lei 10.973/04), marco legal para ciência, tecnologia e inovação)
- Criado o Prêmio “Innovare”, voltado para práticas no sistema de justiça (Instituto Innovare)

2005

- Estabelecimento do Gespública (Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização) para melhorar a qualidade das práticas de gestão nas organizações do setor público

2009

- “Decreto Cidadão” (6.932/09) promovendo simplificação e integração dos serviços públicos
- Decreto 6.944/09 para melhoria da administração pública, regras para concursos públicos, e inovação institucional do governo federal
- Ano Nacional da Gestão Pública
- Primeiro processo de consulta pública colaborativa para elaboração de projeto de lei no Poder Executivo (Marco Civil da Internet)
- Lançamento do Culturadigital.br, uma rede social criada para a discussão de políticas culturais
- Criação do E-Democracia, o portal de participação social da Câmara dos Deputados
- Lei Complementar 131, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal para incluir obrigações de transparência e participação social

2011

- Promulgada a Lei de Acesso à Informação (12.527/11)
- Lançado o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto



2012

- Estabelecido o Portal Brasileiro de Dados Abertos
- Criado o Portal de Serviços Públicos

2013

- “Criado o “LabHacker”, Laboratório de Inovação da Câmara dos Deputados (Resolução 49/13)

2014

- Lançada a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social (Decreto 8.243/14)

2015

- Realizada a Primeira Semana da Inovação no Setor Público
- TCU cria seu laboratório de inovação (Colab-i)
- O MPDG estabelece o Inova, uma unidade com foco na modernização e estímulo da inovação na administração federal

2016

- Criação da rede InovaGov (MP, CJF, & TCU)
- Criação da Plataforma da Cidadania Digital (Decreto 8.936/16)
- Lançada a Política de governança digital (Decreto 8.638/16)
- A ENAP cria o GNova - Laboratório de Inovação em Governo, em parceria com o MindLab da Dinamarca
- Lei da Inovação atualizada (Lei 13.243/16)
- Emenda Constitucional (95/16) limitando os gastos públicos nos próximos 20 anos years
- Instituída a Política de Dados Abertos do Governo Federal (Decreto 8.777/16)
- ANVISA desenvolve projeto piloto em inovação



2017

- Editado o Decreto (9.203/17) sobre Governança Pública
- Editado o Decreto (9.094/17), de simplificação dos serviços públicos
- Lançado o “Brasil Eficiente”, programa para melhorar a vida dos usuários de serviços públicos e para reduzir a burocracia
- Sancionado o código de defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos (Lei 13.460/17)
- Lançamento do iGOVnights, para auxiliar inovadores a se conectarem
- InovaGov realiza conferência sobre inovação aberta
- Lançamento da Plataforma Govdata
- Fornecimento de serviços usando solução de login único para autenticação
- ANAC cria laboratório de inovação
- DNIT cria o N3I – o Núcleo de Novos Negócios e Inovação
- O Ministério do Planejamento e a ENAP fazem parceria para realizar o primeiro Censo de Serviços Públicos no Governo Federalil.



2018

- Prêmio Espírito Público de inovação (Agenda Brasil do Futuro e Instituto República)
- O Banco Central cria o LIFT, seu laboratório de inovação financeira e tecnológica
- Ministério Público Federal cria uma assessoria de sustentabilidade e inovação
- ANVISA cria um programa sobre gestão de inovação e transforma seu projeto piloto (Fábrica de Ideias) em um laboratório (Lab-i-Visa)
- Lançados o Sistema Nacional de Transformação Digital e a Estratégia Brasileira de Transformação Digital (E-Digital) (Decreto 9.319/18)
- Sancionada a Lei 13.655/18, que traz diretrizes sobre segurança jurídica e eficiência na aplicação do direito público
- Lançamento do primeiro chatbot para ajudar os cidadãos a navegar no Portal de Serviços.
- Primeira pesquisa ampla sobre a qualidade de gestão em serviços públicos federais lançada pelo INOVA.
- Promulgada lei para Redução da burocracia (Lei 13.726/18))

Fonte: Entrevistas, oficinas e pesquisa





Além disso, uma série de eventos externos moldaram o ambiente e o apetite por inovação. Estes incluíram escândalos de corrupção (por exemplo, as investigações da “Operação lava-jato”) que podem ter reduzido a disposição de tentar fazer as coisas de forma diferente, bem como eventos que possam ter demonstrado necessidade de mais inovação e capacidade de resposta por parte do governo (como os protestos ocorridos durante a Copa das Confederações). É importante ter em mente esses eventos, juntamente com os marcos e desenvolvimentos mais formais, pois eles também podem ser significativos quando se trata de influenciar a oportunidade e o desejo de inovar.

A partir da investigação do passado, tipificada mas não limitada aos eventos identificados na **Figura 3**, podem ser feitas várias observações pertinentes ao atual contexto de inovação do setor público.

- Há um interesse duradouro na administração pública e no funcionamento do estado. Embora esse interesse não seja necessariamente consistente ou contínuo, tem havido repetidos esforços de reforma para tentar “desburocratizar”, modernizar ou melhorar o padrão da administração pública. Isso inclui o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (entre 1995-1998), a agenda de modernização do Plano Avança Brasil (2000-2003), o Gespública (2005-2017) e, mais recentemente, o “Brasil Eficiente” (2017), que busca reduzir a burocracia, digitalizar os serviços do governo e enfatizar a responsividade aos cidadãos.
- Tem havido uma preocupação profunda e contínua com a corrupção e, talvez conseqüentemente, uma forte ênfase na abertura, transparência e escrutínio.
- Tem ocorrido, por vezes, um esforço significativo para promover a participação pública. Isso pode ser visto, por exemplo, no nível municipal pela adoção do orçamento participativo e no nível federal pelo recurso às Conferências Nacionais de Políticas Públicas (para exemplos, ver Pogrebinski, 2012), às ferramentas online de participação e consulta, e pela implementação de uma política nacional de participação social.
- Refletindo a estrutura legal do país, tem havido uma abordagem legalista para os esforços de mudança, que precisam estar vinculados e autorizados por leis e decretos específicos.
- Houve a introdução de uma série de prêmios de inovação que ajudaram a destacar e fornecer informações sobre a atividade de inovação contínua do serviço civil, com centenas de inscrições vencedoras nas últimas duas décadas (ver, por exemplo, Sousa et al, 2015).
- Tem havido um aumento nas atividades específicas relacionadas à inovação no setor público, como o desenvolvimento de laboratórios de inovação, redes e intervenções direcionadas para apoiar ou impulsionar a inovação no setor público. Isso possivelmente é reflexo das tendências internacionais, bem como de um crescente interesse do serviço público do Brasil sobre como as coisas poderiam ser feitas de forma diferente.

Em suma, os esforços anteriores de reforma no serviço público federal do Brasil foram significativos, mas ainda não foram suficientes para atender às expectativas dos cidadãos com relação ao setor público. Existe uma confiança limitada do cidadão no serviço público que, combinada com um ambiente legal que requer permissão explícita ou direção para o setor público, leva a um ambiente desafiador para a inovação. No entanto, a inovação tem definitivamente ocorrido e a prática da inovação vem se desenvolvendo (por exemplo, através de laboratórios de inovação do setor público) e pelo aprendizado com a experiência internacional.

Com essa compreensão elevada dos desenvolvimentos do passado, os parâmetros e a dinâmica do estado atual podem ser examinados de maneira mais efetiva.

ENTENDENDO A SITUAÇÃO ATUAL DO SISTEMA DE INOVAÇÃO

A inovação do setor público definitivamente está acontecendo no serviço público do Brasil. Uma análise prévia dos vencedores do prêmio de inovação (Cavalcante e Camões, 2016; Sousa et al, 2015) ilustra amplamente este fato. Também está claro que várias agências do governo federal recentemente aumentaram seus investimentos e esforços na construção de capacidades de inovação. Várias intervenções recentes também tentaram melhorar ou, pelo menos, reduzir as barreiras à inovação no setor público. A existência e o crescimento da rede InovaGov e de redes informais (por exemplo, iGOVNights) demonstra que há a vontade de inovação em alguns setores do funcionalismo público.

Assim sendo, pode-se dizer que de fato existe um sistema de inovação do setor público no governo federal do Brasil, pois iniciativas e resultados inovadores estão surgindo do setor público. No entanto, a questão é: até que ponto o sistema é capaz de desenvolver e fornecer, de forma consistente e confiável, soluções inovadoras para atender às metas e prioridades do governo? O sistema é suficientemente maduro e sofisticado, considerando o que se espera do setor público?

Para ajudar a responder a essa pergunta, a OCDE (2018a) identifica três níveis de análise úteis para pensar sobre a atividade de inovação.

- O nível do indivíduo - qualquer indivíduo pode empreender ou iniciar algo inovador. Isso pode envolver somente a si mesmo ou pode ter ramificações mais amplas. Esta lente individual ajuda a dar uma ideia da inovação em nível prático - por exemplo, o que as pessoas precisam fazer ou pelo que elas passam ao empreender a inovação.
- O nível da organização - uma organização pode ter várias iniciativas inovadoras em andamento em resposta a múltiplas necessidades identificadas de abordagens inovadoras. Essa lente organizacional ajuda a fornecer informações sobre inovação em um nível de processo - por exemplo, o que está envolvido ao orquestrar a inovação entre várias pessoas.
- O nível do sistema - em todo o setor público há interações entre múltiplas iniciativas, contribuições e questões de indivíduos e organizações, bem como interseções com outras estruturas, conhecimento, processos e campos de atividade (por exemplo, o sistema orçamentário). A lente do sistema dá uma visão sobre mais do que apenas iniciativas ou atividades específicas. Ela oferece uma oportunidade de se ver as coisas em conjunto e de se observar o desempenho geral (ou seja, porque haja inovação útil ocorrendo em um nível individual e organizacional, isso não significa que a inovação estará ocorrendo conforme necessário quando vista no nível do sistema todo).

Se a atividade no serviço público do Brasil é vista através dessas lentes, o que ela revela? A OCDE, através de sua pesquisa, identificou três casos que ajudam a ilustrar a inovação e as diferenças que podem ser observadas quando são conduzidas a partir de um nível individual (ainda que várias pessoas estejam envolvidas), a partir de um nível organizacional (mesmo que não seja de toda uma organização), ou a partir de um nível sistêmico (mesmo que isso não signifique que todo o sistema esteja envolvido).

O primeiro caso destacado (**Quadro 2**) é um exemplo sólido de como os indivíduos podem fazer mudanças e desempenhar um papel significativo no sistema de inovação, além de gerar valor que pode beneficiar todo o serviço público e outros serviços.

QUADRO 2. UM CASO DE ESTUDO DE INOVAÇÃO NO 'NÍVEL INDIVIDUAL': O 'COURSERA PARA O GOVERNO' DA ENAP'

Esta é a história de como a ENAP desenvolveu a ideia de um "Coursera para o Governo", uma plataforma compartilhada que permite que diferentes atores do ecossistema de capacitação do setor público compartilhem infraestrutura e processos para disponibilizar seus treinamentos online para funcionários públicos e outros interessados. Isso, por sua vez, ajuda a tornar mais fácil o desenvolvimento de capacidades dos funcionários públicos (e de outras partes interessadas).

A ENAP, como Escola Nacional de Administração Pública, desempenha um papel importante no treinamento de funcionários públicos para o desenvolvimento de suas competências. Nos últimos anos, o treinamento on-line ganhou maior destaque e a escola desenvolveu uma infraestrutura para hospedar seus próprios cursos on-line.

Em 2012, houve a apresentação de um palestrante externo, que introduziu o conceito de sistemas de TI federados - ou seja, uma arquitetura que permite que diferentes áreas autônomas tenham sistemas interoperáveis e compartilhem informações, sem exigir que todos estejam na mesma rede. O que isso poderia representar para a ENAP e para o ecossistema mais amplo das escolas de governo?

A ideia suscitou a reflexão sobre o que isso poderia significar para a educação on-line. Com o tempo, a ideia foi desenvolvida, mas somente posteriormente houve a oportunidade de se colocar o pensamento em prática, pois

a área pertinente da ENAP não possuía as competências necessárias para explorar essa opção. Em 2016, houve a chance de recrutar uma pessoa com as habilidades de TI adequadas e de incluí-la na equipe da área finalística, em vez de alocá-la na área de TI. Ter essa pessoa como parte da equipe finalística significava que havia uma maior oportunidade de explorar possibilidades e de entrar nas especificidades de como tal ideia poderia funcionar.

Com acesso às habilidades certas, iniciou-se a exploração das possibilidades. O projeto começou pequeno, mas com base na ideia do que poderia significar se houvesse uma plataforma comum para que diferentes organizações de treinamento pudessem hospedar e operar seus cursos on-line - por exemplo, um Coursera para o governo. O primeiro passo foi criar um domínio, e iterar e aprender a partir daí. As perguntas iniciais foram: "O que constitui um curso? De quais dados precisamos?" - e levaram a outras perguntas e etapas, como: "Se esses são os dados de que precisamos, esses são os dados que precisamos coletar durante o processo de inscrição". O trabalho inicial levou a uma proposta mais tangível de como a ENAP poderia funcionar como uma plataforma para cursos de diferentes escolas (Cursos Online Massivos Abertos, os COMAs) a um custo marginal, devido ao uso da infraestrutura existente e às economias de escala associadas.

Com o tempo, o projeto cresceu e envolveu várias instituições diferentes, e a plataforma tem uma média de 3.000 inscrições por dia. Os cursos são disponibilizados



para qualquer pessoa (não apenas a funcionários públicos), e a ENAP fornece a hospedagem do serviço, o gerenciamento de dados e o sistema de secretaria para os assinantes. Instituições individuais são responsáveis por gerenciar o restante do processo e podem usar os dados gerados para ajudá-los a refinar e melhorar suas ofertas ao longo do tempo. Outros elementos inovadores estão sendo desenvolvidos, incluindo a capacidade de automatizar mensagens personalizadas para os alunos, além de inovações quanto a métodos educacionais e gerenciamento de conteúdo.

Embora a inovação destaque o valor que pode advir de pensar de forma diferente, a jornada nem sempre foi tranquila. Embora a ideia de compartilhar recursos entre instituições públicas possa parecer óbvia em retrospectiva, durante o processo, a ideia muitas vezes não ficou clara para os outros. Por causa da novidade, não havia nenhum ponto de referência fácil para as pessoas se conectarem e, por isso, não foi fácil entender o que estava envolvido. “As pessoas simplesmente não veem isso acontecer. Elas não entendem o que você está dizendo.”

O projeto também foi em boa parte conduzido a partir de um nível “individual”, na medida em que foi impulsionado por pessoas-chave que viram uma possibilidade e encontraram ou facilitaram a abertura institucional para seguir em frente, e não porque se enquadrava com uma clara prioridade organizacional. Se as pessoas pertinentes não estivessem engajadas, seria improvável que o projeto

tivesse ocorrido naqueles termos. É claro que o projeto foi benéfico para a ENAP no nível organizacional, mas é justo dizer que ele não começou como um projeto organizacional. Isso exigia que os envolvidos acreditassem muito na ideia e tivessem a paixão de continuar agindo mesmo quando surgissem as inevitáveis dificuldades, e não porque era algo esperado. “Os pequenos problemas, eles são tão pequenos, mas são tão irritantes e tão frequentes que são perigosos para um projeto de inovação”. Era um projeto dependente dos envolvidos, que tinham boas relações com diferentes partes do sistema e que, sendo capazes de ‘cavar’ espaço organizacional para o projeto, foram capazes de navegar pelos canais formais e informais para buscar aprovação e apoio institucionais. Como, às vezes, havia claras desvantagens imediatas (por exemplo, demandas por habilidades de TI e mudanças nos fluxos de trabalho para hospedagem e manutenção 24 horas por dia), era preciso ter perseverança para obter os benefícios de longo prazo, que não estavam aparentes instantaneamente.

Isso destaca uma força - de que os indivíduos podem fazer a diferença e introduzir novas ideias e práticas valiosas - e uma fraqueza - que os indivíduos muitas vezes precisam superar, para fazer a mudança acontecer. Essa inovação é muitas vezes dirigida mais pelo acaso e pelas circunstâncias do que pelas considerações sistêmicas.

Fonte: Entrevistas..



QUADRO 3: UM ESTUDO DE CASO SOBRE INOVAÇÃO NO NÍVEL “ORGANIZACIONAL”: VOTO ELETRÔNICO E O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE)

O voto é obrigatório no Brasil, e em 1996 o país foi um dos primeiros a introduzir a votação eletrônica. Embora isso por si só tenha sido uma inovação significativa, o processo de inovação não parou por aí. Cada eleição traz reflexões adicionais e aspectos inovadores na medida em que a tecnologia evolui, e enquanto se mantém um esforço continuado para se garantir que o sistema seja seguro, transparente e auditável.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é responsável pelo funcionamento das eleições federais, que envolvem mais de 100 milhões de eleitores espalhados por cerca de 5600 municípios em todo o país, e ocorrem a cada quatro anos. O TSE também é responsável pela supervisão das eleições estaduais e municipais (por meio de tribunais regionais). O TSE, portanto, supervisiona eleições usando sistemas eletrônicos a cada dois anos. As eleições em si são eventos significativos que precisam ser realizados sem problemas, e o TSE faz muito trabalho de base antes de cada eleição para garantir que tudo corra bem.

Parte do trabalho realizado pelo TSE envolve estar aberto a novas tecnologias e possibilidades, como a introdução da biometria na identificação dos eleitores. Há também atividades de apoio, como o treinamento e preparação para permitir o voto de cidadãos brasileiros no exterior

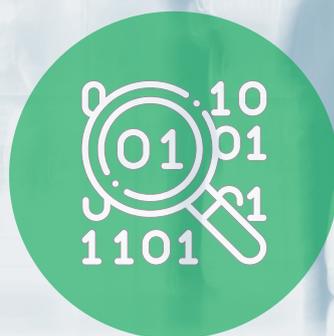
e garantir que o processo de votação seja acessível para pessoas cegas e surdas. Outras iniciativas incluem educar as crianças sobre o processo de votação.

No período que antecede as eleições, o TSE realiza testes de campo e simula testes eleitorais em todos os estados para garantir que as coisas estejam prontas e que os possíveis problemas possam ser identificados e resolvidos. Hackathons e testes públicos do sistema de votação (e do código fonte correspondente) são realizados, com envolvimento das universidades, do Ministério Público e da Agência Brasileira de Inteligência para tentar hackear o sistema a fim de detectar problemas ou erros.

Devido à evidente necessidade de se evitar erros durante a eleição, há uma profusão de testes de antemão - “Nós cometemos muitos erros para que possamos fazer com que tudo dê certo”.

Claramente, há inovação ocorrendo no TSE, uma vez que ele trabalha para garantir que o processo eleitoral transcorra sem problemas e seja eficiente e confiável. No entanto, parece ser um exemplo de onde a inovação esteja ocorrendo através de uma lente organizacional, e não de uma perspectiva mais sistêmica. A inovação está centrada em uma prioridade específica (eleições eficientes

BRASIL
ELEIÇÕES 2018



e confiáveis) e isso levou a uma série de atividades inovadoras durante um período contínuo (cerca de 20 anos). A inovação que ocorreu é de certa forma abrangente, na medida em que a inovação pode ser vista em todo o processo eleitoral (por exemplo, como é feito e como é apoiado). No entanto, a inovação também é contida, na medida em que os esforços inovadores não parecem ter se espalhado além da área específica de foco do processo eleitoral. Há inovação contínua, mas está ligada a um conjunto particular de atividades.

Desta forma, a inovação se mostra dependente de um determinado mandato organizacional com um sentido claro das consequências que podem ocorrer se a organização não inovar e garantir que as coisas estejam atualizadas (por exemplo, perda de confiança no processo eleitoral).

Isso destaca duas coisas: que a inovação pode acontecer e acontece em todo o serviço público do Brasil, e que, onde ela não está sendo impulsionada por indivíduos específicos, é impulsionada por preocupações organizacionais específicas e prementes, em oposição a considerações mais sistêmicas.

Fonte: Entrevistas.

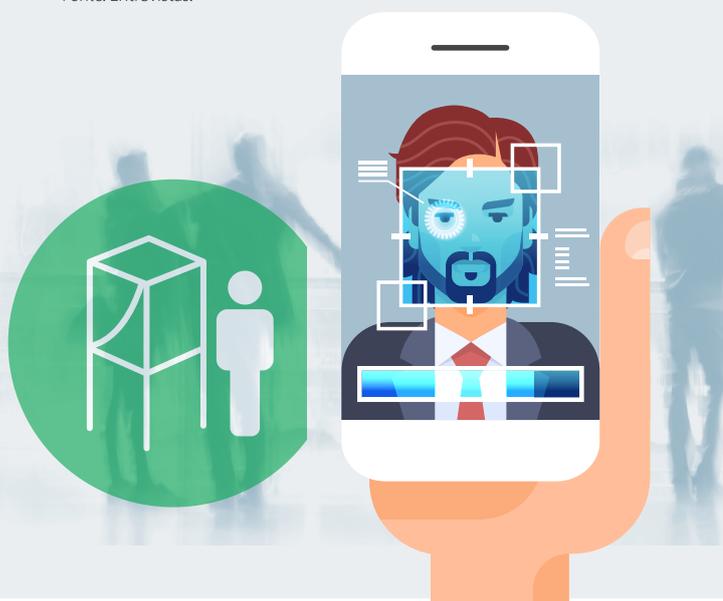


Muitas vezes, a inovação surge do nível individual e isso deve ser valorizado como uma característica do sistema de inovação. Os indivíduos, incluindo os líderes, estarão frequentemente mais bem posicionados para ver oportunidades ou desafios emergentes do que as organizações ou sistemas mais lentos. As inovações conduzidas neste nível individual são e sempre serão uma parte importante e vital de qualquer sistema de inovação do setor público. O trabalho da revisão concomitante da OCDE sobre as competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil ajudará a abordar questões de capacidade e oportunidade no nível individual. No entanto, os esforços no nível individual não são algo em que se deva confiar como o único meio de atender às cambiantes necessidades e preocupações da sociedade.

O segundo caso destacado (**Quadro 3**) é um exemplo perfeito de uma situação onde a inovação foi orientada por preocupações organizacionais em um quadro maior.

Muitas vezes, a inovação será naturalmente liderada por organizações individuais. No entanto, a natureza de tal inovação é que ela inevitavelmente envolverá preocupações organizacionais, ao invés de preocupações de abrangência sistêmica ou social, já que as organizações buscam atender a suas prioridades particulares.

Então, como é a inovação quando conduzida por preocupações em um nível de sistema? O terceiro caso (**Quadro 4**) fornece um exemplo de inovação sendo conduzida por preocupações (e ambições) de todo o sistema.



QUADRO 4. UM ESTUDO DE CASO SE INOVAÇÃO NO NÍVEL SISTÊMICO: TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

Brasil é um país com longa experiência em governo eletrônico e em iniciativas governamentais digitais. Conforme destacado na Revisão do Governo Digital da OCDE (2018b), esforços coordenados estão em andamento desde 2000, quando a política de governo eletrônico foi lançada. A Plataforma de Cidadania Digital é um dos mais recentes desenvolvimentos e foi essencial para auxiliar com a transformação digital dos serviços do governo federal.

Segundo esta iniciativa, liderada pela Secretaria de Tecnologias de Informação e Comunicação (SETIC) e pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, existe um processo contínuo de digitalização de serviços. A partir de um censo realizado pela SEGES e pela ENAP, identificou-se que havia 1740 serviços do governo federal.

A SETIC e a SEGES auxiliam as agências governamentais na digitalização de seus serviços por meio de uma abordagem multifacetada. A SETIC centralizou e simplificou o processo de contratação de serviços e processos relevantes que os órgãos e entidades podem precisar acessar ao digitalizar seus serviços (embora os órgãos e entidades governamentais não

sejam obrigados a usar a SETIC para fazer tal contratação, se não quiserem). A SETIC fornece acesso a ferramentas de software para auxiliar a digitalização, uma solução de login único, e a SEGES fornece metodologias para ajudar as agências a considerar os custos e benefícios da digitalização (como o Standard Cost Model) e ferramentas para ajudar os órgãos e entidades a simplificar e transformar seus serviços, como o design thinking. Em resumo, a SETIC e a SEGES oferecem um balcão único para as agências governamentais que buscam transformar digitalmente seus serviços com rapidez e eficiência. A SEGES trabalha com os responsáveis pelos serviços, combinando as ferramentas e ofertas específicas disponíveis com os resultados desejados.

O trabalho de transformação tem sido um processo gradual, trabalhando primeiro com órgãos específicos que tinham um claro desejo de transformar seus serviços, e o primeiro serviço digital transformado foi lançado em janeiro de 2018. Conforme o processo foi aprimorado, mais serviços passaram a utilizar o apoio para digitalização fornecido pela SETIC e pela SEGES, e em setembro de 2018 havia 110 serviços em fase de transformação digital, em 25 departamentos diferentes.



Cada órgão ou entidade do governo tem diferentes níveis de maturidade e diferentes níveis de investimento em TI. A esperança é que, com o tempo, o trabalho de transformação digital leve mais órgãos e entidades a um nível semelhante ao das atuais líderes digitais.

O processo de transformação digital também fornece dados e informações mais ricos para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e para o órgão ou entidade responsável pelo serviço pertinente. A digitalização fornece feedback dos cidadãos sobre sua experiência de serviço, o que pode ser usada pelos órgãos para melhorar o que estão fazendo. Há também um painel de desempenho público com informações sobre os serviços, como o tempo que um cidadão leva para receber um determinado serviço ou como os serviços estão sendo executados em uma variedade de métricas.

Quando um novo serviço é criado, o órgão ou entidade pertinente pode trabalhar com a SETIC e com a SEGES para garantir que o serviço seja “digitalmente nativo” – ou digital por padrão. No entanto, como no resto do processo, os órgãos e entidades governamentais não são

obrigados a trabalhar com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e podem optar por agir por conta própria se acharem que é mais apropriado.

A SETIC e a SEGES estão realizando uma reflexão contínua sobre o trabalho para garantir que, à medida em que novas lições forem aprendidas com a implantação, essa inteligência contribua para direcionar o impulso mais amplo da transformação digital.

Este caso é ilustrativo de como mudanças sistemáticas e escalonáveis podem acontecer no governo do Brasil. É previsível que, à medida que mais e mais serviços sejam digitalizados, e os benefícios melhor compreendidos e demonstrados, o Governo do Brasil tenha acesso a informações significativamente mais ricas sobre como os serviços são usados e a experiência dos cidadãos em sua utilização. Esses dados provavelmente ajudarão a apontar onde há áreas para melhoria ou oportunidades para mais inovação.

Por outro lado, também sugere que há uma série de pré-condições necessárias para tal mudança sistêmica. Por exemplo:

- A Um mandato claro, neste caso sob a forma da Plataforma da Cidadania Digital, e uma série de outras medidas de transformação digital em todo o governo.
- Recursos disponíveis, naqueles órgãos e entidades que não estão arcando com o custo do processo de transformação digital.
- Conhecimento e suporte disponíveis, na forma de equipes da SETIC e da SEGES com as competências necessárias para ajudar os responsáveis pelos serviços a navegar no processo de digitalização e a pensar nas diferentes ferramentas e opções disponíveis para eles.
- Um sentido claro de benefício, através do qual os órgãos e entidades podem ver prontamente o valor oferecido pela digitalização.
- Um baixo nível de contestação ou potencial de controvérsia, na medida em que a digitalização não é uma área que recebe muitos questionamentos, pois é algo entendido como um valor claro.

Fonte: Entrevistas.



Este último caso envolve um conjunto particular de circunstâncias, e é provável que pré-condições como essas raramente sejam encontradas, pois elas dependem de uma confluência específica de eventos. Isso, por sua vez, sugere que a inovação sistêmica será rara na ausência de fatores que tornem o caso da inovação muito mais claro e mais premente.

Esses casos ajudam a ilustrar as diferenças de inovação conduzidas nos níveis individual, organizacional e de sistema.

- Diante de uma necessidade ou oportunidade, a inovação será conduzida por esforços individuais, à medida que as pessoas buscam atingir metas específicas, resolver problemas específicos ou responder a um contexto em mudança. Os indivíduos geralmente são mais capazes de identificar questões ou necessidades emergentes e, portanto, muitas vezes serão a “primeira linha” de resposta.
- A inovação no nível organizacional pode mobilizar esforços e recursos mais significativos. A inovação neste nível terá frequentemente mais legitimidade e será mais sustentável. No entanto, como as organizações têm responsabilidades e relacionamentos mais estruturados, é mais provável que a inovação nesses casos responda a preocupações prementes, como o cumprimento de prioridades organizacionais ou a resposta a problemas particularmente pertinentes (por exemplo, crises).
- A inovação em nível de sistema é a mais poderosa, na medida em que assume a maior visão e pode levar a mudanças mais amplas, mas é também a mais desafiadora, pois exige maior coordenação, alinhamento de interesses e pré-condições favoráveis ou direcionadores estruturais.

Um governo que busca um sistema de inovação do setor público mais sofisticado e maduro deve reconhecer que, quando os elementos de nível de sistema não estão em vigor, o foco da inovação cairá no nível organizacional. No entanto, é provável que a inovação no nível organizacional seja moldada por prioridades e crises organizacionais, em vez de em uma perspectiva centrada no cidadão e no sistema como um todo. A inovação impulsionada principalmente no nível organizacional também permanecerá vinculada ao contexto organizacional se o sistema não der apoio a difusão. Quando os elementos organizacionais não estão no lugar,

o foco da inovação cairá para o nível individual. No entanto, é provável que a inovação no nível individual seja moldada por experiências e percepções individuais, em vez de em um esforço mais coletivo. É pouco provável que a inovação que é impulsionada no nível individual seja sustentável, pois dependerá de pessoas que se superem para fazer esforços excepcionais e, portanto, será dependente de motivações, energia e habilidades individuais, e assim, em alguma medida, do acaso.

Em suma, um sistema de inovação que não vê a inovação ocorrendo consistentemente no nível sistêmico não pode esperar que a atividade de inovação seja suficiente para desenvolver e entregar, de forma confiável, soluções inovadoras para atender às metas e prioridades do governo.

A partir de suas investigações, a equipe de revisão constatou que a inovação sistêmica parecia mais uma exceção rara do que um padrão.

Se, então, existe um sistema de inovação do setor público, mas as evidências sugerem que uma abordagem mais sistêmica é necessária, o que poderia ser necessário antes que ele consiga entregar na escala exigida?

AVALIANDO O SISTEMA

A OCDE (2018a) identificou uma série de determinantes da atividade de inovação nos níveis individual, organizacional e sistêmico.

Esta análise se concentra nos quatro pontos que são relevantes para o nível de sistema (como apresentado na **Figura 1**):

- **Clareza** – há clareza suficiente sobre o que é necessário e sobre como a inovação se encaixa em outras prioridades? Sem clareza - ou seja, um sinal explícito do valor e da necessidade de mudança - a natureza inerentemente ambígua da inovação significa que ela provavelmente sempre ficará em segundo lugar com relação a agendas mais explícitas e melhor compreendidas, ou alternativamente será direcionada por motivos individuais, necessidades de organizações individuais e eventos externos. A clareza pode assumir a forma de estratégias explícitas, expectativas identificadas ou metas de inovação, ou papéis

articulados que as pessoas possam desempenhar no processo de inovação.

- **Paridade** – a inovação está em pé de igualdade com as atividades tradicionais, de tal forma que a inovação seja considerada na mesma medida que outras estratégias ou respostas? Sem paridade entre inovação e as opções padrão, a inovação ocorrerá principalmente como resultado de esforços excepcionais por parte de indivíduos trabalhando para ultrapassar os obstáculos que surgem (“se superando”), e organizações reagindo a fatores externos para mudança ou perseguindo agendas pouco amplas. Na prática, a busca por paridade será sobre a facilidade de questionamento do status quo, de modo que as opções existentes tenham que se defender ou garantir que os cálculos de risco considerem tanto os custos de ação quanto os custos de inação.
- **Adequação** – Existe a adequação necessária para se envolver com novas formas de trabalho, para que novas oportunidades possam ser realizadas de forma viável? Na ausência de adequação (de tecnologia, de infraestrutura, de sistemas e de capacidade compatível com o contexto operacional), os indivíduos e as organizações enfrentarão uma série de custos maiores ao inovar. Na prática, a adequação pode

ser sobre como garantir que os desenvolvimentos externos sejam monitorados, que as expectativas dos cidadãos sobre o governo sejam entendidas e orientem o trabalho do governo, e que a alta direção esteja familiarizada com as novas tecnologias e com as possibilidades associadas.

- **Normalidade** – Há um senso de normalidade em torno da inovação, de tal forma que ela não pareça incomum, diferente ou inesperada? Se a inovação não é vista como parte do dia-a-dia, ela será percebida como uma aberração ocasionalmente útil, em vez de algo com o qual todos deveriam agir de forma alinhada para obter melhores resultados. A normalidade da inovação pode ser vista se a inovação for amplamente praticada, esperada e defendida como parte das operações regulares e das ações centrais.

Respondendo sistemicamente, no lugar de responder aos sintomas

A razão da importância desses determinantes é que pode haver uma tendência natural para reagir aos sintomas, e não às causas subjacentes. Por exemplo, a **Tabela 1** identifica algumas das barreiras à inovação no contexto do serviço público brasileiro.

Tabela 1: Barreiras sistêmicas à inovação identificadas

Clareza	Paridade	Adequação	Normalidade
Falta de entendimento do que é a inovação e o que ela envolve	Aversão ao risco	Os servidores públicos estão em uma ‘bolha’/ alheios aos problemas e possíveis soluções	Falta de reconhecimento e valorização de servidores públicos inovadores / Estruturas de incentivo
Falta de patrocínio contínuo / descontinuidade de gestão	Restrições legais	Baixa capacidade de inovar / falta de capacitação	Lacunas na difusão de experiências e práticas inovadoras entre os órgãos e entidades
Falta de segurança jurídica sobre a inovação	Corrupção / Preocupação com a corrupção	Falta de autonomia para realizar testes e experiências	Cultura de evitar erros e falhas
Dificuldade de obter apoio da liderança	Falta de uma cultura de avaliação	Gestão de legado	Complacência do servidor público/“sempre foi assim”
Colaboração entre órgãos e entidades	Recursos limitados	Recursos limitados	Resistência à inovação
		Hierarquias rígidas	Escrutínio potencial significativo quanto a ‘falhas’
		Dificuldades nas aquisições públicas de produtos e serviços inovadores	

Fonte: Entrevistas, oficinas com servidores públicos e IPEA 2017

Simplemente responder a qualquer uma delas (por exemplo, aversão ao risco), sem levar em conta suas causas mais profundas, pode ser problemático por várias razões, incluindo que:

- O sintoma pode estar mascarando um problema subjacente, e lidar com o sintoma pode simplesmente mover o foco do problema para outro lugar. Por exemplo, uma preocupação expressa com o risco pode ser mitigada colocando-se uma atenção adicional aos riscos de não se tentar algo novo. Embora isso possa ajudar a garantir que opções mais inovadoras sejam consideradas, as pessoas podem reagir, ao invés disso, concentrando-se em preocupações sobre recursos ou implantação, manifestando assim, de outras maneiras, seu desconforto mais profundo ou incerteza sobre a inovação.
- Em um sistema interdependente, a remoção ou redução de um obstáculo provavelmente levará outro obstáculo a tornar-se mais aparente. A força do sistema será sempre determinada, de alguma maneira, pela sua parte mais fraca. Sempre haverá algumas barreiras, a questão é identificar quais barreiras estão atuando como fatores limitantes mais significativos. Por exemplo, mesmo que a aversão ao risco fosse de alguma forma tratada como um problema e houvesse um aumento na vontade e na oportunidade de inovação, os limites de capacidade se revelariam rapidamente, à medida que os menos experientes tentassem inovar. Isso, por sua vez, provavelmente levaria a mais falhas na inovação e, conseqüentemente, uma demanda por maior aversão ao risco, a fim de evitar desperdício de tempo e de recursos em fracassos.
- Sem uma compreensão das causas ou problemas mais profundos, uma reação a uma barreira poderia, sem intenção, criar novos problemas. Por exemplo, a aversão ao risco pode ser tratada aumentando os incentivos para os funcionários públicos inovarem. No entanto, isso poderia dar maior ênfase à inovação liderada por indivíduos, em vez de uma inovação em nível sistêmico, e acabaria incentivando um viés para a inovação incremental e para uma mentalidade de curto prazo.

Uma resposta eficaz será a que avalie os determinantes subjacentes da inovação. Reagir a sintomas individuais pode levar ao risco de perder o alvo, ou resultar em reações em camadas que na verdade aumentam a complexidade, à medida que cada sintoma é tratado de forma fragmentada. O que então uma avaliação do estado atual do sistema comparado a cada um dos quatro determinantes revela?

Clareza

Inovação é um conceito inerentemente ambíguo, pois o que é e como se manifesta depende do contexto, ou seja, o que é novo varia entre diferentes configurações e ao longo do tempo. Diante disso, é provável que a inovação sofra em comparação com qualquer outra agenda que seja mais fácil de entender e, portanto, mais fácil de ser posta em ação. Por conseguinte, é provável que um sistema de inovação eficaz exija algum grau de clareza estruturada em relação à inovação.

A OCDE (2018a) propõe que é possível avaliar em que extensão existe clareza considerando se:

- os atores entendem o que a inovação significa, quer falando sobre ela, vendo-a ou vivenciando-a em primeira mão;
- os atores sabem por que, quando e como a inovação é uma prioridade e podem situá-la em relação a outras prioridades;
- os atores sabem como (se) eles podem contribuir para a inovação e qual o papel desempenhado pelos outros;
- os atores veem como a inovação se encaixa à história compartilhada e a seus próprios contextos.

No caso do serviço público do Brasil, as investigações revelaram uma ampla concordância conceitual em torno dos elementos centrais do que significa inovação; no entanto, ficou menos claro como isso seria na prática. Além disso, conforme atualmente compreendido no sistema brasileiro, o conceito e a palavra inovação apresentam significados diferentes e sobrepostos (ver **Quadro 5**). Há um caminho a ser percorrido antes de podemos dizer que existe clareza significativa sobre o que é inovação ou sobre como ela se apresenta.



QUADRO 5. O QUE É A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO? OPINIÕES DE ATORES DO SISTEMA NO BRASIL

Ela refere-se a diferenças:

- Fazer algo diferente ou fazer algo que você já está fazendo de forma diferente
- Algo novo que gera resultados, tem aplicação prática e impacto
- Diferentemente de uma descoberta (conhecimento), é algo que precisa ser aplicado
- Diferentemente de uma invenção (protótipo), deve ser útil/atender às necessidades de alguém.

Um processo:

- Um processo sistemático que pode ser gerenciado, sem contar com a sorte
- A inovação é um trabalho, é um processo, é um método
- Ser capaz de cometer erros para aprender e depois transformar
- A inovação tem a ver com a forma como agimos, mas também como a maneira como concebemos nossas soluções.

Solucionar um problema / atingir um objetivo / transformar:

- A inovação é uma nova maneira de solucionar um problema
- Criar valor baseado em novos modelos de negócios, superar nossos atuais desafios
- Uma ferramenta para obter transformação
- A inovação é uma ferramenta de mudança e, portanto, para melhoria de nosso governo
- A transformação de uma boa ideia individual na solução para muitas pessoas.

Sobre o cidadão/o bem público:

- Encontrar novas maneiras de resolver o problema das pessoas, ou atender suas necessidades, atendendo-as de uma maneira que seja mais eficiente para elas ou mais eficiente para o estado
- Centrada nos cidadãos
- É criar soluções para e com os cidadãos em oposição ao insulamento burocrático
- Uma oportunidade para o Brasil deixar para trás a agenda do século XX

- Realizar serviços governamentais melhor e com mais eficiência
- Empoderar o cidadão e o setor privado..

Um espectro/multifacetado:

- Varia de melhoria contínua a algo que tende seja disruptivo
- Inovação disruptiva, quando você precisa se esforçar mais para enfrentar os riscos e tem um processo totalmente diferente de gerenciamento
- Pode resultar em novos procedimentos, processos, funcionalidades e características para coisas que já existem
- Algo que manterá qualquer entidade hoje. Inovação significa algo sustentável.

Uma necessidade:

- A capacidade de reagir a demandas emergentes de uma sociedade que muda rapidamente
- Necessidade de mudar constantemente, ainda que para ficar no mesmo lugar
- É sobrevivência.

Às vezes difícil:

- Difícil de ser entendida e medida
- Uma ruptura com o que foi feito antes
- Uma mudança nas mentalidades
- Enfrentar uma cultura de “sempre foi assim”, de aversão ao risco de cometer erros, de fazer “mais do mesmo”
- Envolve desafiar/questionar as coisas que sempre foram feitas, a forma como sempre foram feitas e o porquê
- “Eu, às vezes, ouço as pessoas falarem de inovação de uma maneira tão ampla que quase se torna sem sentido”.

Também não parece haver um entendimento comum de por que o serviço público precisa ser inovador, com as razões identificadas frequentemente vindo mais de uma perspectiva individual ou organizacional, em vez de virem de uma posição coletiva. Isso significa que é difícil identificar ou articular como a inovação se encaixa na variedade de prioridades governamentais concorrentes e, portanto, se ou em que medida a inovação está realmente sendo buscada.

Entrevistas forneceram um vislumbre de uma força de trabalho frequentemente altamente treinada e qualificada, com muitos dos entrevistados tendo habilidades ou qualificações relevantes que os ajudariam a contribuir para os esforços de inovação. No entanto, não ficou claro que houvesse qualquer expectativa articulada quanto ao papel que os funcionários públicos poderiam ou deveriam desempenhar quando se trata de inovação, ou qualquer noção dos diferentes papéis que as pessoas poderiam desempenhar ao participar de esforços inovadores.

Como foi notado, é claro que a inovação está acontecendo no serviço público; no entanto, é menos claro que haja um senso coletivo da história da inovação dentro do serviço público, nem como a inovação se encaixa com a “história” e a identidade do serviço público do Brasil.

Resumindo, embora haja alguns componentes de clareza, na ausência de um sinal claro sobre por que a inovação importa e que papel os funcionários públicos podem desempenhar, haverá uma participação limitada. Sem suficiente clareza, a inovação será deixada como uma preocupação de segunda ordem que é impulsionada por preocupações individuais ou em resposta a prioridades

organizacionais e, portanto, permanecerá esporádica ao invés de sistêmica.

Paridade

A OCDE (2018a) propõe que é possível avaliar a medida em que existe paridade entre inovação e as atividades tradicionais se:

- os processos estão abertos a serem questionados
- os gargalos de informações e de tomadas de decisões possam ser contornados
- for fácil encontrar e criar uma coalizão das pessoas dispostas em torno de questões compartilhadas
- tipos diferentes de risco possam ser distinguidos e a diferença entre risco e incerteza possam ser avaliados.

No contexto brasileiro, a maior preocupação quando se trata de paridade é a aversão ao risco. A aversão ao risco proporciona uma barreira considerável às atividades de questionar processos, contornar os gargalos, encontrar outras pessoas que possam estar dispostas a tentar algo ou distinguir entre diferentes tipos de risco.

A inovação pode ser desafiadora mesmo sob as circunstâncias mais hospitaleiras. No entanto, o ambiente de risco no serviço público do Brasil é particularmente perceptível, dado um contexto em que servidores públicos individuais podem ser (e são) responsabilizados pessoalmente por decisões. A preocupação com a supervisão dos órgãos de controle foi uma questão generalizada assim como o risco de ser responsabilizado por um fracasso em iniciativa inovadora tentada de boa-fé. Em um cenário do setor privado, um ambiente de riscos desafiadores pode ainda ser funcional, já que o



potencial de recompensas pode ser alto. No entanto, no setor público, raramente seria o caso de haver esse retorno potencial e, portanto, aqueles que assumem os riscos envolvidos geralmente requerem algum apoio que não seja o atrativo de uma recompensa extrínseca.

Em um ambiente onde o sentimento “só há risco se você fizer algo” é comum, ainda assim existem muitas pessoas que tentam inovar. Embora isso possa ser admirável, na verdade, significa que os indivíduos estão assumindo riscos que deveriam caber ao sistema e a suas estruturas e processos. Se aqueles que empreendem a inovação precisam aceitar pessoalmente o risco, existe uma inclinação natural para que eles favoreçam oportunidades

mais incrementais, onde os riscos podem ser gerenciados de melhor forma, onde estratégias de mitigação de risco podem ser usadas e onde os riscos podem ser avaliados como proporcionais aos possíveis resultados.

As pesquisas tentaram identificar possíveis forças que poderiam ajudar a equilibrar os fatores estruturais que estão agindo para limitar as oportunidades de inovação a serem consideradas. O **Quadro 6** descreve as forças favoráveis à inovação que foram identificadas; no entanto, como atualmente enquadradas, é improvável que elas forneçam um direcionador suficientemente tangível ou consistente para garantir a paridade entre as práticas tradicionais e a inovação.

QUADRO 6. FORÇAS ESTRUTURAIS, NO BRASIL, QUE CONTRIBUEM PARA A CONSIDERAÇÃO DE OPÇÕES INOVADORAS

Desburocratização/impulso para a redução da burocracia

Embora tenha havido várias tentativas na história do Brasil de desburocratizar, os últimos esforços foram instigados pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e apoiados pelo Conselho Nacional para a Desburocratização, pelo Decreto 9094/2017 (e pelas leis 13460/2017 e 13726/2018), que requerem a simplificação dos serviços.

Transformação digital

Há uma série de iniciativas que impulsionam a transformação digital da economia brasileira, incluindo o serviço civil. A transformação digital pode ser uma oportunidade para a inovação, mas isso não é algo garantido. Portanto, a transformação digital pode ser uma força um tanto inconsistente para a inovação promovida pelo serviço civil ou nele implementada.

Pressões e restrições financeiras

Foi estabelecido um teto orçamentário que entrou plenamente em vigor em 2018. No entanto, as restrições fiscais não são um impulsionador confiável de inovação e o efeito sobre a inovação dependerá de como as restrições fiscais serão gerenciadas.

Manifestações cidadãs e governo centrado no cidadão

Há um crescente desenvolvimento de um foco centrado

no cidadão dentro do serviço público e um sentido mais claro de responsabilidade associada pela entrega de melhores resultados, inclusive através da Lei 13.460 / 2017, que prevê a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados pela administração pública. No entanto, não está totalmente claro se existem ciclos de feedback suficientes com os cidadãos para ajudar a consolidar isso e criar um foco estrutural contínuo nas expectativas dos cidadãos.

Lacuna de experiência em relação ao setor privado

Os cidadãos e servidores públicos estão cada vez mais conscientes de uma lacuna entre o que está acontecendo no setor público e o que está acontecendo no setor privado. Essa lacuna está, de certa forma, agindo como um ímpeto para a mudança, já que há a percepção de que existem novas possibilidades.

Governo aberto e transparente / agendas mais amplas de integridade governamental

Uma série de iniciativas se concentra no aumento da transparência do setor público e na abertura de práticas e desempenho do governo ao escrutínio público, tanto para melhorar o desempenho quanto para garantir maiores níveis de integridade do governo. É provável que este trabalho aja como uma força positiva para a consideração de opções inovadoras, mas não há certeza sobre isso.

Devido aos padrões encontrados no sistema (aversão ao risco, ambiente jurídico pouco claro, altos custos potenciais para inovadores individuais se eles estiverem sujeitos a auditoria, mesmo que se considere que não tenham feito nada de errado), não está claro se a inovação ocorreria de modo provável fora de janelas de oportunidade específicas.

Sobretudo, parece haver uma dependência excessiva de inovadores individuais dispostos a “ir além” e fazer esforços excepcionais para propor e buscar propostas inovadoras.

Adequação

A OCDE (2018a) propõe que é possível avaliar a medida em que exista adequação suficiente se:

- as áreas que alcançam o ritmo externo de mudança são tidas como fonte de aprendizado
- as tecnologias e suas implicações são socializadas no governo
- as pessoas se engajam com novos modelos operacionais e aceitam testá-los e experimentá-los no governo
- houver esforços para entender as expectativas cambiantes e para identificar as tendências e sinais de que os recursos existentes são insuficientes.

O serviço público do Brasil está bem posicionado para aproveitar as ideias inovadoras que conseguem chegar ao estágio de serem consideradas? Até agora, as pesquisas sugerem que o funcionalismo público tem alguns dos ingredientes necessários, mas que não parece capaz de tirar proveito de todos.

Um elemento importante da adequação será a capacidade de servidores públicos individuais estarem prontos para as oportunidades de inovação e se envolverem com novas inovações, e isso será explorado em profundidade pela revisão complementar sobre competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil (OCDE, 2019 a ser publicado).

Outro elemento será o engajamento com as questões do governo digital, algo abordado pela revisão do Governo Digital (OECD, 2018b).

No entanto, também será necessário ter algum espaço e trabalho dentro do sistema para explorar novos modelos operacionais.

Normalidade

A OCDE (2018a) propõe que é possível avaliar a medida em que existencialidade suficiente pela existência de:

- comportamentos identificados de apoio a inovação
- ligações reforçadas entre inovação e atividades regulares
- esforços para a socialização da inovação
- pessoas dispostas a defender a inovação.

A inovação ainda não parece ser uma característica “normal” do serviço público do Brasil, apesar de instâncias em andamento de atividade inovadora. O engajamento com a inovação como tema ou preocupação parece ser bastante diversificado.

Há uma mistura de percepções sobre como os inovadores são considerados no setor público. Essa variação muitas vezes depende das crenças ou atitudes sobre inovação de seus gerentes ou lideranças. Essa variação sugere que a inovação não é normalizada, já que áreas diferentes experimentam inovação de forma bastante diferente.

No geral, parece que pode ser necessário mais para garantir que a inovação seja realmente parte da prática diária e das expectativas daqueles que trabalham no serviço público. Não está claro, no entanto, se as iniciativas e esforços existentes serão suficientes para a tarefa.

O sistema como um todo

Sem uma agenda articulada e conectada que coloque pressão tangível e direta nos processos, estruturas e atividades existentes para facilitar o desenvolvimento, consideração e implantação de novas opções, é improvável que a inovação seja consistente ou confiável para atender às necessidades do governo ou às preocupações dos cidadãos.

Existem algumas atividades e intervenções significativas que já estão em vigor ou estão começando a acontecer. É relativamente injusto avaliar a totalidade de um sistema que ainda está emergindo, evoluindo e aprendendo, e



PRÓXIMOS PASSOS E POSSÍVEIS OPORTUNIDADES PARA FORTALECER O SISTEMA

Durante a Semana da Inovação de 2018, a equipe da OCDE testará diferentes cenários para explorar melhor a dinâmica do sistema e como as possíveis intervenções poderiam se desenvolver ao longo do tempo.

No entanto, a partir do trabalho realizado até agora, é possível identificar um número de áreas potenciais de intervenção. Essas intervenções se baseiam em duas considerações:

- Dado o que se sabe sobre os sistemas de inovação do setor público, é importante reconhecer que uma intervenção que busca garantir uma abordagem sistêmica deveria evitar reforçar desnecessariamente um foco na inovação que ocorre nos níveis individuais ou organizacionais.
- As intervenções não devem procurar enfatizar a inovação com o propósito de inovação, mas devem se colocar como parte de uma abordagem sistêmica para desenvolver maior competência e capacidade de poder desenvolver e entregar, de forma consistente e confiável, novas soluções que atendam às necessidades existentes e emergentes dos cidadãos.

As áreas de oportunidade se alinham com os quatro determinantes identificados.

onde muitas iniciativas ainda estão em desenvolvimento, e no qual as intervenções ainda não causaram um impacto completo.

Não obstante, parece que as medidas existentes são provavelmente insuficientes para incorporar, sistemicamente, a inovação.

Na ausência de uma abordagem mais coesa, o sistema de inovação continuará a ser impulsionado por preocupações individuais e organizacionais. Isso continuará gerando atividades inovadoras que proporcionam benefícios para o funcionalismo público e para os governos e para os cidadãos que eles atendem, mas é improvável que alcancem a velocidade e a natureza das mudanças externas, levando, assim, a expectativas não atendidas dos cidadãos.

- 1. Clareza:** Pode haver benefício em desenvolver e promulgar uma agenda mais clara sobre para que a inovação é desejada, por que ela é importante para o setor público do Brasil e quais os papéis que os indivíduos podem desempenhar. Um ponto de partida pode ser adotar algo semelhante ao Manifesto de Inovação do Setor Público, do governo francês, que delinea uma série de valores em torno da inovação do setor público. O manifesto também apoia um alto nível de ambição pela inovação e delinea áreas específicas de ação. (SGMAP, 2017). No contexto brasileiro, isso poderia ser construído a partir do manifesto de inovação desenvolvido pela Rede InovaGov, buscando-se buscar aprovação formal por todo o serviço civil.
- 2. Paridade:** Dado um contexto notavelmente consciente de risco, pode ser importante encontrar um meio de

ajudar a colocar os riscos de inovar em perspectiva. É improvável que algo possa ser feito com facilidade para remover os riscos, mas algo poderia ser feito para ajudar a colocá-los em perspectiva e fornecer uma força de equilíbrio para ajudar a mitigá-los. Um ponto de partida pode ser adotar algo semelhante ao compromisso de experimentação do governo canadense (OCDE, 2018a), que exige que os departamentos do governo comprometam certa porcentagem de seus gastos com a experimentação. Isso fornece um meio estrutural para garantir que os órgãos reflitam sobre a alocação de seus gastos e perguntem se pode haver opções alternativas e potencialmente melhores.

3. Adequação (parte 1): Embora haja um grau de envolvimento existente com novas tecnologias e as possibilidades disponibilizadas pela transformação digital, por várias razões, o estado atual tem uma propensão para uma inovação mais incremental. Isso pode ser valioso, mas há o risco de que o serviço público brasileiro deixe de lado formas mais significativas de inovação, ou seja, desagradavelmente surpreendido por mudanças disruptivas. Ao mesmo tempo, as estruturas e regras existentes parecem limitar a oportunidade de formas mais radicais de experimentação. Uma área de oportunidade poderia então ser a parceria com grupos externos (setor privado, empreendimentos acadêmicos e/ou sociais e organizações não governamentais) para começar a testar e explorar mudanças mais significativas sobre como o setor público poderia operar.

4. Adequação (parte 2): Além da exploração de formas mais radicais de inovação, o elemento de adequação do sistema também pode se beneficiar de uma contribuição mais sólida do feedback dos cidadãos. Embora existam vários canais atualmente (por exemplo, o processo de feedback Simplifique, vários canais de participação social e as opções oferecidas nos serviços digitais), eles não fornecem necessariamente um sentido coerente de mudança nas expectativas dos cidadãos em relação aos serviços e políticas governamentais. Pode ser útil considerar como aproveitar melhor e canalizar as percepções de cidadãos para uma inteligência que possa demonstrar de forma significativa a necessidade e o desejo do setor público por inovação.

5. Normalidade: Enquanto a inovação não parecer normal para os atores do sistema, nunca será sistêmica. No ambiente atual, há uma preocupação declarada pelos atores do sistema sobre uma cultura generalizada de se evitar erros ou falhas. Pode ser importante explorar como mais experimentação e aprendizagem através de tentativas poderiam ser integradas nas práticas de trabalho dos órgãos, para construir confiança na capacidade de experimentar coisas que podem não ter sucesso, e a habilidade de saber como fazê-lo com segurança e apropriadamente.

Além disso, poderiam ser feitas algumas considerações sobre o gerenciamento do sistema:

6. Gerenciamento: A natureza dinâmica e incerta de um sistema de inovação do setor público significa



que ele sempre estará mudando e se ajustando. A fim de garantir que ele atenda às necessidades coletivas, seria benéfico que houvesse uma visão holística por parte do sistema, que possa ajudar a verificar a integridade do sistema e monitorar se ele está fazendo suas entregas. Essa abordagem de gerenciamento pode assumir diversas formas e, por meio do Inova e de outras atividades, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão já está desempenhando parte desse papel. No entanto, pode ser benéfico que esse papel seja aprimorado. Tal aprimoramento poderia, em parte, ser modelado a partir do trabalho do Escritório de Reforma e Entrega (RDO) do Departamento de Despesa Pública e Reforma da Irlanda. O RDO ajuda a coordenar uma série de atividades sob a meta abrangente de promover uma cultura de inovação no serviço público (DPER, 2017).



REFERÊNCIAS

Cavalcante, P. and Camões, M. (2016), "Do the Brazilian innovations in public management constitute a new model?", *RAI Revista de Administração e Inovação* 14 (2017) 90–96. Elsevier. São Paulo, SP, Brasil.

DPER (2017), *Our Public Service 2020*, Department of Public Expenditure and Reform.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2017). *Inovação no Setor Público: Teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília, Brasil.

OECD (2017a), *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017b), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018a), *The Innovation System of the Public Service of Canada*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018b), *Digital Government Review of Brazil*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019, forthcoming), *Innovative Leadership Review of Brazil's Federal Public Sector*.

Pogrebinschi, T. (2012), "Participation as Representation. Democratic Policymaking in Brazil", in M. A. Cameron, E. Hershberg and K. E. Sharpe (eds.) *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America. Voice and Consequence*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 53-74.

SGMAP (2017), *French Manifesto for Public Sector Innovation: A New Approach to Public Policy-Making*, Secrétariat Général pour La Modernisation de L'Action Publique, Paris.

Sousa, M. et al (2015), "Portraying innovation in the public service of Brazil: Frameworks, systematization and characterization", *RAU USP Management Journal*, Vol.50, N.4, p.460-476, Oct-Nov-Dec. 2015.

SOBRE A REVISÃO

Sistemas de inovação do setor público configuram uma área que recentemente tem recebido forte interesse, e há muito ainda sendo aprendido sobre eles. Esta revisão combina abordagens exploratórias com pesquisa documental e outras investigações, na tentativa de construir um quadro completo das atividades, atores e ambições envolvidas na inovação.

O objetivo desta revisão não é criticar, e sim descobrir o que aconteceu e apreciar o atual estado de inovação no serviço público do Brasil, por que ela é importante e o que isso pode significar para o futuro.

Pretende-se que esta revisão do sistema de inovação do setor público forneça uma contribuição significativa para a compreensão de tais sistemas e ajude outros países a navegar em suas próprias jornadas de inovação.



OPSI Observatory of
Public Sector Innovation

 opsi@oecd.org

 <https://oecd-opsi.org>

 [@OPSIgov](https://twitter.com/OPSIgov)