



SUELEN APARECIDA DE SOUZA FERNANDES

**INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA
INOVAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL SOB O ENFOQUE DA CO-CRIAÇÃO**

**LAVRAS – MG
2019**

SUELEN APARECIDA DE SOUZA FERNANDES

**INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA INOVAÇÃO NO ÂMBITO
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL SOB O ENFOQUE DA CO-CRIAÇÃO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão pública, tecnologias e inovação, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Dany Flávio Tonelli
Orientador

LAVRAS – MG
2019

Ficha catalográfica

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Fernandes, Suelen Aparecida de Souza.

Inovação no setor público: uma análise da inovação no âmbito
da administração pública federal sob o enfoque da co-criação /
Suelen Aparecida de Souza Fernandes. - 2019.

132 p. : il.

Orientador(a): Dany Flávio Tonelli.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de
Lavras, 2019.

Bibliografia.

1. Inovação. 2. Co-criação. 3. Administração Pública. I.
Tonelli, Dany Flávio. II. Título.

SUELEN APARECIDA DE SOUZA FERNANDES

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA INOVAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL SOB O ENFOQUE DA CO-CRIAÇÃO

INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR: AN ANALYSIS OF INNOVATION IN FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION UNDER THE CO-CREATION APPROACH

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão pública, tecnologias e inovação, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 01 de outubro de 2019.

Dr. Dany Flávio Tonelli UFLA
Dr^a. Daniela Meirelles Andrade UFLA
Dr. Fernando de Souza Coelho USP

Prof. Dr. Dany Flávio Tonelli
Orientador

LAVRAS – MG
2019

Ao Deus Criador e Redentor.
Aos meus queridos pais e ao meu amado esposo Rodrigo.
DEDICO

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todas as bênçãos derramadas sobre mim ao longo dessa caminhada, por me capacitar a prosseguir e superar cada desafio vivenciado e por me conceder a benção de avançar na minha vida acadêmica.

Ao meu pai por todo amor, carinho e apoio.

À minha mãe, por suas todas as suas orações e por sempre acreditar que a vitória chegaria.

À minha amada avó Nely que sempre esteve ao meu lado me apoiando e acreditando em mim, mesmo quando eu não acreditava.

Ao meu esposo Rodrigo por toda compreensão, paciência, amor e cuidado ao longo dessa jornada, sempre me incentivando a seguir em frente por mais difícil que fosse a caminhada.

Aos demais amigos e familiares por compreenderem todos os momentos de ausência e afastamento necessários para que essa vitória se concretizasse.

Ao meu orientador, Prof. Dany Flávio Tonelli, pela dedicação, parceria e empenho na construção desse estudo e principalmente por compartilhar comigo seus conhecimentos e experiências.

Aos professores Daniela Meirelles Andrade e Fernando de Souza Coelho por enriquecer essa dissertação com suas importantes contribuições.

Aos queridos colegas da FADMINAS, pelo apoio e orações, especialmente ao Prof. Eduardo, principal responsável pela busca dessa conquista.

À Universidade Federal de Lavras, em especial, ao Departamento de Administração e Economia e seus colaboradores, pelo profissionalismo e pela a oportunidade de conquistar esse sonho.

Ao CNPq, sem a qual não seria possível a realização desse estudo.

E a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conquista deste título.

MUITO OBRIGADA!

RESUMO

Esta dissertação teve como objetivo investigar a inovação no âmbito da Administração Pública Federal sob o enfoque da co-criação. Por meio disso, buscou-se oferecer também reflexão e orientação prática para formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão sobre a importância e a viabilidade da inovação e do uso de métodos co-criativos na administração pública. Com o intuito de alcançar o objetivo, foram elaborados dois artigos e um produto técnico abordando o tema de forma teórica, empírica e prática. Inicialmente, a introdução geral apresenta breve contextualização e problematização do assunto, objetivos geral e específicos e razões que justificaram a realização deste estudo. Já na segunda parte, são apresentados os dois artigos e o produto técnico, os quais foram elaborados para atender os objetivos específicos. O primeiro artigo buscou delinear um panorama teórico dos conceitos de inovação e de co-criação. Por meio deste primeiro artigo, foi possível compreender como a inovação e a co-criação têm sido abordadas nas publicações indexadas na base de dados da *Web of Science*®, com foco especial em publicações voltadas para o setor público. Entre os resultados obtidos destaca-se a limitação de estudos voltados à discussão do tema no contexto do setor público brasileiro. Dessa forma, o segundo artigo teve como intuito contribuir para o preenchimento dessa lacuna de pesquisa ao analisar a percepção de gestores e especialistas públicos em relação aos elementos que compõem o ambiente e o processo de inovação dentro do contexto da Administração Pública Federal, bem como as evidências que demonstram a presença da co-criação. Assim, foi possível identificar como a inovação e a co-criação se apresentam no contexto brasileiro com base nos antecedentes e determinantes da inovação, no processo de inovação e nos resultados gerados pelas iniciativas desenvolvidas. Também se verificou que há evidências de práticas co-criadas nas iniciativas de inovação desenvolvidas no contexto da administração pública federal. Com base nos resultados alcançados no segundo artigo e consoante aos princípios do mestrado profissional de oferecer um produto técnico, foi elaborada, uma cartilha voltada à capacitação de gestores e servidores públicos com o objetivo de facilitar a compreensão da inovação e da co-criação, bem como apresentar possíveis caminhos para a implementação de inovações co-criadas no setor público brasileiro. Essa cartilha busca fornecer contribuições práticas ao traduzir o conhecimento obtido academicamente em um conhecimento que possa ser aplicado no dia a dia das instituições públicas. Ao final desse estudo, foi possível verificar que embora haja número crescente de iniciativas inovadoras sendo desenvolvidas empiricamente, ainda há longo caminho a ser percorrido em relação à compreensão da inovação no contexto do setor público brasileiro.

Palavras-chave: Inovação Governamental. Governo. Administração pública. Valor Público.

ABSTRACT

This dissertation aimed to investigate the innovation in the Federal Public Administration under the co-creation approach. Besides, we also seek to offer reflection and practical guidance to policymakers and decision-makers on the importance and feasibility of innovation and the use of co-creative methods in public administration. For achieving the goal, two articles and a technical product were prepared to address the theme in a theoretical, empirical, and practical way. In the general introduction, we present a brief contextualization and problematization of the subject. Still, in the introduction part, we approach the general and specific objectives and the reasons which justify this study. In the second part, we present both articles and the technical product, which were prepared to meet the specific objectives. The first article sought to outline a theoretical overview of the concepts of innovation and co-creation. Through this first article, it was possible to understand how innovation and co-creation have been addressed in publications indexed in the Web of Science® database, with a particular focus on publications aimed at the public sector. Among the results, there are few studies about the theme in the context of the Brazilian public sector. Thus, the second article aimed to contribute to filling this research gap by analyzing the perception of managers and public experts concerning the elements that make up the environment and the innovation process within the context of the Federal Public Administration, as well as evidence demonstrating the presence of co-creation. Thus, it was possible to identify how innovation and co-creation are presented in the Brazilian context based on the antecedents and determinants of innovation, the innovation process, and the results generated by the initiatives developed. It was also found that there is evidence of practices co-created in innovation initiatives designed in the context of federal public administration. Based on the results achieved in the second article and in accordance with the principles of the professional master's degree of offering a technical product, a primer was prepared aimed at training managers and public servants in order to facilitate the understanding of innovation and co-creation, as well as how to present possible ways for the implementation of innovations co-created in the Brazilian public sector. This booklet seeks to provide practical contributions by translating the knowledge obtained academically into experience applied in the daily life of public institutions. At the end of this study, it was possible to verify that although there are a growing number of innovative initiatives being developed empirically, there is still a long way to go in understanding the innovation in the context of the Brazilian public sector.

Keywords: Governmental Innovation. Government. Public administration. Public Value.

LISTA DE FIGURAS

SEGUNDA PARTE - ARTIGOS

ARTIGO 1

Figura 1– Fluxo da seleção dos artigos relevantes.....	35
Figura 2 – Distribuição de publicações por países.....	37
Figura 3 – Distribuição de publicações por área.....	39

ARTIGO 2

Figura 1– Framework da inovação no setor público.....	60
Figura 2 – Processo de inovação no setor público.....	64
Figura 3 – Fases de elaboração da pesquisa.....	66
Figura 4 – Dendograma CHD.....	69
Figura 5 – Dendograma CHD - ramificação e classes do <i>corpus</i> total.....	70
Figura 6 – Modelo de análise da inovação no setor público brasileiro.....	81

LISTA DE TABELAS

SEGUNDA PARTE - ARTIGOS

ARTIGO 1

Tabela 1 – Análise da relevância dos estudos – citações.....	41
Tabela 2 - Referências mais citadas.....	42

ARTIGO 2

Tabela 1 – Composição do <i>corpus</i> geral.....	68
---	----

LISTA DE QUADROS

PRIMEIRA PARTE

Quadro 1 – Síntese dos artigos e do produto técnico.....	20
--	----

SEGUNDA PARTE – ARTIGOS

ARTIGO 1

Quadro 1 – Comparação entre revisões sistemáticas e de escopo.....	33
Quadro 2 – Lacunas de pesquisa.....	49

ARTIGO 2

Quadro 1 – Antecedentes da inovação.....	60
Quadro 2 – Barreiras à inovação.....	61
Quadro 3 – Caracterização da amostra.....	66
Quadro 4 – Experiências práticas de inovação no setor público.....	71
Quadro 5 – Síntese dos resultados obtidos.....	74

LISTA DE GRÁFICOS

ARTIGO 1

Gráfico 1: Evolução do volume de publicações na área de Administração Pública.....	40
--	----

SUMÁRIO

PRIMEIRA PARTE	
1	INTRODUÇÃO..... 16
2	PERCURSO METODOLÓGICO..... 22
3	CONSIDERAÇÕES GERAIS..... 23
	REFERÊNCIAS..... 26
SEGUNDA PARTE - Artigos	
	ARTIGO 1 - INOVAÇÃO E CO-CRIAÇÃO: revisão de literatura e proposta de agenda de pesquisa aplicada à Administração Pública..... 30
1	INTRODUÇÃO..... 30
2	METODOLOGIA..... 33
3	PANORAMA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA INTERNACIONAL SOBRE INOVAÇÃO E CO-CRIAÇÃO..... 36
4	INOVAÇÃO E CO-CRIAÇÃO NO SETOR PÚBLICO..... 40
5	PROPOSTA DE AGENDA DE PESQUISA..... 47
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 50
	REFERÊNCIAS..... 51
	ARTIGO 2 - INOVAÇÃO E A CO-CRIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: da teoria à prática..... 56
	INTRODUÇÃO..... 56
2	REFERENCIAL TEÓRICO..... 59
2.1	O ambiente de inovação no setor público..... 59
3	METODOLOGIA..... 65
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS..... 71
4.1	Experiências práticas de inovação no setor público..... 71
4.2	Ambiente e processo de inovação no setor público..... 74
4.3	Diretrizes para um modelo de análise..... 80
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 83
	REFERÊNCIAS..... 84
	PRODUTO TÉCNICO..... 89
	APÊNDICE..... 90
	ANEXO..... 131

PRIMEIRA PARTE

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre inovação no setor público tem ganhado cada vez mais relevância no Brasil e no mundo (SOUZA; TONELLI, 2018; VOOBERG; BEKKER; TUMMERS, 2015; BRANDÃO; FARIA, 2013; BASON, 2010). Entretanto, embora a discussão sobre o tema tenha permeado diversos estudos, a profunda compreensão desse conceito ainda não alcançou a clareza necessária dada a quantidade, ainda incipiente, de estudos voltados a discutir essa temática (SOUZA; TONELLI, 2018, SALGE; VERA, 2010; HARTLEY, 2005).

Ao estudarem a evolução do debate sobre o assunto, Kattel et al. (2013, p. 2) contribuem com os esforços acadêmicos ao delimitarem e conceituarem a inovação no setor público em três períodos. O primeiro, chamado de schumpeteriano é caracterizado pela influência do economista austríaco, Joseph Alois Schumpeter. Nesse período, “inovações e setor público estão relacionados a uma teoria maior de como a mudança evolutiva ocorre nas sociedades (...)” (KATTEL et al., 2013, p. 2 – tradução livre). Essa teoria é marcada pela atuação de “pessoas empreendedoras e criativas” (KATTEL et al., 2013, p. 3 – tradução livre) que promovem rupturas através das novas combinações que implementam e, conseqüentemente, viabilizam o crescimento econômico (CAMARGO; CUNHA; BULGACOV, 2008; KATTEL et al., 2013). Tais rupturas são promovidas por meio de mudanças tecnológicas que quebram o modelo econômico vigente gerando a “destruição criativa” (SCHUMPETER, 1961, p. 110). A Teoria de Schumpeter demonstra ainda a existência de um caráter duplo na inovação no setor público, onde o mesmo tanto pode exercer o papel de empreendedor, quanto pode estimular a inovação no setor privado (KATTEL et al., 2013, p. 3). Essa duplicidade de papéis do setor público também foi destacada nos trabalhos de Cunha (2017), Huguenin e Jeannerat (2017) e Cavalcante e Cunha (2017).

No segundo período, conhecido como período da teoria organizacional, “as inovações no setor público são semelhantes às inovações em empresas privadas” (KATTEL et al., 2013, p. 2). Dessa forma, não há diferenciação entre o setor público e o setor privado, sendo que as inovações, independentemente do contexto onde estão inseridas, são entendidas como “mudanças significativas e duradouras nas tarefas centrais” (KATTEL et al., 2013, p. 3). Nessa visão, os principais elementos constitutivos do conceito de inovação, que são o conteúdo inventivo da ação humana e o componente imediato da inovação, não se diferem em relação ao

contexto (CUNHA, 2017). O conteúdo inventivo da ação humana é responsável pela geração de novas ideias e está no cerne da inovação. O componente imediato da inovação torna-a real e perceptível. Nesse contexto, a inovação se assemelha às inovações tecnológicas e difere-se das mudanças incrementais que ocorrem nas organizações (KATTEL et al., 2013).

O último período é chamado de período da teoria autóctone e inicia-se a partir do ano 2000 (KATTEL et al., 2013). Esse período marca o início da busca pela separação da inovação no setor privado da inovação no setor público (KATTEL et al., 2013). Esse movimento encontra respaldo no fato de que existem muitas diferenças entre o setor público e o setor privado (HARTLEY, 2005; BASON, 2010; BEKKERS; EDELENBOS; STEIJN, 2011; COSTA, 2009; OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014; CAMÕES; SEVERO; CAVALCANTE, 2017) que não podem ser desconsideradas. No setor privado, por exemplo, é permitido fazer tudo que não fere a lei, já no setor público só se pode fazer o que está previsto na lei, em atendimento ao princípio da legalidade. Outra importante diferença está na finalidade da inovação nesses dois contextos. A inovação no setor privado está voltada à geração de vantagem competitiva, como forma de superar a concorrência mercadológica. A inovação no setor público, entretanto, refere-se ao processo que transforma novas ideias em valor para a sociedade (HARTLEY, 2005; BASON, 2010). Assim, definições utilizadas no setor privado devem ser usadas com cautela no setor público, pois enquanto o setor privado está focado no mercado, o setor público foca-se na satisfação das necessidades do cidadão (COSTA, 2009). Além disso, práticas bem sucedidas no setor privado, podem não ter o mesmo resultado no setor público (COSTA, 2009; CARBONE, 2000).

Dessa forma, a inovação no setor público tem caminhado no sentido de criar uma identidade única e mais desatrelada do setor privado, sendo marcada pela preocupação com a geração de valor público. Segundo Moore (1995), a criação de valor está ligada ao objetivo da gestão pública de prestar serviços públicos capazes de atender às expectativas e necessidades dos cidadãos. Corroborando tal pensamento, Bryson, Crosby e Bloomberg (2014) afirmam que o valor público corresponde a percepção popular do que é bom, ou seja, o que é valorizado pelo público. Assim, verifica-se que não basta apenas criar inovações que tenham o potencial de gerar valor público, mas é necessário que esse valor seja percebido como algo benéfico pelo “público”. Ressalta-se ainda, que se os cidadãos não estão envolvidos nas decisões e atividades desenvolvidas pelo governo, não é possível dizer que o governo está ofertando o que eles querem e, dessa forma, a geração de valor público é comprometida (MOORE, 1995).

É nesse contexto que a co-criação encontra sua relevância. Entendida como a geração conjunta de valor público através da interação entre os diferentes atores, a co-criação configura-se como uma importante metodologia para o atendimento das necessidades sociais, uma vez que permite que o cidadão - antes visto apenas como mero espectador - se torne parte atuante na formulação de políticas públicas mais assertivas e alinhadas às suas expectativas e necessidades (BASON, 2010). Esse aproximamento do cidadão da coisa pública possibilita o alcance de representatividade e legitimidade das ações públicas. Além disso, a troca de conhecimentos e experiências permite que o poder público obtenha maior compreensão e clareza do problema a ser resolvido, potencializando as possibilidades de sucesso da iniciativa proposta.

No entanto, embora se observe um número crescente de iniciativas práticas sendo desenvolvidas - o que se pode notar pelo aumento do número de prêmios e laboratórios de inovação - a teoria voltada a discussão conceitual desses temas não tem caminhado no mesmo ritmo, tal como será demonstrado no primeiro artigo. Verifica-se um descompasso entre teoria e prática, pois há um movimento expressivo de incentivo às iniciativas práticas, contudo, a teoria ainda mantém-se muito dependente do setor privado, deixando de lado características relevantes e peculiares da administração pública. Nesse sentido, um maior aprofundamento teórico da inovação e da co-criação no setor público se faz necessário para a geração de uma conceitualização mais voltada às suas especificidades e para o aumento de práticas de inovação embasadas que agreguem mais valor para as ações do estado.

Cabe ainda ressaltar que a inovação no setor público também sofre intervenções do ambiente onde está inserida. Dessa forma, a inovação no setor público brasileiro pode apresentar características diferentes de outros países em decorrência de diversos fatores, tais como aspectos culturais, sociais, econômicos e regionais. Assim sendo, é necessário compreender como a inovação e a co-criação se manifestam no contexto do setor público brasileiro, com vistas a potencializar práticas inovadoras adaptadas a essa realidade e que sejam construídas de forma colaborativa. Esse tema é trabalhado no segundo artigo, que buscou compreender como as particularidades presentes no setor público brasileiro se relacionam aos conceitos de inovação e co-criação, tendo como base o contexto da administração pública federal. A escolha desse lócus de pesquisa se deve ao fato de que o governo federal é responsável pela formulação e coordenação de políticas públicas de abrangência nacional. Além disso, destaca-se que a geração de inovações é fortemente impactada pelo aspecto legal e, por

essa razão, estados e municípios tem a sua liberdade legislativa relativamente reduzida, uma vez que as leis federais estão acima das leis estaduais e municipais.

Diante do exposto, esse estudo tem como finalidade responder a seguinte questão: **como as iniciativas de inovação que estão acontecendo no âmbito da Administração Pública Federal podem ser compreendidas à luz do conceito de co-criação?** E para elucidar tal questão, foi definido como objetivo geral **investigar a inovação no âmbito da Administração Pública Federal sob o enfoque da co-criação**. Tal objetivo se desdobra em objetivos específicos que correspondem aos artigos e ao produto técnico que serão apresentados ao longo dessa dissertação. Os objetivos específicos desse estudo, são apresentados a seguir.

- (I) Apresentar um panorama teórico dos conceitos de inovação e de co-criação;
- (II) Analisar a percepção dos gestores e especialistas públicos em relação aos elementos que compõem o ambiente e o processo de inovação dentro do contexto da Administração Pública Federal, bem como evidências que demonstrem a presença da co-criação;
- (III) E para fins extensionistas, elaborar de uma cartilha que servirá de base para a criação de cursos voltados a conscientização de gestores e funcionários públicos sobre a implementação de inovações baseadas em co-criação.

A justificativa para a realização deste estudo encontra respaldo em razões teóricas e práticas. No contexto dos movimentos de reforma do estado, que se manifesta no debate acadêmico pelo interesse de consolidar um modelo que alia a teoria democrática com a capacidade administrativa, Bresser-Pereira (2017) afirma que a reforma gerencial ainda configura-se como o melhor caminho para a legitimação e a prática do estado social ante o ataque neoliberal. Paraphrasing Bresser-Pereira (2017) e considerando que o estado social é a opção adotada no Brasil, acredita-se que a inovação pública é o que permitirá ao Estado cumprir com eficiência, eficácia e efetividade o pacto que fez com a sociedade na Constituição de 1988.

Ressalta-se ainda, que a inovação e a co-criação são conceitos em processo de consolidação no cenário internacional. A compreensão em profundidade de tais conceitos é fundamental, em especial no contexto público, visto que há uma predominância de estudos voltados ao setor privado. Além disso, parte das publicações voltadas ao setor público é fundamentada na literatura do setor privado, o que acaba por desconsiderar aspectos relevantes e particulares. Assim, os conceitos de inovação e co-criação no contexto público ainda não alcançaram a sedimentação necessária, sendo tal cenário confirmado pelas análises realizadas,

onde se evidenciam o fato de que poucos autores apresentaram uma conceituação clara sobre o tema. Em relação ao contexto brasileiro, verifica-se que ainda há longo caminho a ser percorrido, visto que há poucos estudos voltados a discutir conceitualmente essa temática. Além disso, boa parte dos estudos brasileiros estão voltados a discussão de iniciativas inovadoras de sucesso (CAMÕES; SEVERO, CALVANTE, 2017; VARGAS, 2010; OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2017).

Dentro do contexto prático, ressalta-se que a geração de conhecimento possibilitada por esse estudo poderá fomentar meios para que gestores e funcionários público possam lidar com as constantes mudanças e elevada complexidade dos ambientes interno e externo das organizações públicas, além de gerar benefícios tanto para o governo quanto para a sociedade de modo geral. Espera-se ainda que, a partir da melhor compreensão das potencialidades da inovação, o programa de pesquisa sobre inovação no setor público possa se fortalecer contribuindo para uma conceitualização mais voltada as especificidades desse setor e para o aumento das práticas esclarecidas de inovação que agreguem mais valor público para as ações estatais.

Para o alcance dos objetivos propostos, a dissertação foi organizada na forma de dois artigos científicos e um produto técnico (Veja sínteses no Quadro 1).

Quadro 1: Síntese dos artigos e do produto técnico

Artigo 1: **Inovação e co-Criação**: revisão de literatura e proposta de agenda de pesquisa aplicada à Administração Pública¹

A inovação e a co-criação são conceitos que assumem diferentes definições de acordo com o contexto que em que estão inseridos. Assim, esse estudo teve como objetivo geral, analisar as publicações científicas sobre inovação e co-criação, com enfoque ao contexto da administração pública. Dentre as conclusões obtidas, destaca-se que os conceitos de inovação e co-criação ainda não são consensuais, demonstrando que ainda há muito o que pesquisar sobre o assunto, principalmente no que se refere ao contexto público. Compreender como tais conceitos se manifestam dentro do contexto do setor público contribui para a construção de uma literatura mais voltada as particularidades presentes nesse meio, abrindo portas para a geração de mais iniciativas inovadoras construídas de forma colaborativa. Assim, uma das principais contribuições desse estudo está na proposta de uma agenda de pesquisa que pode orientar a realização de mais investigações sobre o assunto.

Continua...

¹ Versão preliminar do artigo publicada nos anais do XLII Encontro da ANPAD – EnANPAD com o título “Inovação e co-criação: estado da arte e proposta de agenda de pesquisa aplicada à administração pública”. Referências elaboradas conforme formato do evento.

Artigo 2: Inovação e a co-criação na administração pública federal: da teoria à prática²

Este estudo buscou analisar a percepção de gestores e especialistas públicos em relação aos elementos que compõem o ambiente e o processo de inovação dentro do contexto da Administração Pública Federal, bem como evidências que demonstrem a presença da co-criação. A compreensão de tais elementos é fundamental para a geração de políticas públicas que gerem valor público e que respeitem as particularidades brasileiras. Ao final desse estudo, verificou-se que embora o setor público brasileiro seja fortemente impactado pela burocracia e outras barreiras à inovação, existem diversos elementos que estimulam e facilitam a ocorrência de práticas inovadoras, tais como os laboratórios de inovação. Também foram identificados elementos que refletem a preocupação com a geração de políticas públicas mais assertivas e construídas de forma colaborativas. Esse estudo traz contribuições para a consolidação da literatura nacional sobre inovação e co-criação ao apresentar algumas diretrizes para a compreensão da inovação no contexto do setor público brasileiro, além de abordar a inovação de forma processual.

Produto técnico: Apêndice I – Inovar no setor público é possível?

Elaborada com o objetivo de compartilhar os conhecimentos obtidos ao longo desse estudo, essa cartilha traz alguns mitos e verdades referentes à inovação no setor público. Também oferece possíveis caminhos que possibilitam não somente a superação de barreiras à inovação, mas também a criação de valor público para as ações governamentais. Mais do que demonstrar essas possibilidades, essa cartilha apresenta, de forma sucinta e didática, alternativas para a implementação da inovação no contexto das organizações públicas e das iniciativas coletivas.

O primeiro artigo consiste em um estudo teórico e teve como objetivo atender ao primeiro objetivo específico. Já o segundo artigo, seguiu uma abordagem teórica-empírica e está alinhado ao segundo objetivo específico proposto nesse estudo. O produto técnico, por sua vez, visou compartilhar os conhecimentos obtidos ao longo desse estudo através de uma cartilha que possui o potencial de demonstrar a inovação e a co-criação não apenas de forma descritiva, mas de forma prescritiva, possibilitando que gestores e funcionários públicos possam desenvolver iniciativas inovadoras de forma colaborativa dentro do contexto em que atuam. A construção dessa cartilha teve como base os dados obtidos empiricamente e que subsidiaram a elaboração do segundo artigo.

² Versão preliminar do artigo publicada nos anais do XXII SEMEAD. Referências elaboradas conforme formato do evento.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

O detalhamento dos procedimentos metodológicos utilizados estão presentes nos 2 artigos científicos. No entanto, com o intuito de anteceder a racionalidade que está na origem da organização desse trabalho em artigos, essa parte visa apresentar uma síntese dos percursos realizados. Além disso, visa-se discutir a aplicação planejada para a cartilha “Inovar no setor público é possível?”.

A inovação é um conceito que assume diferentes significados de acordo com o contexto em que está inserida. Além disso, trata-se de um conceito que ainda não está plenamente compreendido, em especial dentro do contexto do setor público. Assim, o primeiro artigo buscou compreender como a inovação e a co-criação tem sido abordada na literatura e por essa razão, a estratégia adotada foi analisar as publicações que tratavam sobre o tema. Para tal, foi adotada a base de dados da *Web of Science*®. A escolha dessa base foi motivada pelo fato de indexar mais de 20.000 periódicos, sendo uma base bastante utilizada no meio acadêmico e pela qualidade dos dados obtidos, uma vez que todos os artigos passam por revisão por pares. Os dados obtidos foram analisados com o auxílio do software *CiteSpace*, gerando resultados referentes ao cenário geral das publicações sobre inovação e a co-criação. Essa primeira análise também permitiu identificar os artigos publicados no campo da administração pública, foco desse estudo. Visando dar maior robustez a análise e devido a quantidade limitada de artigos voltados a discussão da inovação e da co-criação no âmbito do setor público, também foram inseridos os trabalhos citados pelos autores da amostra obtida que tratavam da inovação no contexto público, tais como Bason (2010) e Hartley (2005). Dessa forma, foi possível elaborar um estudo teórico da inovação e da co-criação, demonstrando o nível de maturidade das publicações sobre essa temática.

O primeiro artigo gerou importantes conclusões, tais como o fato de haver um número incipiente de estudos voltados à discussão da inovação no setor público brasileiro. Visando contribuir para o aprofundamento teórico do tema e para o preenchimento da lacuna de pesquisa identificada no primeiro artigo, o segundo artigo³ buscou compreender como a inovação e co-criação se manifestam no contexto do setor público brasileiro, no âmbito da administração

³ Essa pesquisa é associada ao Projeto “Co-criação e Inovação no Setor Público: um estudo da Administração Pública Direta no âmbito do Poder Executivo Federal”, e foi realizada com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

pública federal. Para tal foram realizadas entrevistas com gestores e especialistas ligados à inovação no setor público.

A análise das entrevistas foi feita por meio do software IRAMUTEQ, que auxilia na realização da análise de conteúdo ao identificar a frequência de ocorrência de palavras em um conjunto de textos. Também possibilita a geração de aproximações e distanciamentos entre esses vocábulos ao dividi-los em classes, facilitando o tratamento e análise dos dados obtidos. A escolha desse software se deu pela sua capacidade de analisar grandes volumes de texto e criar, a partir disso, redes de palavras. A partir dessas entrevistas foi possível identificar características e particularidades presentes no ambiente onde a inovação se desenvolve, que podem estimular ou limitar a ocorrência de práticas inovadoras. Também possibilitaram a descoberta de novos fatores presentes no ambiente e no processo de inovação que fundamentaram a criação de diretrizes para análise da inovação no setor público brasileiro.

Mesmo com todo esforço empregado na realização dos dois artigos, restava ainda o desejo de fazer com que os conhecimentos obtidos pudessem gerar impactos reais na sociedade, transpondo os limites da universidade. Por essa razão, foi elaborada uma cartilha, baseada nos dados obtidos no segundo artigo, que atuará como material de apoio na realização de cursos voltados à conscientização de gestores e servidores públicos sobre o processo de implementação de inovações baseadas em co-criação. Cabe ainda ressaltar que a realização da cartilha alinha-se à proposta do Mestrado Profissional de que faz parte e relaciona-se com a atividade profissional exercida pela autora desse estudo.

3 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Muitos foram os desafios enfrentados na construção desse estudo, em especial no que se refere a quantidade limitada de estudos voltados à discussão conceitual da inovação e co-criação no setor público. No entanto, a realização desse estudo trouxe também muitos aprendizados e uma nova forma de enxergar o setor público brasileiro.

A inovação no setor público é uma temática que tem ganhando cada vez mais espaço dentro da agenda governamental. Também é possível verificar que iniciativas práticas de inovação no setor público têm se manifestado em diversas áreas e em diferentes níveis de governo (MACENA et al., 2019; SOUZA et al., 2017; TRINDADE et al., 2019; CAMÕES; SEVERO; CALVANTE, 2017; ISIDRO-FILHO, 2017). Esse cenário demonstra que práticas burocráticas e atreladas a soluções pré-fabricadas não são capazes de responder aos complexos

e crescentes desafios sociais, exigindo novas posturas e abordagens por parte do poder público (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017; CUNHA, 2017).

Embora diversas experiências práticas sejam percebidas, o desenvolvimento teórico do tema não tem caminhado no mesmo ritmo. Por essa razão, boa parte das publicações sobre tema tem se baseado na literatura voltada ao setor privado, o que acaba por desconsiderar características relevantes presentes no setor público. Assim, o primeiro artigo estimula a realização de mais estudos voltados à discussão da inovação no setor público por meio da agenda de pesquisa proposta, com o intuito de contribuir para a consolidação de uma teoria de inovação no setor público menos dependente da literatura voltada ao setor privado.

Cabe ressaltar que a inovação é um conceito que assume diferentes significados de acordo com o contexto em que está inserida. Assim, a compreensão de como a inovação se manifesta dentro do contexto brasileiro permite identificar características únicas e particulares que possibilitam a geração de políticas públicas capazes de responder, de forma eficiente, as demandas sociais. Essa relevância encontra respaldo no fato de que o Brasil é um país de dimensões continentais, marcado por uma grande diversidade cultural, econômica e social, fato esse que torna a geração de políticas públicas que gerem, de fato, valor público, um desafio ainda maior. As políticas públicas não podem ser feitas em larga escala e de forma engessada, mas devem levar em consideração as particularidades presentes em cada região.

Compreendendo que a inovação no setor público não pode ser concebida como um esforço unilateral e individualizado, mas como resultado da interação entre diversos atores para a construção de políticas públicas mais assertivas e alinhadas às necessidades sociais, diversas iniciativas colaborativas têm sido desenvolvidas no contexto brasileiro, demonstrando as potencialidades do envolvimento de diferentes atores, tais como cidadãos (VENDRAMINI; ZUGMAN; OLIVEIRA, 2019), entidades do governo (RONCARATTI et al., 2019), universidades (SOUZA et al., 2017) e startups (RONCARATTI, 2017; TRINDADE et al., 2019). Tal cenário evidencia o potencial gerado quando se combinam os conhecimentos políticos, acadêmicos e populares na elaboração de soluções para os problemas sociais. Ressalta-se ainda, que a troca de conhecimentos e recursos entre diferentes atores permite a superação de barreiras presentes no setor público brasileiro, tais como restrições orçamentárias e limitações tecnológicas e de recursos humanos. Além disso, o envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil organizada permite maior familiarização com a realidade vivenciada pelo beneficiário das iniciativas de inovação, uma vez que as políticas públicas são, muitas vezes, formuladas por pessoas que não vivenciam as dificuldades de quem está na ponta.

A concepção de estratégias e/ou metodologias que possibilitem o envolvimento de diferentes atores no processo de inovação também é uma barreira a ser superada no setor público brasileiro, tal como demonstrado no segundo artigo. Nesse sentido, a adoção de metodologias ativas como um caminho para o desenvolvimento de práticas co-criadas é uma tendência que tem crescido no contexto prático. A importância dessa metodologia foi evidenciada no estudo realizado por Cavalcante (2019) onde dos 22 capítulos que compõem o material, 20 são destinados a discutir iniciativas de co-criação que foram realizadas com o auxílio das metodologias ativas. Entre as metodologias demonstradas no livro, destaca-se o *design thinking*, que teve sua aplicação exemplificada por diversos casos, tais como o programa “Escola das mães” (MACENA et al., 2019) e a iniciativa “Família Paranaense em Ação” (VENDRAMINI; ZUGMAN; OLIVEIRA, 2019). Existem ainda outras metodologias que podem dar suporte a essa prática, como os *hackttons*, presentes em diversas iniciativas desenvolvidas no âmbito municipal, estadual e federal (FERREIRA; FARIAS, 2019) e os processos de *crowdstorming*, estratégia utilizada no Desafio da sustentabilidade (SOUZA et al., 2017).

Verifica-se, portanto, que o envolvimento de diferentes atores, através de um processo participativo, apresenta grandes potencialidades na promoção de inovação no setor público à medida que prevê a distribuição do poder político e o engajamento dos cidadãos na solução dos problemas públicos. Entretanto, no que tange à realidade brasileira, é necessário um trabalho contínuo de conscientização e esclarecimento das pessoas no sentido de perceberem a relevância de sua participação para que de fato, se mobilizem em prol do exercício da cidadania e do atendimento às suas reivindicações. Essa necessidade também se reflete entre gestores e funcionários públicos para que, através de processos de capacitação e reciclagem, possam compreender com maior clareza a relevância da inovação e da co-criação, abrindo caminho para que novas formas de participação sejam adotadas.

Aliado a isso, o desenvolvimento de mais estudos e esforços voltados a disseminação dos conceitos abordados nesse estudo tem o potencial de fazer com que a inovação no setor público não seja percebida de forma pontual e isolada, mas seja fruto de ações colaborativas pensadas para gerar melhor aproveitamento dos recursos, melhoria na qualidade dos produtos e serviços públicos e promoção do bem estar social.

REFERÊNCIAS

- BASON, C. **Leading Public Sector innovation: co-creating for a Better Society**. Bristol: Policy Press, 2010.
- BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. Linking innovation to the public sector: contexts, concepts and challenges. In: BEKKERS, V., EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Ed.). **Innovation in the public sector: linking capacity and leadership**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. d. F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 147-156, 2017.
- BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public Value Governance: moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.
- CAMARGO, D.; CUNHA, S. K.; BULGACOV, Y. L. M. A psicologia de McClelland e a economia de Schumpeter no campo do empreendedorismo. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 10, n. 17, p. 111-120, 2008.
- CAMÕES, M. R. S.; SEVERO, W. R.; CAVALCANTE, P. Inovação na gestão pública federal: 20 anos do prêmio inovação. In: CAVALCANTE et al. (Org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017, p. 95-117.
- CARBONE, P. P. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, p. 133-144, 2000.
- CAVALCANTE, P. **Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia**. Brasília: IPEA, 2019.
- CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: P. CAVALCANTE et al. (Org.). **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017, p. 119-143.
- CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE et al. (Org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017, p. 15-32.
- COSTA, G. F. Traços da cultura organizacional em um órgão público federal. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1526/1/2009GilbertoFerreiraCosta.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

CUNHA, B. Q. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. In: CAVALCANTE et al. (Org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017, p. 43-57.

FERREIRA, G. D.; FARIAS, J. S. *Hackathons* no setor público brasileiro: objetivos e resultados sob a ótica de agentes públicos promotores das iniciativas. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 17, n. 1, p. 195-216, 2019.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. **Public Money & Management**, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005.

HUGUENIN, A.; JEANNERAT, H. Creating change through pilot and demonstration projects: towards a valuation policy approach. **Research Policy**, v. 46, n. 3, p. 624-635, 2017.

ISIDRO-FILHO, A. Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. In: CAVALCANTE et al. (Org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017, p. 165-177.

KATTEL, R. et al. **Can we measure public sector innovation?** A literature review. Roterdã: Erasmus University Rotterdam, 2014.

MACENA, A. et al. Escola das mães: como o design thinking contribuiu para diminuir as taxas de mortalidade infantil no município de Santos. In: CAVALCANTE, P. (Ed.). **Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia**. Brasília: IPEA, 2019, p. 29-52.

MOORE, M. **Creating public value: strategic management in government**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

OLIVEIRA, L. G.; SANTANA, R. L. F.; GOMES, V. C. **Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Brasília: ENAP, 2014. 61 p. ISSN 0104-7078

RONCARATTI, L. et al. Redesenho de serviços públicos e transformação digital: combinando abordagens e metodologias ágeis com foco no cidadão. In: CAVALCANTE, P. (Ed.). **Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia**. Brasília: IPEA, 2019, p. 115-135.

RONCARATTI, L. S. Incentivos a *startups* no Brasil: os casos do Startup Brasil, Inovativa e INOVApps. In: CAVALCANTE et al. (Org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017, p. 215-229.

SALGE, O.; VERA, A. Benefiting from public sector innovation: the moderating role of customer and learning orientation. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 1-11, 2010.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper and Brothers, 1961.

SOUZA, S. A.; TONELLI, D. F. Inovação e co-criação: estado da arte e proposta de agenda de pesquisa aplicada à administração pública. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-

graduação e Pesquisa em Administração - EnANPAD, 42, 2016, Curitiba. Anais. Curitiba: 2018.

SOUZA, W. V. B. et al. Inovação aberta no setor público: como o Ministério da Educação utilizou o *crowdstorming* para impulsionar a prospecção de soluções inovadora. In: CAVALCANTE et al. (Org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017, p. 231-240.

TRINDADE, K. B. et al. Pitch Gov.SP: aproximando governo e startups para solução de desafios na gestão pública. In: CAVALCANTE, P. (Ed.). **Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia**. Brasília: IPEA, 2019, p. 259-275.

VARGAS, E. R. Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006). **Cadernos Enap**, V. 34, p. 58-115, 2010.

VENDRAMINI, L. C.; ZUGMAN, D. K.; OLIVEIRA, E. Gamificação e aprendizagem de direitos e benefícios sociais: o jogo “família paranaense em ação”. In: CAVALCANTE, P. (Ed.). **Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia**. Brasília: IPEA, 2019, p. 391-408.

VOORBERG, W.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. A systematic review of co-creation and coproduction: embarking on the social innovation journey. **Public Management Review**, v. 17, n. 9, p. 1333-1357, 2015.

SEGUNDA PARTE - ARTIGOS

INOVAÇÃO E CO-CRIAÇÃO: revisão de literatura e proposta de agenda de pesquisa aplicada à Administração Pública

Resumo. A discussão sobre inovação e co-criação tem ganhado cada vez mais espaço e incorporado diversas áreas do conhecimento. Diante de tal cenário, esse estudo busca responder as seguintes questões: como as publicações sobre inovação e co-criação têm se manifestado em diferentes contextos? As publicações científicas acerca de inovação e de co-criação podem contribuir para a compreensão da inovação no âmbito da Administração Pública? Para tal, se estabelece como objetivo geral, analisar as publicações científicas sobre inovação e co-criação, com enfoque ao contexto da administração pública. Esse objetivo foi alcançado realizando um estudo sobre o panorama da produção científica sobre inovação e co-criação, analisando as publicações sobre inovação e co-criação no contexto público e propondo uma agenda de pesquisa sobre a temática com ênfase no setor público. Adotou-se como método de pesquisa a revisão de escopo tendo como base a *Web of Science*®. Dentre as conclusões obtidas, destaca-se que os conceitos de inovação e co-criação ainda não são consensuais, demonstrando que ainda há muito o que se pesquisar sobre o assunto, principalmente no que se refere ao contexto público. Com base nessas observações, uma das principais contribuições desse estudo está na proposta de uma agenda de pesquisa que pode orientar a realização de mais investigações sobre o assunto.

Palavras-chave: Inovação. Co-criação. Administração Pública.

1 INTRODUÇÃO

Os avanços tecnológicos e as transformações sociais vividas nas últimas décadas, trouxeram à tona a necessidade de se discutir um tema abrangente: a inovação. Os estudos iniciais sobre essa temática tinham como foco a discussão da “relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico”, com ênfase no desenvolvimento de produtos e serviços no contexto do setor privado (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013, p. 229). De forma geral, a inovação pode ser entendida como a inserção de novas ideias, práticas e procedimentos que possuam um caráter inédito ou que representem melhoria em produtos e serviços. Segundo a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) (2005, p. 55), a inovação consiste na “implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas”. Tal definição remete aos tipos de inovação de produtos, processos, marketing e organizacional (OCDE, 2005).

Diante da ampliação do interesse nesse campo de estudo, novas definições foram estabelecidas e novas tipologias surgiram, tais como inovações sociais, inovações em serviços e inovações no setor público (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013, p. 229). Tal cenário configura-se como um desafio aos estudiosos da área dada a amplitude de aplicações do conceito e o fato de que seu entendimento é fortemente influenciado pelo contexto no qual está inserido.

A inovação no setor público vem atraindo a atenção de diversos investigadores. Ela “consiste em abraçar novas formas de pensar sobre problemas e soluções e fazer coisas novas de novas maneiras” (CROSBY; ‘T HART; TORFING, 2017, p. 3). Está relacionada à quebra de paradigmas tipicamente burocráticos presentes na administração pública, dando lugar à novas práticas e novas abordagens capazes de promover maior eficiência e eficácia no desempenho da gestão pública. Tal como destaca Bason (2010), a inovação no setor público caminha em direção à geração de valor público, podendo ser entendida como o processo que transforma novas ideias em valor para a sociedade. Assim, a inovação se manifesta pela prática da ação inovadora, configurando-se como um processo de ruptura de métodos, procedimentos e conceitos tradicionais, para incorporação de novas ideias que tragam benefícios para a sociedade em geral.

Embora seja uma temática em consolidação, a inovação no setor público ainda não alcançou a sua clareza conceitual. No contexto brasileiro, a inovação no setor público tem sido fortemente estimulada empiricamente através de iniciativas como o Concurso Inovação no setor público e o Programa Gestão Pública e Cidadania. Embora tais iniciativas tenham despertado o interesse de diversos autores (ISIDRO-FILHO, 2017; SPINK, 2003; FARAH, 2008) em compreender a inovação no setor público à luz de iniciativas práticas, verifica-se um descompasso entre a produção científica e o contexto prático. Reforçando tal afirmação, Hartley (2005) e Oliveira, Santana e Gomes (2014), destacam que os estudos focados na compreensão dessa temática no contexto público ainda são incipientes, sendo a maior parte dos artigos focados no setor privado. A compreensão desse cenário passa “necessariamente, pela reflexão sobre o dinamismo da inovação de forma geral, em que a lógica tende a ser fortemente privatista, em que os mecanismos de incentivos ficam centrados na geração de lucros, de forma geral, e na geração de estruturas de mercado de caráter schumpeteriano” (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014, p. 11).

Assim, a importância de mais estudos focados na inovação no setor público se expressa na necessidade de construção de conhecimentos específicos, dada as diferenças e

particularidades que diferem a inovação pública da privada. No setor privado, a inovação tem como finalidade promover a competitividade em novos mercados e/ou no mercado onde as organizações já atuam, podendo resultar em lucro para as organizações (HARTLEY; 2005; OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014). Assim, a inovação configura-se como uma ferramenta capaz de gerar vantagem competitiva sobre a acirrada concorrência presente no mercado, tendo o lucro como impulsionador (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014). No setor público, entretanto, a inovação está voltada a “aumentar o valor público na qualidade, eficiência ou aptidão para fins de governança ou serviços” (HARTLEY; 2005, p.30). Configura-se como uma fonte de geração de valor público (BASON, 2010), onde entende-se o valor público como a percepção popular do que é bom, ou seja, o que é valorizado pelo público (BRYSON; CROSBY; BLOOMBERG, 2014).

Entretanto, a geração de valor público não pode ser feita de maneira unilateral, mas deve envolver uma multiplicidade de atores. Embora o governo possua um papel central na sua promoção, a criação de valor público não deve ser pensada isoladamente ou como responsabilidade única e exclusiva do poder público, mas deve ser concebida coletivamente, incorporando o cidadão que passa da posição de mero receptor para assumir posição criadora de valor (BRYSON; CROSBY; BLOOMBERG, 2014; BASON, 2010). Somente a partir da inclusão dos cidadãos na geração de políticas públicas é possível co-criar soluções sociais mais assertivas e focadas no bem comum.

Portanto, a co-criação de valor público, compreendida como a geração conjunta de valor por meio da interação entre os diferentes atores, configura-se como uma importante metodologia para o atendimento das necessidades sociais e para o alcance de representatividade e legitimidade das ações públicas. Além disso, contribui para o aumento de práticas inovadoras no contexto da administração pública.

Diante da polissemia dos conceitos de inovação e co-criação, surgem os seguintes questionamentos: como as publicações sobre inovação e co-criação têm retratado esses conceitos em diferentes contextos? As publicações científicas acerca de inovação e de co-criação podem contribuir para a compreensão da inovação no âmbito da administração pública? Com o intuito de responder a tais questões, foi definido como objetivo geral analisar as publicações científicas sobre inovação e co-criação, com enfoque ao contexto da administração pública. Para alcançar tal objetivo, foi definido o seguinte objetivo específico: realizar um estudo sobre o panorama da produção científica sobre inovação e co-criação, analisando as

publicações sobre inovação e co-criação no contexto público e propondo uma agenda de pesquisa sobre o tema com ênfase no setor público.

Esse estudo é composto por seis capítulos sendo o primeiro capítulo essa introdução. No capítulo seguinte é apresentado a metodologia adotada nesse estudo. Posteriormente, é feita a apresentação e discussão dos resultados apresentando inicialmente um panorama internacional das publicações sobre inovação e co-criação, seguido pela análise da inovação e da co-criação no contexto público. Esse estudo é finalizado com a proposta de agenda de pesquisa e as considerações finais.

2 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos nesse estudo, foi realizada uma revisão escopo. Esse método pode ser adotado por quatro razões distintas: (1) mapear a literatura existente em termos de sua extensão, alcance e natureza; (2) verificar a viabilidade de realização de uma revisão sistemática completa; (3) descrever, resumir e disseminar as descobertas de pesquisa de uma determinada área e (4) identificar lacunas de pesquisa na literatura existente de uma determinada área de estudo (ARSHEY; O'MALLEY, 2005, p. 21 – tradução livre).

Assim como na revisão sistemática da literatura, a revisão de escopo exige transparência e detalhamento dos procedimentos adotados de forma a viabilizar a replicabilidade do estudo. Entretanto, trata-se de um método mais flexível e adaptável, uma vez que permite que alterações sejam feitas quanto aos termos de pesquisa, identificação de estudos relevantes ou seleção de estudos, à medida que se aumenta a familiaridade com a literatura (ARSHEY; O'MALLEY, 2005; ARMSTRONG et. al., 2011). Armstrong et. al. (2011) apresentam ainda outras diferenças importantes entre esses dois tipos de revisão. Tais diferenças são apresentadas no quadro 1.

Quadro 1– Comparação entre revisões sistemáticas e de escopo

Revisão sistemática	Revisão de escopo
Pergunta de pesquisa focada com parâmetros estreitos	Questões de pesquisa geralmente amplas
Filtros de qualidade frequentemente aplicados	Qualidade não é uma prioridade inicial
Extração de dados detalhada	Pode ou não envolver extração de dados
Síntese quantitativa frequentemente realizada	Síntese mais qualitativa e tipicamente não quantitativa
Avalia formalmente a qualidade dos estudos e gera uma conclusão relacionada à questão de pesquisa focada	Usado para identificar parâmetros e lacunas em um corpo de literatura

Fonte: Adaptado de Armstrong et al. (2011).

Ressalta-se que a revisão de escopo não é um processo linear, “mas iterativo, exigindo que os pesquisadores se envolvam em cada estágio de maneira reflexiva e, quando necessário, repitam as etapas para garantir que a literatura seja abordada de maneira abrangente” (ARSHEY; O’MALLEY, 2005, p. 22 – tradução livre). Nesse sentido, adaptações foram feitas no protocolo apresentado por Arshey e O’Malley (2005) com o objetivo de alcançar os objetivos definidos nesse estudo. As etapas metodológicas utilizadas nesse estudo são compostas por 5 etapas:

- (1) Definir a questão de pesquisa;
- (2) Identificar estudos relevantes;
- (3) Selecionar os estudos;
- (4) Analisar os dados no contexto geral;
- (5) Mapear dos dados voltados ao setor público;
- (6) Ampliar a busca;
- (7) Confrontar, resumir e relatar os resultados.

As questões que balizam a realização desse estudo são: como as publicações sobre inovação e co-criação têm retratado esses conceitos em diferentes contextos? As publicações científicas acerca de inovação e de co-criação podem contribuir para a compreensão da inovação no âmbito da Administração Pública? A primeira questão possibilita identificar e analisar a amplitude e a maturidade do tema e como a discussão da inovação e co-criação se posiciona dentro desse contexto mais geral. Já a segunda questão servirá de norte para o aprofundamento do conhecimento sobre inovação e co-criação dentro do contexto do setor público, foco desse estudo, bem como para a geração da agenda de pesquisa voltada ao setor.

A partir da definição das questões norteadoras da pesquisa, iniciou-se a busca por estudos relevantes. A pesquisa foi realizada em 19 de fevereiro 2018, através da base *Web of Science*®. A escolha dessa base foi motivada pelo fato de indexar mais de 20.000 periódicos, sendo uma base bastante utilizada no meio acadêmico. Além disso, todos os artigos publicados nessa base passam por revisão por pares garantindo a qualidade dos dados obtidos.

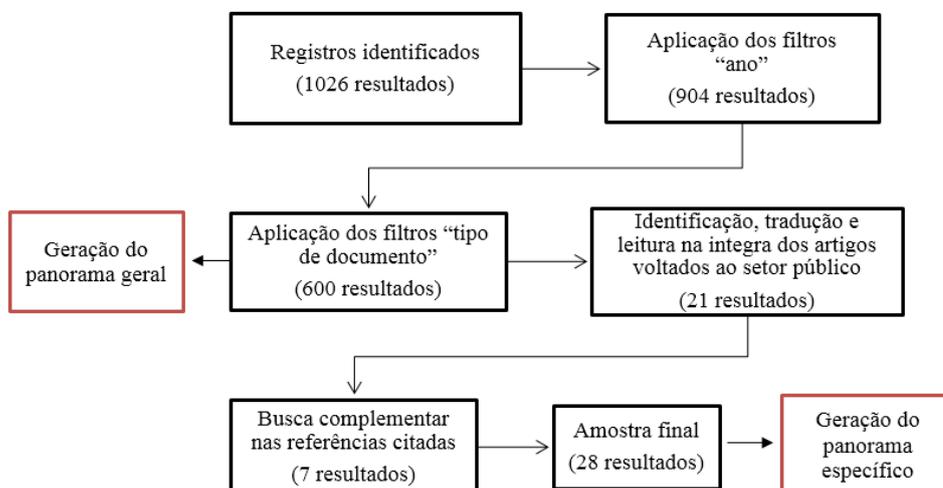
Para obtenção da amostra foram utilizados os termos de busca “co-creation” “and” “innovation”, os quais foram aplicados no título, resumo e palavras-chave, gerando 1.026 resultados. Em seguida, foram adicionados filtros visando encontrar os artigos que subsidiariam o alcance do primeiro objetivo desse estudo. O filtro por ano foi primeiro escolhido, onde foram

selecionados artigos publicados entre 2012 e 2018, gerando 904 resultados. A escolha desse intervalo de tempo teve como objetivo dar sequência a um estudo anterior realizado por Voorberg, Bekkers e Tummers (2015) que desenvolveram um estudo similar considerando o intervalo de 1987 a 2013. Posteriormente, foi adicionado o filtro por tipo de documento onde foram escolhidos apenas artigos, gerando um total de 600 artigos.

Essa primeira amostra foi analisada com o auxílio do Software *Citespace*, gerando resultados referentes ao panorama geral das publicações sobre a inovação e a co-criação e permitindo identificar os 21 artigos publicados no campo da administração pública. Foi realizada ainda uma busca complementar nas referências mais citadas para identificação de artigos e livros que não estavam na amostra, mas que apresentam importantes contribuições para a temática discutida nesse artigo, tais como Bason (2010), De Vries, Bekkers e Tummers (2016) e Hartley (2005). Foram consideradas as referências que tiveram, no mínimo, três citações.

A figura 1 apresenta as etapas e procedimentos realizados para a seleção dos estudos relevantes.

Figura 1 – Fluxo da seleção dos artigos relevantes



Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, os artigos voltados a discussão da inovação e da co-criação dentro do contexto do setor público foram traduzidos, lidos e posteriormente, categorizados com o auxílio do Excel. As categorias de análise foram:

- a) Autores;
- b) Ano de publicação;
- c) Número de citações;
- d) Abordagem;
- e) Tipo de estudo;
- f) Contexto;
- g) Temática do estudo;
- h) Conceito de inovação;
- i) Tipo de inovação;
- j) Conceito de co-criação;
- k) Resultados.

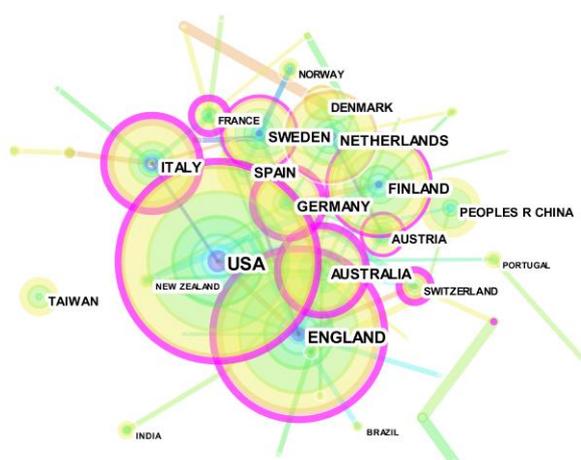
Os resultados obtidos nessa categorização serão discutidos criticamente a partir de uma abordagem quanti-qualitativa.

3 PANORAMA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA INTERNACIONAL SOBRE INOVAÇÃO E CO-CRIAÇÃO

Os resultados obtidos permitem observar que as publicações sobre o tema inovação e co-criação têm ganhado cada vez mais espaço no mundo todo. A predominância de estudos internacionais, tal como já havia sido observada por Brandão e Bruno-Faria (2013) e Lima e Vargas (2012), foi reforçada pelos achados da pesquisa.

O país mais ativo em termos de publicações sobre o tema é os Estados Unidos com 11,9% das publicações, seguido pela Inglaterra com 10,3% e pela Finlândia com 6,8%, tal como demonstrado na figura 2.

Figura 2 – Distribuição de publicações por países



FREQ.	PAÍS
115	USA
99	INGLATERRA
66	FINLÂNDIA
59	PAÍSES BAIXOS
54	ITÁLIA
50	ALEMANHA
49	AUSTRÁLIA
49	SUÉCIA
10	BRASIL

Fonte: Elaborado pela autora.

A presença da Finlândia entre os três países mais ativos em publicações sobre inovação e co-criação pode ser explicada pelo fato do país ser considerado um dos líderes mundiais em inovação, pesquisa e desenvolvimento, segundo Sipilä (2009). Possui ainda o Conselho de Política de Ciência e Tecnologia, responsável pela política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, composto por membros advindos tanto do setor público quanto do setor privado, além de outros atores ativos como ministérios, universidades, parques científicos, organizações privadas, dentre outros, que atuam fortemente na cooperação, consultoria (e, em alguns caso, financiamento) da inovação (SIPILÄ, 2009). É importante notar que o país também possui uma sólida parceria público-privado que subsidia financeiramente o desenvolvimento de inovações.

Um dado curioso vem do Brasil. Embora o país tenha um papel crucial em termos econômicos e sociopolíticos, as publicações brasileiras sobre o assunto correspondem a apenas 10 artigos. Tais publicações são predominantemente voltadas ao setor privado (DE OLIVEIRA; CORTIMIGLIA, 2017; SERGIO; GONÇALVES, 2017; BUENO; BALESTRIN, 2012; FLEURY; STABILE; CARVALHO, 2016; BONAZZI; ZILBER; 2014; RAMOS et al., 2013) e estão focadas na análise de temas como inovação aberta (SERGIO; GONÇALVES, 2017; BUENO; BALESTRIN, 2012, BONAZZI; ZILBER; 2014); co-criação de valor (DE OLIVEIRA; CORTIMIGLIA, 2017; BUENO; BALESTRIN, 2012; BONAZZI; ZILBER; 2014), inovação colaborativa (BUENO; BALESTRIN, 2012), inovação de produto (BUENO; BALESTRIN, 2012); *design thinking* (FLEURY; STABILE; CARVALHO, 2016) e inovação de serviços (RAMOS et al., 2013).

A inovação em serviços também foi abordada por Resende e Guimarães (2012), que analisaram a produção científica sobre o tema. Para os autores, a inovação em serviços pode ser

entendida como “o processo de busca, descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de novas características de serviços, processos e técnicas organizacionais em organizações de serviços” (RESENDE; GUIMARÃES, 2012, p. 295). Os autores destacam que há poucos estudos brasileiros voltados ao estudo da inovação de serviços públicos, sendo necessário maior aprofundamento nesse tema, em especial, na identificação de fatores determinantes de inovação e de desempenho no ambiente do setor público. Também evidenciam a predominância de estudos voltados ao contexto privado.

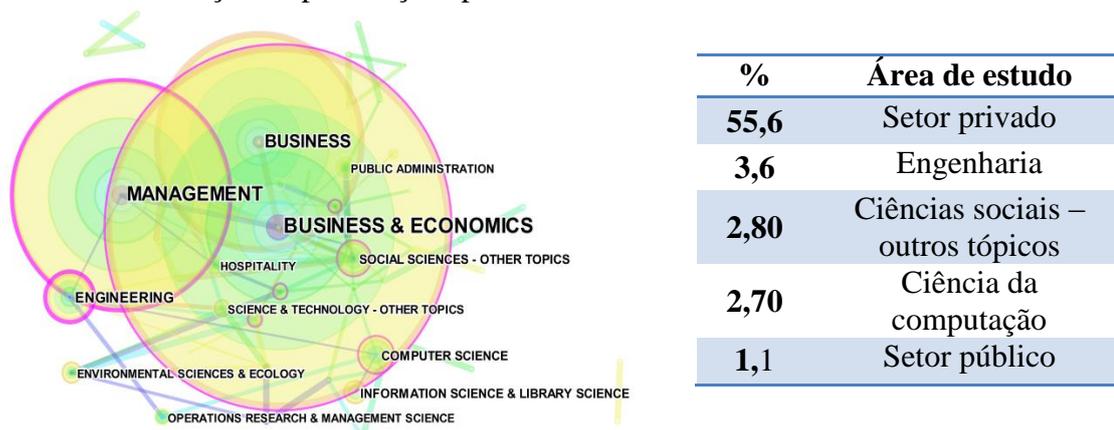
A inovação e a co-criação também foram exploradas em outros contextos por autores brasileiros por meio de estudos ligados as áreas de meio ambiente (BRANCALION; VAN MELIS, 2017), turismo (GUERRA, GOSLING, CARVALHO, 2015) e educação (MATTAR; NESTERIUK, 2016). Em relação aos periódicos que mais publicam sobre o tema, se destacam o *Journal of Marketing* seguido por *Journal of the Academy of Marketing Science*, ambos focados na produção científica voltada à disseminação, aprofundamento e enriquecimento de temas ligados ao Marketing. A *Harvard Business Review* e o *Journal of Business Research*, ocupam a terceira e a quarta posição, respectivamente, e são focados na discussão de temas relativos à negócios e gerenciamento, tais como competitividade, estratégia, gestão de pessoas e inovação. E por fim, a revista *Journal of Product Innovation Management* tem como linha editorial temas relacionados ao desenvolvimento de produtos e serviços, publicando artigos das mais diversas áreas. A partir da análise temática dos periódicos que mais publicam na área, se percebe claramente o predomínio de temas voltados ao setor privado.

A referência mais citada foi elaborada por Vargo e Lusch (2004) e é intitulada *Evolving to a new dominant logic for marketing*, com 197 ocorrências, seguida do artigo *Co-creation experiences: the next practice in value creation*, elaborada por Prahalad e Ramaswamy (2004), que foi a segunda referência mais citada, com 143 ocorrências. A terceira referência foi o estudo de Payne, Storbacka e Frow (2008), com 136 citações. O principal tema tratado por esses autores é a co-criação de valor. Na visão dos autores, o valor é gerado conjuntamente pela interação entre empresa, comunidade e consumidores, onde o cliente tem um papel central nesse processo (VARGO; LUSCH; 2004; PRAHALAD; RAMASWAMY; 2004; PAYNE; STORBACKA; FROW; 2008). Verifica-se uma mudança particular no foco da lógica dominante que se afasta dos recursos tangíveis em direção aos recursos intangíveis manifestados nos conceitos de co-criação e relacionamentos (VARGO; LUSCH, 2004). Prahalad e Ramaswamy (2004) complementam tal pensamento afirmando que do mesmo modo que o valor deixa de estar no produto e passa a estar na experiência, o mercado também vivencia

mudanças tornando-se um espaço propício para interações e diálogos entre consumidores, comunidades e empresas, o que coloca o envolvimento empresa-comunidade como um alvo estratégico a ser alcançado na busca de criação de valor.

Como observado nas linhas editoriais dos periódicos mais predominantes, também era esperado que as áreas de Administração e Negócios concentrassem a produção. Assim como na produção brasileira, a predominância de estudos internacionais está no setor privado, com 55,6% da produção concentrada nas áreas de negócios, economia e administração. Considerando de modo exclusivo a área de Administração Pública, observa-se que o número de artigos identificados foi apenas 21, ou seja 1,1% da amostra total, sendo as discussões concentradas em áreas como bem estar e ambiente, sustentabilidade, tecnologia, serviços públicos, planejamento público e governança.

Figura 3 – Distribuição de publicações por área



Fonte: Elaborado pela autora.

Hartley (2005, p.33 – tradução livre), ao comentar o número restrito de publicações voltadas à inovação no setor público, argumenta que há uma “dependência excessiva da literatura derivada do setor privado”. Ainda percebe-se que há uma descrença da sociedade em relação à inovação no setor público, fato que pode ser justificado pelos aspectos relacionados à rigidez da burocracia pública percebida pela população de modo geral. No entanto, já se evidenciam casos de inovação com resultados satisfatórios, o que nem sempre é suficiente para alterar o senso comum de que a administração pública não inova (HARTLEY; 2005; BASON, 2010).

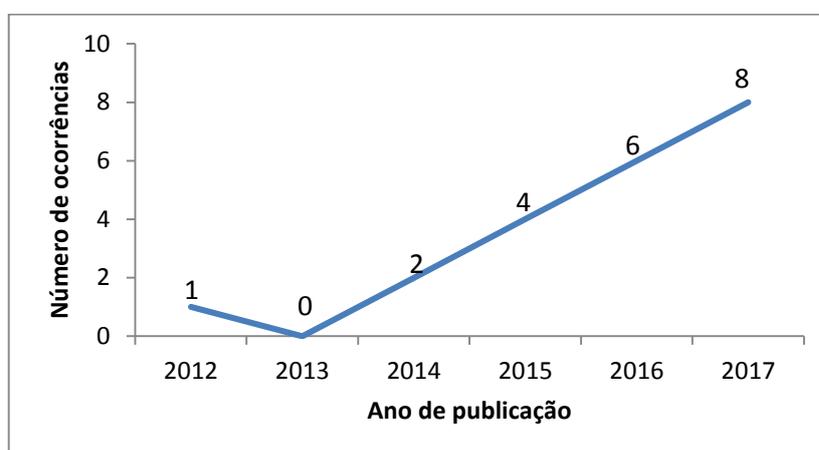
Outro ponto relevante a ser considerado refere-se ao fato do setor público ainda ser visto como subsidiário de práticas de inovação no setor privado, seja através de aspectos legais (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014), estruturais ou relacionados à viabilização

financeira. Entretanto, Huguenin e Jeannerat (2017, p. 634 – tradução livre) afirmam que a política pública não deve ser vista como “catalisador exógeno de inovação”, mas sim “uma força endógena de transição e desenvolvimento de valor”. Assim, os estudos em inovação no setor público tornam-se ainda mais significativos, visando converter a visão atual de facilitador de inovação para o setor privado, para gerador de inovação no setor público. Cabe ainda ressaltar, que o setor público possui particularidades próprias que configuram barreiras e potencialidades muito distintas do que se observa no setor privado, justificando a relevância de um maior aprofundamento na compreensão da inovação nesse contexto.

4 INOVAÇÃO E CO-CRIAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Investigando de modo mais acurado os artigos que discutem inovação e co-criação no setor público, foi possível apresentar um panorama restrito ao campo de administração pública. Tal como identificado no cenário geral, o número de publicações sobre inovação e co-criação voltadas ao setor público, também apresenta um comportamento ascendente, como demonstrado no gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução do volume de publicações na área de Administração Pública



Fonte: Elaboração própria.

A inovação no setor público não é algo novo, visto que existem diversos casos de sucesso em sua implementação em diversos países do mundo (Bason, 2010). No entanto, verifica-se que a teoria não acompanha a prática. Como pode ser notado, a proporção de estudos que aplicam os conceitos de inovação e de co-criação na administração pública é muito pequena

diante do número de artigos onde se discute o assunto, conforme resultados obtidos na *Web of Science*[®].

Embora ainda incipiente, o volume de publicações é crescente, como pode ser percebido no gráfico 1, sendo esse um cenário bastante promissor. Somente em 2017, foram realizadas 8 publicações (MALHOTRA; MAJCHRZAK; NIEMIEC, 2017; BIFULCO; TREGUA; AMITRANO, 2017; GAVA et al., 2017; HUGUENIN; JEANNERAT, 2017; CROSBY; ‘T HART; TORFING, 2017; GUIMON; PARASKEVOPOULOU, 2017; BUGGE et al., 2017; VOORBERG et al., 2017), demonstrando um salto expressivo em relação a discussão do tema no contexto público.

Notavelmente, os estudos na área também alcançaram relativa significância, uma vez que 9 dos 21 artigos foram citados mais de uma vez. A tabela 1 apresenta uma relação dos artigos que receberam maior destaque na área, ordenados conforme a quantidade de citações que foram feitas a esses trabalhos.

Tabela 1 – Análise da relevância dos estudos – citações

N	AUTORES	TÍTULO	FONTE	ANO	CITAÇÕES
1	Mahr, Dominik; Lievens, Annouk	Virtual lead user communities: Drivers of knowledge creation for innovation	Research Policy	2012	67
2	Voorberg, W. H.; Bekkers, V. J. J. M.; Tummers, L. G.	A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey	Public Management Review	2015	46
3	Trencher, Gregory et. al	Beyond the third mission: Exploring the emerging university function of co-creation for sustainability	Science and Public Policy	2014	45
4	Merickova, Beata Mikusova; Nemeč, Juraj; Svidronova, Maria	Co-creation in Local Public Services Delivery Innovation: Slovak Experience	Lex Localis- Journal Of Local Self-Government	2015	11
5	Martinez, Marian Garcia	Solver engagement in knowledge sharing in crowdsourcing communities: Exploring the link to creativity	Research Policy	2015	8
6	Trischler, Jakob; Scott, Donald Robert	Designing Public Services: the usefulness of three service design methods for identifying user experiences	Public Management Review	2016	4
7	Farr, Michelle	Co-Production and Value Co-Creation in Outcome-Based Contracting in Public Services	Public Management Review	2016	3

Continua...

8	Higdem, Ulla	The co-creation of regional futures: Facilitating action research in regional foresight	Futures	2014	3
9	Kolk, Ans	The role of international business in clean technology transfer and development	Climate Policy	2015	2

Fonte: Elaboração própria.

Embora já se perceba um aumento na quantidade de publicações em relação à inovação e a co-criação no setor público, verifica-se que, até o momento, não há um autor que se destaque nessa área. Entretanto, algumas referências utilizadas pelo conjunto de autores da amostra merecem destaque pela quantidade de ocorrências. A tabela 2 apresenta, de forma detalhada, tais referências.

Tabela 2 – Referências mais citadas

N	FREQ	AUTOR(ES)	ANO	TÍTULO
1	6	Vargo, Stephen L.; Lusch, Robert F.	2004	Evolving to a new dominant logic for marketing
2	4	Bason, Christian	2010	Leading public sector innovation: co-creating for a better society
3	4	Von Hippel, Eric	2005	Democratizing innovation
4	4	Payne, Adrian F.; Storbacka, Kaj; Frow, Pennie	2008	Managing the co-creation of value
5	3	Hartley, Jean	2005	Innovation in governance and public services: past and present
6	3	Fuglsang, Lars	2008	Capturing the benefits of open innovation in public innovation: a case study
7	3	Osborne, Stephen P.; Strokosch, Kirsty	2013	It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives
8	3	Prahalad, Ck; Ramaswamy, Venkatram	2000	Co-opting customer competence
9	3	Sørensen, Eva; Torfing, Jacob	2011	Enhancing collaborative innovation in the public sector
10	3	Osborne, Stephen P	2006	The new public governance?
11	3	Geels, Frank W.	2002	Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study

Fonte: Elaboração própria.

Ao analisar as referências mais citadas, é importante destacar que 45,5% dos artigos que embasaram as discussões dos autores analisados se concentram no setor privado, demonstrando que o número limitado de publicações voltadas exclusivamente ao setor público contribui para a dependência da literatura no contexto privado, como mostra Hartley (2005).

Quanto aos métodos utilizados, verifica-se que a inovação e a co-criação foram analisadas predominantemente através de estudos qualitativos, correspondendo a 66,7% da

amostra. Os estudos quantitativos corresponderam a 23,8% e foram identificados apenas 9,5% de artigos com abordagem mista. A abordagem qualitativa é, portanto, predominante no estudo da co-criação (VOORBERG; BEKKER; TUMMERS, 2015) e de práticas de inovação no setor público. Os estudos de caso foram destaque entre as estratégias de pesquisa qualitativa, evidenciando a preocupação com análises de casos práticos em detrimento da discussão teórica. Os artigos também fizeram pouco esforço para discutir a interseção dos conceitos de inovação e co-criação em qualquer profundidade.

Os artigos analisados apresentaram a inovação de diferentes maneiras. Um pequeno número de artigos forneceu uma definição clara do tema, tal como Bason (2010) e Hartley (2005) que entendem a inovação no setor público como a incorporação de novas idéias e práticas que criam valor para a sociedade. Mahr e Lievens (2012) também apresentam sua contribuição argumentando que a inovação é um aspecto constitutivo da avaliação perpétua e da valorização de novas práticas, discursos e dispositivos na economia e na sociedade. Os principais interesses são o codesenvolvimento, a legitimação, a adoção e a implementação de novos valores sociais, compartilhados entre os atores econômicos e políticos envolvidos em mudanças sociais mais amplas. Eles também observam que o setor público não pode ser visto apenas como um impulsionador da inovação externa, mas que as políticas públicas devem ser consideradas como uma força endógena de transição e desenvolvimento de valor.

A maioria dos autores abordou a inovação de forma subjetiva e contextual (FARR, 2016; HIGDEM, 2014; MALHOTRA; MAJCHRZAK; NIEMIEC, 2017; TAHERI; VAN GEENHUIZEN, 2016; GUIMON; PARASKEVOPOULOU, 2017; KOLK, 2015), ou como o produto gerado pelo processo de co-criação (TRENCHER et al., 2014; TRISCHLER; SCOTT, 2016). Outros autores abordaram ainda a inovação social (VOORBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2015; MERICKOVA; NEMEC; SVIDRONOVA, 2015; BUGGE et al., 2017; VOORBERG et al., 2017), entendida como a busca por “moldar” os serviços públicos às necessidades da sociedade através da participação, interação e colaboração de diferentes atores e partes interessadas. A inovação colaborativa foi abordada por Crosby, ‘T Hart e Torfing (2017) e Bifulco, Tregua e Amitrano (2017) e envolve aproveitar a criatividade dos envolvidos no processo de criação de inovação (BIFULCO; TREGUA; AMITRANO, 2017). Trata-se de um conceito que se aproxima dos conceitos de co-criação e de inovação aberta, ao favorecer a interação entre partes interessadas de diferentes campos (CROSBY; ‘T HART; TORFING, 2017).

A inovação de serviços públicos (MAHR; LIEVENS, 2012; TRISCHLER; SCOTT, 2016; FARR, 2016; BIFULCO; TREGUA; AMITRANO, 2017) e a inovação de governança (HIGDEM, 2014; BIFULCO; TREGUA; AMITRANO, 2017; CROSBY; ‘T HART; TORFING, 2017) foram os tipos mais comuns abordados pelos autores. Embora as inovações de entrega de serviços dentro do contexto estudado sejam predominantemente iniciadas por organizações terceirizadas ou por próprios cidadãos (MERICKOVA; NEMEC; SVIDRONOVA, 2015), a responsabilidade pela entrega de tais serviços continua sendo do setor público (VOORBERG et al., 2017). Bifulco, Tregua e Amitrano (2017) enfatizam a importância da formação de ecossistemas de inovação de serviços públicos orientado pelo usuário, como meio de promover maior inclusão dos diversos atores, como organizações públicas e privadas e, em especial, o cidadão.

Políticos e decisores políticos consideram a co-criação uma condição fundamental para a criação de serviços públicos inovadores e mais voltados ao atendimento das necessidades dos cidadãos, evidenciando a importância do envolvimento do usuário dos serviços (VOORBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2015; TRISCHLER; SCOTT, 2016). No entanto, formular uma definição que englobe toda a complexidade da co-criação no contexto do setor público ainda é um desafio a ser superado, pois embora haja um crescente número de publicações na área, verifica-se que o conceito ainda não alcançou a sua clareza conceitual. O conceito de co-criação foi trabalhado de forma implícita por alguns autores, não sendo apresentado uma definição clara para o tema (HIGDEM, 2014; KOLK, 2015; GRIMSHAW; BURGESS, 2014; MALHOTRA; MAJCHRZAK; NIEMIEC, 2017; BIFULCO; TREGUA; AMITRANO, 2017; TRENCHER et al., 2014; GUIMON; PARASKEVOPOULOU, 2017; MAHR; LIEVENS, 2012). Esses autores enxergam a co-criação como um conceito consolidado e plenamente compreendido. Outros autores compreendem a co-criação como fonte de inovação através do compartilhamento de conhecimento presente nas interações entre os diferentes atores (GAVA et al., 2017; CROSBY; ‘T HART; TORFING, 2017; MARTINEZ, 2015).

Em outros casos, a co-criação e a coprodução são tratadas como conceitos “intercambiáveis” (VOORBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2015; GEBAUER, JONHSON; ENQUIST, 2010) ou até mesmo complementares (VILJAKAINEN; TOIVONEN, 2014). Entretanto, embora sejam conceitos que apresentem similaridades, possuem diferenças relevantes que não podem ser desconsideradas.

A coprodução é um processo onde há a participação do usuário na produção de um serviço e/ou produto. Para Gebauer, Jonhson e Enquist (2010, p. 514) o conceito de coprodução

traz, de forma implícita, a ideia de que o “consumidor é sempre um co-produtor; isto é, embora o processo de fabricação tenha terminado, o consumidor deve aprender a usar, manter, reparar e adaptar o aparelho às suas necessidades, situação e comportamento únicos”.

Osborne (2017) apresenta uma clara distinção entre co-criação e coprodução, concebendo a coprodução como um processo onde a organização prestadora de serviço possui um papel dominante, ficando responsável por possibilitar a geração de valor pelo consumidor/cidadão. Essa geração de valor será alcançada através da utilização de tais serviços e pela percepção do cliente em relação ao seu valor. Ainda segundo o autor, “a co-criação assume uma relação interativa e dinâmica onde o valor é criado nonexo de interação” (OSBORNE, 2017, p. 1). Assim, se evidencia uma diferença relevante entre os dois conceitos no que concerne à geração de valor, visto que na coprodução o processo fica a cargo única e exclusivamente do usuário e na co-criação esse processo é construído coletivamente através da interação entre os diferentes atores.

Como forma de estimular a co-criação, o envolvimento da universidade nesse processo pode potencializar os resultados obtidos através do compartilhamento do conhecimento gerado (TRENCHER et al., 2014). A incorporação das tecnologias de informação e comunicação (TIC's) também é um fator relevante visto que favorece a interação e a co-criação, eliminando distâncias, possibilitando a troca de conhecimento e experiências e promovendo maior inclusão de diversos atores (MALHOTRA; MAJCHRZAK; NIEMIEC, 2017; BIFULCO; TREGUA; AMITRANO, 2017; GAVA et al., 2017).

Também foram identificadas no estudo, categorias de co-criação que foram apresentadas por Voorberg, Bekkers e Tummers (2015) e Bason (2010). Voorberg, Bekkers e Tummers (2015, p. 1339), apresentam três tipos de co-criação classificadas em relação ao grau de envolvimento dos cidadãos na geração de inovação social. O primeiro tipo envolve o cidadão como co-implementador de serviços públicos, onde os cidadãos apenas executam “algumas atividades voltadas a implementação de tais serviços”. Já o segundo tipo define o cidadão como co-designer, onde a iniciativa de co-criação parte do governo que, após definir o design inicial do projeto, convida o cidadão a participar da definição de como o serviço será “entregue” à sociedade, ficando o cidadão apenas na posição de consultor no processo. E o último tipo (co-iniciador) apresenta o cidadão como iniciador e o governo como “ator que segue”.

Para Bason (2010), existem quatro categorias distintas de co-criação no setor público: consciência, capacidade, co-criação e coragem. A consciência está relacionada ao entendimento da importância da inovação e de como ela afeta o setor público para promover uma mudança

de atitude em relação a esse cenário. A capacidade pode ser analisada através da visualização da instituição como uma pirâmide, onde as condições políticas e institucionais estão no topo e o dia a dia de práticas dentro da organização – pessoas e cultura – estão na base. Esse tipo de análise permite que os gestores compreendam e melhorem a sua capacidade de inovar. A co-criação refere-se a inserção de potenciais parceiros e usuários finais do serviço na construção colaborativa de soluções, reconhecendo a importância dos diversos conhecimentos e experiências e fazendo da diversidade uma fonte de inovação e benefícios mútuos. Por fim, a coragem está relacionada a assumir os riscos presentes na inovação. E assumir riscos envolve a compreensão de que erros podem acontecer. Esse processo deve ser analisado considerando as diferenças entre o setor público e privado. No setor privado, embora não se pretenda errar, é muito mais fácil lidar com a ocorrência do mesmo do que no setor público, dada a sua natureza fortemente burocrática e apego excessivo a normas e regulamentos.

Algumas das barreiras e limitações encontradas ao praticar a inovação no setor público incluem entraves burocráticos, as diferentes percepções do valor a ser gerado, resistência a falhas, resistência dos políticos, mobilização da participação social, baixa participação cívica e o distanciamento entre os cidadãos e governo (BASON, 2010; HARTLEY, 2005; SALOMA; MANGASER; HIDALGO, 2017). Na visão de Voorberg, Bekkers e Tummers (2015), a relutância política e profissional em apoiar a co-criação está relacionada ao medo de perder o status e o controle. Assim, a insegurança dos profissionais e líderes políticos configura-se como uma barreira à prática da co-criação. Já Hartley (2005, p. 30) afirma que o domínio político e profissional da inovação coloca os cidadãos na posição de clientes, deixando-os com pouca opinião sobre os serviços públicos. Nesse sentido, os próprios cidadãos podem se apresentar como uma barreira à inovação e a co-criação em decorrência de sua alienação política.

Outro fator relevante destacado pelo autor refere-se a forma como a falha de uma inovação é percebida pelos atores envolvidos e pela população em geral. As inovações malsucedidas criam grandes interrupções na autoridade pública fazendo com que os políticos sejam cautelosos em apoiar a inovação, uma vez que serão responsabilizados por quaisquer falhas. Destaca-se ainda a atitude da mídia em relação a exposição dessas falhas, que podem, em certa medida, ser exageradas e supervalorizadas. No entanto, os erros são fonte de aprendizado e contribuem para o aperfeiçoamento de práticas inovadoras, uma vez que “as falhas podem nos ajudar a entender o processo de inovação e as barreiras e facilitadores da inovação, ao invés de assumir que a inovação leva inexoravelmente à melhoria” (Hartley, 2005, p.30).

Segundo Trencher et al. (2014), a ausência de fundos governamentais voltados ao incentivo de pesquisas co-criadas com vistas a identificação das necessidades locais podem ser um fator limitante da prática de co-criação. Esses autores também enfatizam a necessidade de incentivos por parte das universidades para estimular o envolvimento com a sociedade, evidenciando a importância da troca de conhecimento para esse processo.

Para Merickova, Nemeč e Svidronova (2015), há um interesse muito limitado dos municípios em participar das atividades propostas e desenhadas por outros parceiros/atores. Eles também observam que o processo de co-criação pode sofrer influências negativas em virtude dos valores e princípios dos políticos locais e o tipo e as tradições de governança presentes, devido ao fato da co-criação não ser percebida como um processo que gera inovação e progresso, mas sim como um “fardo”. Nesse sentido, acreditam que mudanças conceituais significativas devem acontecer, onde os cidadãos precisam aceitar o seu papel como membros ativos e não apenas como membros passivos dos serviços públicos e os políticos e burocratas devem se posicionar como decisores políticos que atuam em instituições focadas nas necessidades e demandas dos cidadãos, visando o bem comum e compreendendo o valor de co-criar com os cidadãos.

A inovação também é fortemente impactada pelas lideranças. Nesse sentido, Crosby, ‘T Hart e Torfing (2017) afirmam que o investimento em educação e reciclagem de gestores públicos para a prática da inovação colaborativa pode ser uma forma de otimização da resolução de problemas complexos. Além disso, as tradições estatais e de governança podem impactar tanto positiva quanto negativamente a co-criação no setor público (VOORBERG et al., 2017).

5 PROPOSTA DE AGENDA DE PESQUISA

A partir dos resultados obtidos nesse estudo, foram levantadas algumas lacunas de pesquisa que poderão contribuir para a ampliação da discussão da inovação e da co-criação no contexto público. No que diz respeito à questão conceitual, verifica-se que esses conceitos ainda não atingiram sua maturidade. Diante da amplitude de interpretações dos conceitos analisados nesse estudo, verifica-se a necessidade de uma maior discussão conceitual a respeito da polissemia da inovação e da co-criação, analisando, em maior profundidade, como esses conceitos se comportam em diferentes contextos.

Ressalta-se, em especial, a necessidade premente de mais estudos voltados à discussão conceitual da inovação e da co-criação considerando as diferentes nuances presentes na

administração pública, que a diferenciam substancialmente do setor privado. Como o entendimento do tópico ainda está nos estágios iniciais, uma parte considerável dos estudos analisados utilizam, como referencial teórico, a literatura voltada a administração privada (HARTLEY, 2005). A importância de um maior aprofundamento na compreensão da inovação e da co-criação no contexto público é justificada pelas diferenças cruciais existentes entre o setor público e privado. O uso de literatura voltada para o setor privado é um obstáculo ao amadurecimento do sujeito, pois ignora aspectos importantes do setor público, como a ideia de valor público, o ethos republicano e a construção de instituições democráticas. O desenvolvimento de estudos voltados a essa discussão contribuirá para a construção de uma abordagem mais próxima do contexto público, que possibilitará não somente a compreensão de tais conceitos, mas também a ocorrência de práticas mais bem fundamentadas conceitualmente.

Embora ainda limitada a poucos estudos, a temática inovação no setor público tem sido trabalhada por diversos autores brasileiros, que buscam compreender, a partir do contexto prático, como a inovação se apresenta no contexto público (ISIDRO-FILHO, 2017; SPINK, 2003; FARAH, 2008). Entretanto, estudos voltados a discutir e analisar a intercessão entre a inovação e co-criação no cenário brasileiro ainda são incipientes, o que também pode ser explicado pela polissemia conceitual que contribui para tratar o mesmo fenômeno sob conceitos parecidos, como a coprodução (VOORBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2015; VOORBERG et al., 2017), por exemplo. Dessa forma, o desenvolvimento de trabalhos voltados a discussão dessa temática no contexto brasileiro é um fator que merece destaque devido à insuficiência de publicações demonstrada pelo estudo. A melhor compreensão de como tais conceitos se comportam no cenário brasileiro é fundamental, pois existem particularidades que não podem ser desconsideradas, além da necessidade eminente de se compreender conceitualmente, as práticas de inovação e co-criação que estão acontecendo em diversas instâncias.

Tal como destacado por Voorberg, Bekkers e Tummers (2015) a maioria dos estudos voltados à co-criação concentram-se na identificação de fatores influentes, sendo dada pouca atenção aos resultados gerados. Portanto, é necessário realizar estudos que analisem os resultados da co-criação, como, por exemplo, estudos que avaliam ganhos de eficiência ou aumento da eficácia democrática ou o impacto dessas iniciativas a longo prazo. Esses estudos também podem contribuir para que o poder público se conscientize da importância de investir na implementação de práticas inovadoras e co-criativas, interrompendo a visão de que o setor público não inova ou que os riscos da inovação não valem a pena. Além disso, a compreensão

dos benefícios gerados pela co-criação pode contribuir para aumento do engajamento dos cidadãos nos assuntos públicos.

Outra agenda premente diz respeito à necessidade de mais estudos focados na inovação de serviços (VOORBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2015; FARR; 2016; VOORBERG et al, 2017). Dentre os possíveis caminhos, destacam-se a realização de pesquisas científicas sobre a eficácia dos serviços públicos para atender às necessidades sociais, novas formas de incorporar os cidadãos no processo de design desses serviços públicos, os fatores que permeiam a oferta de serviços públicos e como a co-criação pode potencializar a oferta de serviços públicos mais eficazes e capazes de criar valor público.

Diante da predominância de estudos qualitativos, voltados em especial à discussão de casos de inovação, ressalta-se a necessidade de mais estudos quantitativos e mistos, visando ampliar o entendimento desses conceitos.

Além da agenda de pesquisa proposta acima, são apresentadas algumas lacunas de pesquisa identificadas pelos autores, tal como demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 2 – Lacunas de pesquisa

Autor(es)	Lacunas identificadas
Voorberg, Bekkers e Tummers (2015)	Contribuição da co-criação para redução da lacuna entre a oferta de serviços públicos e as necessidades dos cidadãos.
	Comparação entre países da influência da tradição estadual ou da estrutura de governança nos processos de co-criação.
	Análise quantitativa dos fatores de influência da tradição estadual ou da estrutura de governança nos processos de co-criação.
	Análise da co-criação e coprodução em diferentes setores político.
	Influência do campo de política em que a co-criação é implementada em relação ao tipo e aos efeitos desse processo.
Trencher et al. (2014)	Pesquisas, tanto qualitativas quanto empíricas, voltadas a análise da co-criação de sustentabilidade.
	Análise dos métodos de envolvimento dos usuários no design do serviço público e da aplicabilidade dos mesmos.
Farr (2016)	Análise dos impactos da Contratação Baseada em Resultados (CBR) nas experiências dos usuários de serviços público.
	Impactos da Contratação Baseada em Resultados nas diferentes formas de coprodução e co-criação de valor e resultados.
	Análise de serviços públicos (CBR), à luz da compreensão das desigualdades, questões de poder e coerção e o papel da política na elaboração da provisão de serviços públicos e seus resultados.
Voorberg et al. (2017)	Compreender a adoção da co-criação como estratégia na prestação de serviços públicos, através de pesquisas quantitativas aprofundadas, comparando diferentes países.

Continua...

Dzinic, Svidronova e Markowska-Bzducha (2016)	Análise da relação custo-benefício na prática do Orçamento Participativo (OP) bem como os riscos envolvidos no processo.
Hartley (2005)	Análise das barreiras e dos facilitadores da inovação no setor público.

Fonte: Elaborado pela autora.

Portanto, percebe-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido em relação à compreensão da inovação e da co-criação no contexto do setor público, sendo esse um terreno fértil para a realização de mais estudos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste estudo foi analisar as publicações científicas sobre inovação e co-criação, com foco particular ao contexto da administração pública. Com vista a alcançar esse objetivo, apresentou-se um panorama internacional das publicações voltadas à discussão da inovação e da co-criação como caminho para o alcance do primeiro objetivo específico. A produção científica internacional sobre inovação e co-criação abrange as mais diversas áreas, entretanto, destaca-se a predominância de produções voltadas ao setor privado. A inovação no contexto privado está voltada a busca por maior competitividade e geração de lucro, sendo esse fator um diferencial competitivo importante para as organizações contemporâneas.

Os periódicos que mais publicam na área também refletem a predominância dos estudos voltados ao setor privado, uma vez que estão focados em áreas de domínio da administração privada. Os resultados demonstram que os conceitos de inovação e co-criação aplicados à administração pública ainda não alcançaram a clareza teórica necessária para o seu profundo entendimento. Esse cenário pode ser explicado pela produção científica mundial ainda limitada, o que dificulta a efetiva compreensão desses conceitos, bem como pelo fato de que alguns estudos publicados na área ainda se baseiam na literatura voltada ao setor privado, o que desconsidera as particularidades e limitações presentes nesse setor.

Outro fator que merece destaque é a amplitude de aplicações dos conceitos estudados, contribuindo para a sua polissemia, visto que tais conceitos adotam diferentes perspectivas de acordo com o cenário estudado. O número limitado de artigos no campo também demonstra o descompasso entre aplicações prática e o contexto teórico, reforçando a necessidade de mais estudos voltados à inovação e a co-criação no contexto público. Ampliar a compreensão desse assunto abre novas possibilidades no setor público, tal como a possibilidade de crescimento no

envolvimento do cidadão nos assuntos públicos bem como na geração de políticas públicas mais assertivas e que criem maior valor público.

Vale ressaltar que esse estudo foi elaborado com base na busca dos termos “co-creation” “and” “innovation”. Embora tenha sido feito um esforço para encontrar o máximo de artigos, é possível que uma busca por outros termos ou variações possa alcançar maior volume de artigos, permitindo a expansão dos resultados obtidos. Da mesma forma que alguns artigos da amostra não apresentaram uma conceitualização clara da inovação e/ou da co-criação, é possível que tenham outros artigos que tratem a inovação ou a co-criação de forma implícita, não evidenciando os termos no título, resumo ou palavras-chave. Tal cenário, configura-se como um limitador ao alcance desses estudos, embora sejam importantes para a análise em questão.

A escolha da base de pesquisa *Web of Science*[®] também pode ter contribuído para a exclusão de trabalhos relevantes e a utilização de artigos apenas na língua inglesa podem ter limitado o alcance de estudos nacionais. Em um esforço para expandir os resultados obtidos neste estudo, futuras pesquisas poderão ser realizadas com outras bases de dados incorporando uma maior variação nos termos da pesquisa.

REFERÊNCIAS

- Arshey, H & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: toward a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19-32. doi: 10.1080/1364557032000119616
- Armstrong, R., Hall, B. J., Doyle, J. & Waters, E. (2011). ‘Scoping the scope’ of a cochrane review. *Journal of Public Health*, 33 (1), 147-150. doi: 10.1093/pubmed/fdr015
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.
- Bifulco, F., Tregua, M., & Amitrano, C. C. (2017). Co-governing smart cities through living labs. Top evidences from EU. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* (50E), 21-37. doi:10.24193/tras.2017.0002
- Bonazzi, F. L. Z., & Zilber, M. A. (2014). Innovation and business model: a case study about integration of Innovation Funnel and Business Model Canvas. *RBGN-Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 16(53), 616-637. doi:10.7819/rbgn.v16i52.1812
- Brancalion, P. H. S., & van Melis, J. (2017). On the need for innovation in ecological restoration. *Annals of the Missouri Botanical Garden*, 102(2), 227-236. doi: 10.3417/2016034

- Brandão, S. M. & Bruno-Faria, M. d. F. (2013). Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista de Administração Pública*, 47(1), 227-248. doi:10.1590/S0034-76122013000100010
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. doi: 10.1111/puar.12238
- Bueno, B., & Balestrin, A. (2012). Collaborative innovation: An open approach in the development of new products. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 52(5), 517-530. doi:10.1590/s0034-75902012000500004
- Bugge, M., Coenen, L., Marques, P., & Morgan, K. (2017). Governing system innovation: assisted living experiments in the UK and Norway. *European Planning Studies*, 25(12), 2138-2156. doi:10.1080/09654313.2017.1349078
- Crosby, B. C., 'T Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655-669. doi:10.1080/14719037.2016.1192165
- De Oliveira, D. T., & Cortimiglia, M. N. (2017). Value co-creation in web-based multisided platforms: a conceptual framework and implications for business model design. *Business Horizons*, 60(6), 747-758. doi:10.1016/j.bushor.2017.07.002
- De Vries, H. A.; Bekkers, V. J. J. M., Tummers, L. G. (2016). Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94 (1), 146-166.
- Farah, M. F. S. (2008). Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. *Revista Administração e Diálogo*, 11(2), 69-89.
- Farr, M. (2016). Co-production and value co-creation in outcome-based contracting in public services. *Public Management Review*, 18(5), 654-672. doi:10.1080/14719037.2015.1111661
- Fuglsang, Lars. (2008). Capturing the benefits of open innovation in public innovation: a case study. *International Journal of Services Technology and Management*, 9(3), 234-248. doi: 10.1504/IJSTM.2008.019705
- Fleury, A. L., Stabile, H., & Carvalho, M. M. (2016). An overview of the literature on Design Thinking: trends and contributions. *International Journal of Engineering Education*, 32(4), 1704-1718.
- Gava, O., Favilli, E., Bartolini, F., & Brunori, G. (2017). Knowledge networks and their role in shaping the relations within the agricultural knowledge and innovation system in the agroenergy sector: the case of biogas in Tuscany (Italy). *Journal of Rural Studies*, 56, 100-113. doi:10.1016/j.jrurstud.2017.09.009
- Gebauer, H., Johnson, M. & Enquist, B. (2010). Value co-creation as a determinant of success in public transport services: a study of the Swiss Federal Railway Operator (SBB). *Managing Service Quality*, 20(6): 511-530. doi: 10.1108/09604521011092866

- Geels, F. W. (2002). Technological transitions as evolutionary configuration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research policy*, 31(8/9), 1257-1274. doi:10.1016/S0048-7333(02)00062-8
- Grimshaw, P., & Burgess, T. F. (2014). The emergence of 'zygotics': using science fiction to examine the future of design prototyping. *Technological Forecasting and Social Change*, 84, 5-14. doi:10.1016/j.techfore.2013.08.004
- Guerra, A., Gosling, M., & Carvalho, T. (2015). Social networks and generations X and Y: dissemination and tourism experience sharing. *Rosa Dos Ventos-Turismo e hospitalidade*, 7(2), 302-315.
- Guimon, J., & Paraskevopoulou, E. (2017). Factors shaping the international knowledge connectivity of industrial clusters: a comparative study of two latin american cases. *Entrepreneurship and Regional Development*, 29(9-10), 817-846. doi:10.1080/08985626.2017.1354400
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money and Management*, 25(1), 27-34. doi: 10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x.
- Higdem, U. (2014). The co-creation of regional futures: facilitating action research in regional foresight. *Futures*, 57, 41-50. doi:10.1016/j.futures.2014.01.006
- Huguenin, A., & Jeannerat, H. (2017). Creating change through pilot and demonstration projects: towards a valuation policy approach. *Research Policy*, 46(3), 624-635. doi:10.1016/j.respol.2017.01.008
- Isidro-Filho, A (2017). Inovação no setor público: Evidências da gestão pública federal brasileira. In P. Cavalcante, M. Camões, B. Cunha, & S. Willber (Orgs.), *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil* (Cap. 8, pp. 165-177). Brasília: Enap, Ipea.
- Kolk, A. (2015). The role of international business in clean technology transfer and development. *Climate Policy*, 15(1), 170-176. doi:10.1080/14693062.2013.772357
- Lima, D. H. & Vargas, E. R. D. (2012). Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Revista de Administração Pública*, 46(2), 385-401. doi: 10.1590/S0034-76122012000200003
- Mahr, D., & Lievens, A. (2012). Virtual lead user communities: drivers of knowledge creation for innovation. *Research Policy*, 41(1), 167-177. doi:10.1016/j.respol.2011.08.006
- Malhotra, A., Majchrzak, A., & Niemiec, R. M. (2017). Using public crowds for open strategy formulation: mitigating the risks of knowledge gaps. *Long Range Planning*, 50(3), 397-410. doi:10.1016/j.lrp.2016.06.004
- Martinez, M. G. (2015). Solver engagement in knowledge sharing in crowdsourcing communities: exploring the link to creativity. *Research Policy*, 44(8), 1419-1430. doi:10.1016/j.respol.2015.05.010

- Mattar, J., & Nesteriuk, S. (2016). Game Design Strategies that can be incorporated into Distance Education. *Ried-Revista Iberoamericana de Educacion a Distância*, 19(2), 91-106. doi:10.5944/ried.19.2.15680
- Merickova, B. M., Nemeč, J., & Svidronova, M. (2015). Co-creation in local public services delivery innovation: Slovak experience. *Lex Localis*, 13(3), 521-535. doi:10.4335/13.3.521-535
- Oliveira, L. G., de, Santana, R. L. F. & Gomes, V. C. (2014). *Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal* (Cadernos, 38). Brasília: Enap.
- Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (2005). *Manual de Oslo. Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. Brasília: Finep.
- Osborne, S. P. (2017). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225-231. doi: 10.1080/14719037.2017.1350461
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. doi: 10.1080/14719030600853022
- Osborne, S. P. & Strokosch (2013). It takes Two to Tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management*, 24, 31-47. doi: 10.1111/1467-8551.12010
- Payne, A. F., Storbacka, K., & Frow, P. (2008). Managing the co-creation of value. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 83-96. doi: 10.1007/s11747-007-0070-0
- Prahalad, C.K., & Ramaswamy, V. (2000). Co-opting customer competence. *Harvard Business Review*, 78 (1), 79-87.
- Prahalad, C.K., & Ramaswamy, V. (2004). Co-creation experiences: the next practice in value creation. *Journal of Interactive Marketing*, 18(3), 5-19. doi: 10.1002/dir.20015
- Ramos, C., Roseira, C., Brito, C., Henneberg, S. C., & Naude, P. (2013). Business service networks and their process of emergence: the case of the Health Cluster Portugal. *Industrial Marketing Management*, 42(6), 950-968. doi:10.1016/j.indmarman.2013.04.003
- Resende, P. C., & Guimarães, T. D. (2012). Service Innovation: the state of the art and a proposal of a research agenda. *RBGN-Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 14(44), 293-313.
- Saloma, C., Mangaser, L., & Hidalgo, C. (2017). Expecting the unexpected: the role of surprise in community-driven development. *Community Development Journal*, 52(4), 702-719. doi:10.1093/cdj/bsv067
- Sergio, M. C., & Gonçalves, A. L. (2017). Open Innovation: the potential of collaborative social networks in the management of ideas. *Informação & Sociedade-Estudos*, 27(3), 87-96.

- Sipilä, K. (2009). Um país que inova. Recuperado de: <http://www.finlandia.org.br/public/default.aspx?contentid=162268&culture=pt-BR>.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868. doi: 10.1177/0095399711418768
- Spink, P. (2003). Inovação na perspectiva dos inovadores: a experiência do Programa Gestão Pública e Cidadania. *Cadernos EBAPE.BR*, 1(2), 01-13. doi: 10.1590/S1679-39512003000200002
- Taheri, M., & van Geenhuizen, M. (2016). Teams' boundary-spanning capacity at university: performance of technology projects in commercialization. *Technological Forecasting and Social Change*, 111, 31-43. doi:10.1016/j.techfore.2016.06.003
- Trencher, G., Yarime, M., McCormick, K. B., Doll, C. N. H., & Kraines, S. B. (2014). Beyond the third mission: exploring the emerging university function of co-creation for sustainability. *Science and Public Policy*, 41(2), 151-179. doi:10.1093/scipol/sct044
- Trischler, J., & Scott, D. R. (2016). Designing public services: the usefulness of three service design methods for identifying user experiences. *Public Management Review*, 18(5), 718-739. doi:10.1080/14719037.2015.1028017
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a New Dominant Logic for marketing. *Journal of Marketing*, 68(1), 1-17. doi: 10.1509/jmkg.68.1.1.24036
- Viljakainen, A., & Toivonen, M. (2014). The futures of magazine publishing: Servitization and co-creation of customer value. *Futures*, 64, 19-28. doi:10.1016/j.futures.2014.10.004
- Von Hippel, E. (2005). Democratizing innovation. Cambridge: MIT Press.
- Voorberg, W., Bekkers, V., Flemig, S., Timeus, K., Tonurist, P., & Tummers, L. (2017). Does co-creation impact public service delivery? The importance of state and governance traditions. *Public Money & Management*, 37(5), 365-372. doi:10.1080/09540962.2017.1328798
- Voorberg, W. H., Bekkers, V., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of Co-creation and Co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. doi:10.1080/14719037.2014.930505

INOVAÇÃO E A CO-CRIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: da teoria à prática⁴

RESUMO

A inovação no setor público é influenciada por diferentes aspectos e compreender tais aspectos é fundamental para o desenvolvimento de inovações que gerem valor público. A co-criação, por sua vez, possibilita a geração de políticas públicas mais alinhadas às necessidades do cidadão, que passa a fazer parte do processo de criação abandonando o papel de mero espectador. Os estudos brasileiros sobre o tema são predominantemente marcados pela discussão de iniciativas inovadoras premiadas. Assim, compreender os aspectos que compõem o ambiente onde a inovação se desenvolve bem como as evidências da presença da co-criação nas iniciativas brasileiras, é uma lacuna de pesquisa a ser preenchida. Esse estudo teve como objetivo analisar a percepção de gestores e especialistas públicos em relação aos elementos que compõem o ambiente e o processo de inovação dentro do contexto da administração pública federal, bem como evidências que demonstrem a presença da co-criação nas iniciativas que tem sido realizadas nesse contexto. Para alcançar tal objetivo foi realizado um estudo qualitativo de natureza exploratória. Os resultados possibilitaram a identificação de elementos empíricos que refletem as particularidades do ambiente onde as inovações acontecem e permitiram identificar evidências da presença da co-criação. O presente estudo contribui para o avanço conceitual da inovação no setor público, distanciando-se da abordagem predominante de análise de iniciativas de sucessos e abordando a inovação como processo. Também favorece a compreensão da inovação e da co-criação dentro do contexto da administração pública federal ao propor diretrizes de análise que abarcam elementos relevantes do contexto brasileiro.

Palavras-Chave: Administração Pública Federal. Inovação. Co-criação.

1. INTRODUÇÃO

As constantes mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas ocorridas em um cenário de orçamentos restritos, expectativas crescentes dos cidadãos e problemas complexos, fazem com que a inovação no setor público seja um imperativo, uma vez que ajustes e mudanças graduais passam a ter cada vez menos impacto (CAVALCANTE; CUNHA, 2017; BASON, 2010; CUNHA, 2017; CAVALCANTE; CAMÕES, 2017). Nesse sentido, a inovação se configura como um caminho capaz de promover a superação desses desafios de modo a responder às expectativas dos cidadãos e reestabelecer a credibilidade e a confiança no poder

⁴ A autora agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, Brasil) pelo apoio dado na realização desse estudo.

público. Trata-se de um tema que tem se tornado uma área de interesse em si próprio (BORINS, 2001). Tal aspecto é reforçado pelo crescente interesse de diversos estudiosos que têm voltado a sua atenção a essa temática buscando consolidar essa discussão (BASON, 2010; HARTLEY, 2005, VOORBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2015, SOUZA; TONELLI, 2018).

No contexto brasileiro, evidencia-se a predominância de estudos voltados a analisar as práticas de inovação ocorridas no contexto do setor público federal (VARGAS, 2010; ISIDRO-FILHO, 2017; CAMÕES; SEVERO; CAVALCANTE, 2017; CAVALCANTE; CAMÕES, 2017, FERRAREZI; AMORIM, 2007; FERRAREZI; AMORIM; TOMACHESKI, 2010; CASTRO et al., 2017; OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2017). A ênfase nesse contexto pode ser justificada pelo fato do governo federal ser responsável pela formulação e coordenação da implementação de políticas públicas de maior abrangência e que sejam capazes de promover a redução das desigualdades regionais (BRANDÃO, 2012; BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013), a melhor utilização dos recursos públicos e a melhoria na qualidade dos serviços prestados à população.

O Registro de Preços Nacional e o Taxigov são exemplo de iniciativas premiadas pelo concurso Inovação no setor público, desenvolvido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que demonstram o potencial de práticas inovadoras no âmbito federal. O Registro de Preços Nacional atua nos processos de aquisição e relacionamento com fornecedores. Essa ação busca a realização de um único processo de licitação onde é realizada a compra dos bens escolares para todos os estados e municípios, gerando economia de escala, reduzindo o tempo gasto nos processos licitatórios (FREITAS; DARCOSO, 2014) e facilitando a prestação de contas. O Taxigov, por sua vez, está voltado a redução do gasto com o transporte de servidores públicos por meio da substituição de veículos próprios e locação de veículos que geram despesas de manutenção e seguro, pelo uso de taxis (ENAP, 2019). Essa iniciativa já apresentou frutos satisfatórios reduzindo, em quase 60%, as despesas com transporte em relação as práticas adotadas anteriormente (ENAP, 2019).

Essas e muitas outras iniciativas compõem o banco de dados da ENAP e evidenciam o crescimento da quantidade e qualidade das inovações desenvolvidas no âmbito da administração pública federal. Entretanto, verifica-se que embora haja um crescente incentivo às práticas inovadoras dentro do setor público, a literatura sobre o tema ainda é incipiente, evidenciando um descompasso entre a teoria e a prática (SOUZA; TONELLI, 2018). Diante do exposto, se valida os achados apresentados por Vooberg, Bekkers e Tummers (2015), Hartley (2005) e Souza e Tonelli (2018), que demonstram a necessidade de mais estudos voltados a

essa temática como forma de corrigir o descompasso entre a teoria e a prática, uma vez que a teoria não acompanha o volume de práticas inovadoras que tem acontecido no setor público (SOUZA, TONELLI, 2018). Ressalta-se ainda, que boa parte dos estudos nacionais desenvolvidos sobre os casos de sucesso no âmbito federal, foram realizados por pessoas ligadas a essas iniciativas ou a ENAP (CAMÕES; SEVERO; CALVANTE, 2017; CAVALCANTE; CAMÕES, 2017; FERRAREZI; AMORIM, 2007; FERRAREZI; AMORIM; TOMACHESKI, 2010) evidenciando a necessidade de se visualizar as iniciativas de inovação sob outros pontos de vista.

Além disso, a inovação no setor público está voltada à geração de valor público (BASON, 2010). E para que isso seja possível, é necessária uma clara compreensão das necessidades e expectativas do usuário final do produto ou serviço público. Nesse sentido, a co-criação, mostra-se como metodologia crucial, pois possibilita a geração de produtos e serviços públicos mais alinhados às necessidades do cidadão, uma vez que o mesmo passa a fazer parte do processo de criação e abandona o papel de mero receptor de políticas públicas (BASON, 2010).

A inovação também é fortemente impactada pelo ambiente, que pode ser favorável ou não ao seu desenvolvimento. Esse ambiente é caracterizado pela presença de elementos como antecedentes ou indutores da inovação (TIDD; BESSANT; PAVITT, 1997), determinantes, que atuam como barreiras ou facilitadores da inovação, processo de inovação, que compreende as fases que culminam na inovação, e os resultados, ou seja, o bem final gerado pela inovação (ISIDRO-FILHO, 2017; TIDD; BESSANT; PAVITT, 1997). A compreensão do impacto que esses elementos exercem sobre a prática das inovações configura-se como uma lacuna de pesquisa sendo uma temática pouco explorada pela literatura nacional.

Assim, a compreensão do ambiente de inovação, a partir da perspectiva de gestores e especialistas em inovação no setor público, é importante para a consolidação do entendimento da inovação no contexto brasileiro. Aliado a isso, ressalta-se a relevância de se entender se a co-criação, como uma metodologia potencializadora da inovação e que está presente nas práticas de diversos países ao redor do mundo (BASON, 2010), tem se manifestado nas práticas inovadoras desenvolvidas pelo governo brasileiro. É nesse contexto que esse estudo encontra sua relevância ao buscar responder as seguintes questões: de que forma os elementos que compõem o ambiente de inovação se manifestam no âmbito da administração pública federal? Existem práticas inovadoras que exploram as potencialidades da co-criação? Com vistas a responder tais questões, foi definido como objetivo geral analisar a percepção dos gestores e

especialistas públicos em relação aos elementos que compõem o ambiente e o processo de inovação dentro do contexto da administração pública federal, bem como evidências que demonstrem a presença da co-criação nas iniciativas desenvolvidas no contexto brasileiro. Espera-se ainda, identificar elementos presentes no setor público brasileiro que possam contribuir para a ampliação do conhecimento sobre o tema.

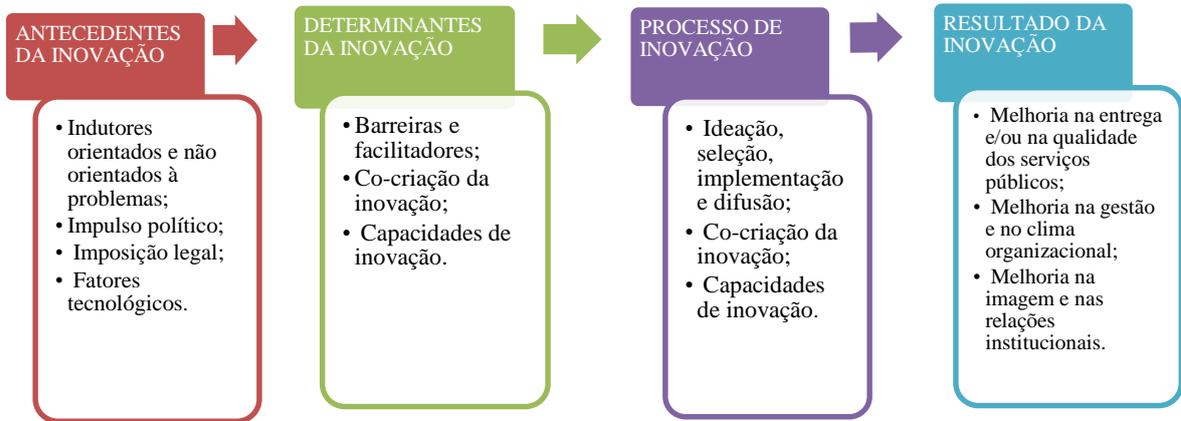
O artigo está estruturado em cinco seções, sendo esta introdução a primeira seção, seguida do referencial teórico, onde serão apresentados a literatura que embasa esse estudo. Na sequência, serão apresentados os processos metodológicos adotados, seguido da análise e discussão dos resultados. Esse artigo é finalizado pelas considerações finais e direcionamentos para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O ambiente de inovação no setor público

Analisar a inovação no âmbito do setor público não é uma tarefa fácil dada a sua amplitude e complexidade. Visando contribuir para um melhor entendimento da inovação nesse contexto, Isidro-Filho (2017, p. 170) apresenta um framework da inovação no setor público federal brasileiro que “permite descrever e comparar os elementos constituintes da inovação, com base em referenciais consolidados e amplamente difundidos em diferentes países”. A proposta processual, apresentada pelo autor, oferece uma ampla visão da cadeia de valor da inovação e envolve os atores, as práticas e as evidências de inovação presentes em organizações do setor público brasileiro, tal como demonstrado na figura 1.

Figura 1 – Framework da inovação no setor público



Fonte: Adaptado de Isidro-Filho (2017)

Diferentemente dos estudos tradicionais brasileiros onde se predomina a análise de casos de sucesso, Isidro-Filho (2017) estuda a inovação como um processo influenciado pelos antecedentes e determinantes da inovação. Os antecedentes da inovação, também chamados de indutores, razões ou drivers da inovação (TIDD; BESSANT; PAVITT, 1997), podem ser entendidos como influências ou elementos que são mobilizados para a geração de inovação ou como fatores-chave que governam o processo de inovação (LUKE; VERREYNNE; KEARINS, 2010; TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008; BLOCH, 2011). Os antecedentes são apresentados no quadro.

Quadro 1- Antecedentes da inovação

Antecedentes	Definição
Indutores orientados a problemas	Referem-se a adoção de inovações que visam responder a problemas específicos, como envelhecimento da população ou obesidade infantil.
Indutores não orientados a problemas	Consiste em inovações que buscam promover melhorias em relação a uma situação anterior.
Impulso político	Corresponde a mudanças estratégicas que vem do topo para a base. Podem ser baseadas em ideologias e/ou surgir em resposta a eventos críticos ou pressões. A imposição de metas de desempenho também reflete esse tipo de indutor.
Imposição legal	Está relacionado a criação de normativos, regulações, leis, decretos, emendas constitucionais ou ações governamentais, capazes de impulsionar a inovação.
Fatores tecnológicos	Referem-se ao surgimento ou disponibilidade de novas tecnologias de informação que criam possibilidades de inovar.

Fonte: Adaptado de Isidro-Filho (2017); Halvorsen et al. (2005), Koch e Hauknes (2005) e Agolla e Lill (2013)

Ao tratar dessa temática, Mulgan (2007) destaca a existência de outros seis fatores relevantes, sendo eles (1) a capacidade das lideranças em estabelecer uma cultura de inovação, (2) os gatilhos políticos, orçamentários e tecnológicos e necessidades dos cidadãos, (3) a criatividade e capacidade de recombinação, (4) o estímulo a protótipos e pilotos, (5) a capacidade para mobilizar a implementação em larga escala e a disseminação da inovação e (6) a existência de um sistema sofisticado de gestão de riscos.

Enquanto os antecedentes funcionam como gatilhos que iniciam processo de inovação, os determinantes podem se configurar como aspectos que facilitarão ou dificultarão o desenvolvimento dessa inovação. Na visão de Isidro-Filho (2017), esses determinantes são caracterizados como barreiras e facilitadores, co-criação da inovação e capacidade de inovação. As barreiras à inovação podem ser entendidas como variáveis individuais e organizacionais que incidem negativamente sobre a inovação (ISIDRO-FILHO, 2017; GUIMARÃES; PERIN, 2011; HADJIMANOLIS, 2003) e podem impactar diretamente a adoção ou até mesmo a implementação das mesmas. Podem ser originadas interna ou externamente (BLOCH, 2011).

Quadro 2 - Barreiras à inovação

Fonte	Barreiras
Internas	Limitação de prazo;
	Falta de incentivos à inovação;
	Resistência ao erro;
	Burocracia;
	Resistência à inovação por parte de funcionários e gestores públicos;
	Falta de espaço (físico ou virtual) para desenvolvimento de inovações;
	Aplicação aleatória de novas tecnologias;
	Limitações de recursos humanos;
	Limitações tecnológicas e de infraestrutura;
	Fragmentação de rotinas e processos;
	Limitações orçamentária e financeira;
Rotatividade de dirigentes;	
Externas	Resistência à inovação por parte dos cidadãos;
	Restrições legais;
	Conflito de interesse;
	Fragmentação de dados e sistemas;
	Dificuldade de articulação intersetorial;
	Diversidade social, cultural e econômica do país;
	Regras contratuais que dificultam colaboração com fornecedores;
	Falta de capacidade dos principais fornecedores para fornecer soluções inovadoras;

Fonte: elaborado com base nos estudos de Bloch (2011), Saraiva e Capelão (2000), Bason (2010), Isidro-Filho (2017), Castro et al. (2017) e Brandão (2012).

Os facilitadores, por sua vez, referem-se aos atributos internos que incidem positivamente sobre a inovação, facilitando a adoção e utilização da mesma (LUKE; VERREYNNE; KEARINS, 2010; ISIDRO-FILHO; GUIMARÃES; PERIN, 2011). Cabe ressaltar que os indutores e os facilitadores da inovação são aspectos distintos entre si, uma vez que os facilitadores são fatores que apoiam as atividades inovadoras, porém não são elementos centrais ou fundamentais para o surgimento das inovações (LUKE; VERREYNNE; KEARINS, 2010, p.145). Entretanto, “a presença desses elementos pode ter um profundo efeito tanto na existência quanto no sucesso da atividade inovadora e empreendedora no setor público” (LUKE; VERREYNNE; KEARINS, 2010, p. 145 – tradução livre).

Para Luke, Verreyne e Kearins (2010), os facilitadores do processo de inovação são a cultura, com foco na confiança e nas pessoas, a imagem (reputação e reconhecimento) e transferência e aplicação de conhecimento (combinação e recombinação de conhecimento). Para Isidro-Filho (2017) e Castro et al. (2017), a comunicação institucional, o desenvolvimento de pessoas e competências, a disponibilidade de recursos, a legitimação e comprometimento do corpo técnico-administrativo, a padronização de dados e processos e o trabalho em equipe, são facilitadores que estão presentes no contexto do setor público brasileiro.

Ressalta-se ainda a presença da co-criação e da capacidade de inovação como aspectos presentes nos determinantes da inovação. A co-criação se apresenta como uma importante metodologia capaz de aumentar a percepção popular do que é bom (BRYSON; CROSBY; BLOOMBERG, 2014), possibilitando a geração de legitimidade para as iniciativas de inovação. É marcada pela inserção de potenciais parceiros e usuários finais do serviço ou produto na construção conjunta de soluções, reconhecendo a importância dos diversos conhecimentos e experiências e fazendo da diversidade uma fonte de inovação e benefícios mútuos (BASON, 2010). Dessa forma, possibilita a criação de produtos e serviços mais adequados ao cidadão e que tragam mais benefícios a todos os atores envolvidos no processo. Nesse framework de análise, Isidro-Filho (2017) trata a co-criação e a coprodução como conceitos similares. Entretanto, vale lembrar que embora tais conceitos apresentem similaridades, há diferenças relevantes que não podem ser desconsideradas (SOUZA, TONELLI, 2018). Segundo Bason (2010, p. 157 – tradução livre), “a co-criação diz respeito a como as novas soluções são projetadas” e a coprodução “diz respeito a como elas são executadas”. Outra diferença entre esses dois conceitos refere-se a geração do valor. Na coprodução a geração de valor fica a cargo, única e exclusivamente, do usuário final e será alcançada por meio da utilização dos produtos ou serviços (SOUZA, TONELLI, 2018). Já na co-criação esse processo é construído

coletivamente através da interação entre os diferentes atores no processo de criação da inovação (SOUZA, TONELLI, 2018).

A capacidade de inovação no setor público é o último item abordado dentro de determinantes da inovação e trata-se de um conjunto de condições ou fatores que apoiam a inovação ou que a encorajam ativamente, possibilitando que a mesma aconteça (LEWIS; RICARD; KLIJN, 2018; BASON, 2010). Ao abordar essa temática, Valladares, Vasconcelos e Di Serio (2014) destacam a liderança transformadora, a intenção estratégica em inovar, a gestão de pessoas, o conhecimento do usuário e do ambiente, a gestão estratégicas da tecnologia, a organicidade da estrutura organizacional e gestão de projetos, como capacidades de inovação no setor público.

Dessa forma, verifica-se que somente o estudo dos impulsionadores, facilitadores e barreiras da inovação, não é capaz de fornecer uma visão ampla o suficiente para se entender as diferentes nuances da inovação no contexto do setor público. Entretanto, ressalta-se que tanto os indutores quanto os determinantes possuem um impacto relevante no processo de inovação.

Segundo Isidro-filho (2017), o processo de inovação “é constituído de atividades que caracterizam o ciclo (da geração à difusão), bem como elementos que descrevem a natureza e o lócus da inovação” (ISIDRO-FILHO, 2017, p. 168). Esses processos têm se intensificado nos últimos anos no setor público, passando a possui um papel estratégico dentro dos Estados contemporâneos, além de configurar-se como um propulsor do desenvolvimento econômico e da modernização da administração pública (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Dessa forma, muitas contribuições têm sido dadas a essa temática através de estudos voltados à discussão das etapas do processo de inovação no setor público (HARTLEY, 2013; BASON, 2010; ISIDRO-FILHO, 2017; HUGHES; MOORE; KATARIA, 2011; CAVALCANTE; CUNHA, 2017; FARAH, 2008). Para Isidro-Filho (2017) e Hughes, Moore e Kataria (2011), o processo de inovação é composto por quatro fases: ideação, seleção, implementação e difusão. Para Hartley (2013), esse processo pode ser sintetizado em apenas três fases, sendo elas a invenção, a implementação e a difusão. A figura 2 apresenta o ciclo do processo de inovação.

Figura 2 – Processo de inovação no setor público



Fonte: Adaptado de Isidro-Filho (2017), Hughes, Moore e Kataria (2011) e Hartley (2013)

A etapa de ideação corresponde ao início do processo de inovação e é marcada pelo momento em que as ideias são geradas (HARTLEY, 2013). A fase de seleção corresponde a escolha, entre as ideias geradas, da iniciativa de inovação que será implementada (ISIDRO-FILHO, 2017). Já a terceira fase, conhecida como implementação, marca ao momento de traduzir as ideias em ação (HARTLEY, 2013). E por fim, as inovação geradas são disseminadas, podendo se estender a outras partes da organização de origem ou até mesmo extrapolar os limites organizacionais (HARTLEY, 2013; ISIDRO-FILHO, 2017; FARAH, 2008). Embora verifique-se divergências entre as etapas do processo de inovação, nota-se uma similaridade entre os autores citados. Ambos tratam os resultados da inovação como um fenômeno externo ao processo de inovação.

O processo de inovação gera importantes resultados para o setor público. Segundo Isidro-Filho (2017), os resultados da inovação podem ser entendidos como o bem final que uma organização busca produzir (BASON, 2010). No setor público, esses resultados estão ligados à criação de uma sociedade melhor (BASON, 2010). Poucos estudos têm se focado na discussão dos resultados das inovações no setor público, sendo essa uma lacuna de pesquisa (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016; OLIVEIRA; SANTOS JUNIOR, 2017; ROGERS, 2003).

No framework de análise proposto por Isidro-Filho (2017), os resultados da inovação correspondem a melhoria na entrega e/ou qualidade dos serviços (impactos positivos nos mecanismos de entrega de serviços e maior envolvimento e satisfação dos usuários), melhoria na gestão organizacional (ganhos de produtividade e melhorias nos indicadores de desempenho), melhoria da imagem e das relações institucionais (maior capacidade de resolução de desafios sociais, aumento do prestígio da organização e envolvimento dos parceiros) e

melhoria do clima organizacional (melhorias nas condições de trabalho e na satisfação dos colaboradores) (ISIDRO-FILHO, 2017; VIEIRA, 2016, p. 35).

Em seu estudo De Vries, Bekkers e Tummers (2016), também apresentaram resultados da inovação, como aumento ou redução de eficácia, maior eficiência, envolvimento de parceiros privados e cidadãos e maior satisfação do cliente. A possível redução da eficácia, apresentada como um dos resultados da inovação por De Vries, Bekkers e Tummers (2016), encontra respaldo em Kuipers et al. (2014, p. 12) que afirmam que os resultados de uma inovação referem-se aos “resultados substantivos da implementação de uma inovação que pode ser intencional ou não, positiva ou negativa”. Assim, verifica-se que no modelo de análise proposto por Isidro-Filho (2017), os resultados negativos foram desconsiderados partindo-se da premissa que a inovação gera, inevitavelmente, resultados positivos. Tal fato também foi evidenciado em outros artigos, sendo que apenas poucos estudos apresentam falhas específicas decorrentes de processos de inovação (DE VRIES, BEKKERS E TUMMERS, 2016). Assim, cabe lembrar que a inovação, em sua essência, está ligada a ideia de algo novo e, portanto, está diretamente ligada a possibilidade de falha.

Tal como destaca Hartley (2005), mesmo se tratando de resultados negativos e indesejáveis, a análise dessas falhas pode contribuir para uma melhor compreensão do processo de inovação e suas variáveis, resultando em conhecimento organizacional e inovações mais assertivas e fundamentadas. Os motivos para falhas na inovação no setor público são inúmeras, tais como a avaliação equivocada das necessidades do usuário ou do valor dado por ele a esse processo ou motivações questionáveis para a geração de inovação, como a busca por status e poder (SALGE; VERA, 2010).

3 METODOLOGIA

Essa pesquisa configura-se como uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória, pois tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o tema e promover o aprimoramento de ideias (GIL, 2002, p.42). O presente estudo é constituído por quatro fases, sendo elas:

Figura 3 – Fases de elaboração da pesquisa



Fonte: elaborado pela autora.

Para a revisão de literatura foram selecionados artigos nacionais revisados por pares e artigos e livros de autores mais citados entre os estudiosos do tema com base nos estudos realizados por Souza e Tonelli (2018).

Como objeto empírico foram identificados especialistas e gestores ligados à inovação no setor público no âmbito da administração pública federal. A escolha desses atores se deve a sua capacidade de geração e disseminação de conhecimentos e informações e a posição estratégica e/ou científica que ocupam. Para identificação desses autores foi utilizada a técnica bola de neve, que consiste em uma forma de amostra não probabilística (VINUTO, 2014). Nesse estudo, o pontapé inicial foi obtido por meio do levantamento de informações a respeito das experiências inovadoras realizadas no âmbito da administração pública federal, gerando a identificação de especialistas que lidaram com tais práticas. A partir da realização das entrevistas com tais especialistas, outros atores relevantes foram identificados. O ponto de saturação foi obtido ao final da 16ª entrevista, quando começaram a ocorrer sobreposição de respostas, resultando no encerramento da coleta de dados. A caracterização da amostra é apresentada no quadro 3.

Quadro 3 – Caracterização da amostra

Ordem	Identificação no estudo	Cargo	Alocação	Experiência no setor público
1	Entrevistado 1	Chefe de divisão	Coordenação Geral de Auditoria da área da saúde	4 anos
2	Entrevistado 2	Pesquisador	Área de inovação no setor público da Universidade Federal de Brasília	8 anos
3	Entrevistado 3	Especialista em Políticas Públicas e Governamental	Ministério do Planejamento no departamento de	2 anos

Continua...

			modernização da gestão, na área de inovação no setor público	
4	Entrevistado 4	Coordenador substituto de recursos logísticos	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP	4 anos
5	Entrevistado 5	Coordenadora de Gestão e Inovação	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	9 anos
6	Entrevistado 6	Especialista em Políticas Públicas e Execução de Programas e Projetos Educacionais	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	9 anos
7	Entrevistado 7	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e coordenador de coordenador de laboratório de inovação na Administração Pública Federal.	Administração Pública Federal	9 anos
8	Entrevistado 8	Analista de Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTI	11 anos
9	Entrevistado 9	Coordenadora Geral de Administração e Logística	Ministério da Saúde	3 anos
10	Entrevistado 10	Consultor e Pesquisador	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)	30 anos
11	Entrevistado 11	Coordenadora de Execução Orçamentária Financeira	Ministério da Saúde	3 anos
12	Entrevistado 12	Analista de infraestrutura	Secretaria de Política e Integração – Ministério do Planejamento	9 anos
13	Entrevistado 13	Coordenador Geral	Secretaria – Ministério da Educação – MEC	7 anos
14	Entrevistado 14	Pesquisador na área de Inovação no Setor Público	Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	23 anos
15	Entrevistado 15	Pesquisador na área de inovação no setor público com experiência em cargo de gestão em empresa pública	Universidade Federal de Brasília	20 anos
16	Entrevistado 16	Pesquisador na área de inovação no setor público	Universidade Federal de Brasília	8 anos

Fonte: elaborado pela autora.

A captação dessas entrevistas foi feita pessoalmente, no período de 17 de abril a 31 de agosto de 2017, mediante viagem a Brasília-DF, onde os encontros aconteceram. As entrevistas foram realizadas por meio de um questionário semiestruturado, contaram com o auxílio de um gravador de voz e tiveram uma duração média de 43 minutos. Os resultados obtidos foram transcritos e analisados por meio da análise textual, que refere-se a “um tipo específico de análise de dados, que trata especificamente da análise de material verbal transcrito, ou seja, de

textos produzidos em diferentes contextos” (SALVIATI, 2017, p. 4). Esse tipo de análise permite identificar diferentes conjuntos de dados, como textos, entrevistas, documentos, redações, entre outros (CAMARGO; JUSTO, 2013).

Para a realização de tal procedimento, foi utilizado o software Interface do R para Análises Multidimensionais de Textos e Questionários (IRAMUTEQ). Desenvolvido por Pierre Ratinaud, o IRAMUTEQ é um software livre (SOUZA et al., 2018) indicado para a análise estatísticas de grandes volumes de texto (SALVIATI, 2017; SOUZA et al., 2018). Esse software permite a realização de análises estatísticas baseadas em conjuntos de dados textuais, onde sequências de texto são processadas com o intuito de extrair delas as suas unidades lexicais (palavras e segmentos de texto) mais relevantes (CAMARGO; JUSTO, 2013). Ressalta-se ainda que esse software utiliza-se de lematização, por meio da qual as palavras são buscadas e relacionadas por sua raiz, ignorando o tempo verbal, gênero da palavra, plural, etc.

O quadro 4 apresenta a composição do corpus geral. O aproveitamento mínimo recomendado para análise no IRAMUTEQ é de 70%.

Tabela 1 – Composição do *corpus* geral

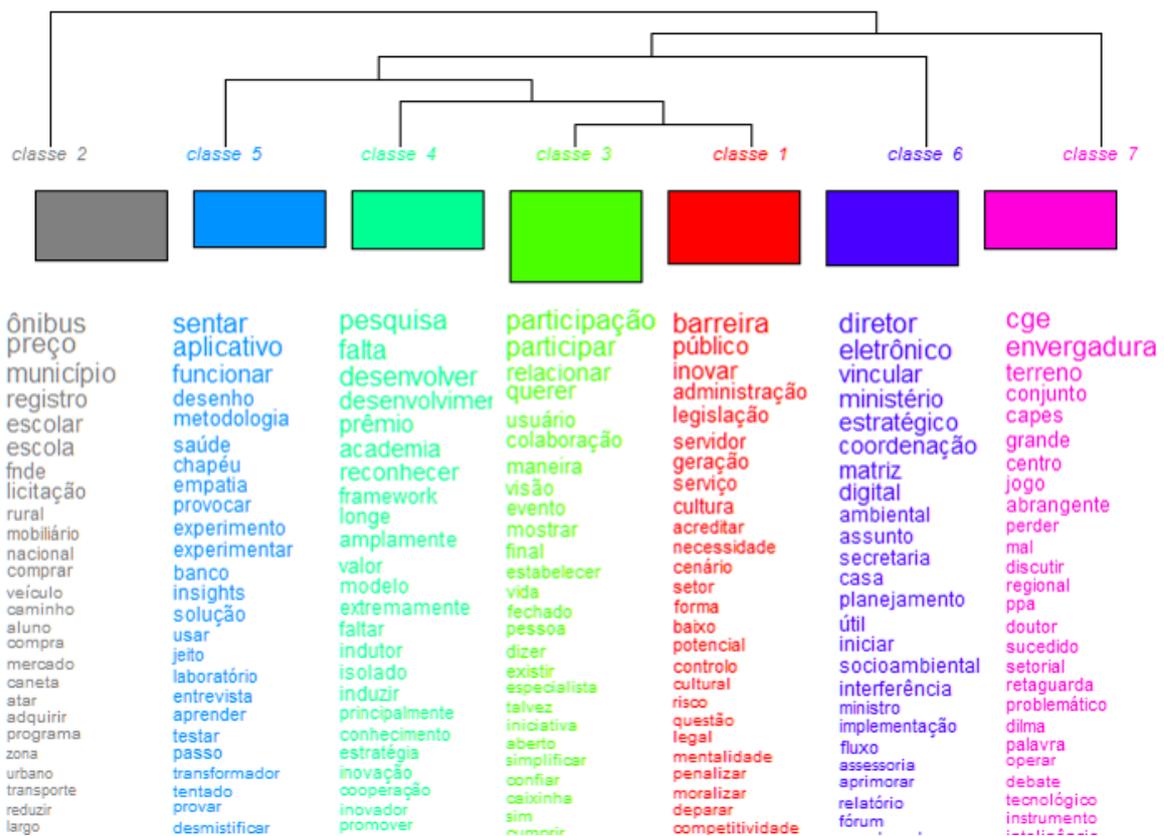
Composição do <i>corpus</i> geral	
16 textos	714 segmento de texto
	615 ST's - 86,13 % de aproveitamento

Fonte: Elaborado pela autora.

Emergiram 57.106 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos), sendo 6.384 palavras distintas e 3.279 com uma única ocorrência. O IRAMUTEQ permite que os *corpus* textuais sejam analisados de várias formas distintas, entretanto, nesse estudo a análise escolhida foi a classificação pelo método de Reinert, por se tratar de uma das análises mais importantes do IRAMUTEQ (SALVIATI, 2017). Essa análise é marcada pela geração de classes agrupando segmentos de texto com o vocabulários semelhantes entre si e distintos de outros segmentos de texto, gerando um resumo da classificação (Classificação Hierárquica Descendente – CHD), o perfil das classes e uma análise fatorial de correspondência (SALVIATI, 2017).

O conteúdo analisado foi categorizado em sete classes: Classe 1, com 94 ST (15,3%); a classe 2 com 88 ST (14,3%), a classe 3 com 117 ST (19%), a classe 4 com 74 ST (12%), a classe 5 com 73 ST (11,9%), a classe 6 com 95 ST (15,5 %) e a Classe 7, com 74 ST (12%). Essas classes foram subdivididas em duas ramificações principais (A e B) do *corpus* total analisado, tal como demonstrado na figura 4 e 5.

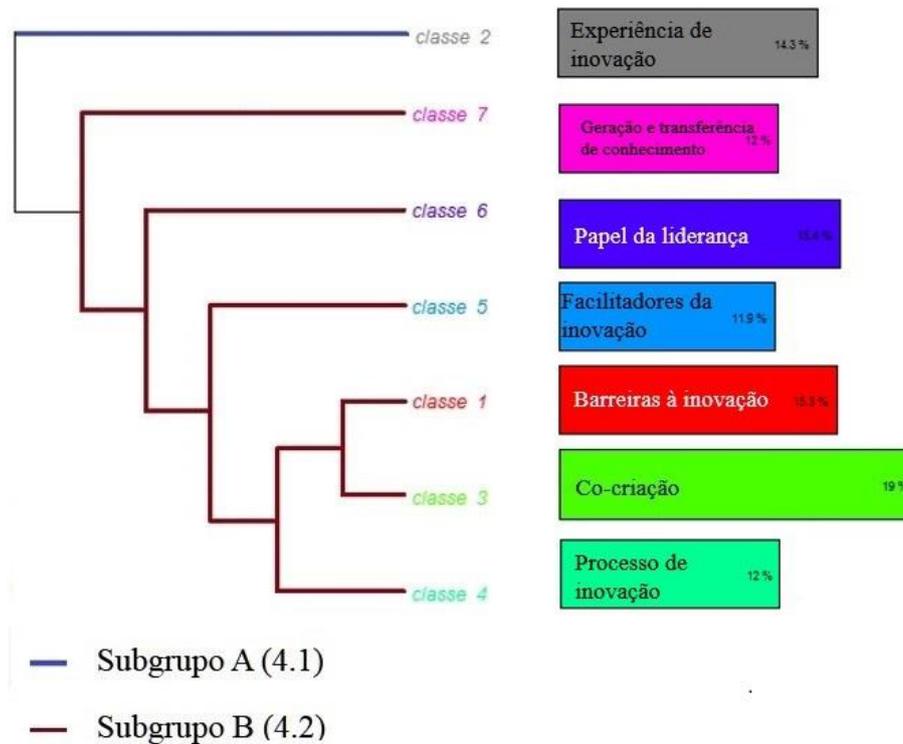
Figura 4 – Dendograma CHD



Fonte: elaborado com o auxílio do software IRAMUTEQ

A figura 4 apresenta as classes geradas pelo IRAMUTEQ, bem como as palavras que mais apareceram em cada uma das classes. Essas classes compõem os subcorpus A e B, que serão melhor demonstrados na figura 5.

Figura 5 – Dendograma CHD - ramificação e classes do *corpus* total



Fonte: elaborado com o auxílio do software IRAMUTEQ

O subcorpus A, “experiências práticas de inovação no setor público”, é composto pela classe 2 e se refere às principais experiências de inovação vivenciadas pelos entrevistados no âmbito da administração pública federal. O subcorpus B, denominado “ambiente da inovação no setor público”, contém os discursos correspondentes às demais classes (7, 6, 5, 4, 3 e 1) que abrangem as particularidades do ambiente e do processo de inovação dentro do setor público. Na classe 7, “geração e transferência de conhecimento”, as palavras com maior frequência de ocorrência foram “CGE⁵”, “envergadura”, “terreno”, “conjunto”, “capes”, “grande”, “centro”, “jogo”, “abrangente”, “perder”, “mal” e “discutir”. Já na classe 6, “papel da liderança”, as principais palavras foram “diretor”, “eletrônico”, “vincular”, “ministério”, “estratégico”, “coordenação”, “matriz”, “digital”, “ambiental” e “assunto”. A classe 5, “facilitadores de inovação”, tem como destaque as palavras “sentar”, “aplicativo”, “funcionar”, “desenho”, “metodologia”, “saúde”, “chapéu”, “empatia”, “provocar” e “experimento”. A classe 4, “processo de inovação”, por sua vez, é marcada, principalmente, pelas palavras “pesquisa”, “falta”, “desenvolver”, “prêmio”, “academia”, “reconhecer”, “framework”, “longe”,

⁵ Controladoria Geral do Estado (CGE)

“amplamente”, “valor” e “modelo”. Na classe 3, “co-criação”, destacam-se as palavras “participação”, “participar”, “relacionar”, “querer”, “usuário”, “colaboração”, “maneira”, “visão”, “evento” e “mostrar”. E por fim, na classe 1, “barreiras à inovação”, as palavras “barreira”, “público”, “inovar”, “administração”, “legislação”, “servidor”, “geração”, “serviço”, “cultura” e “acreditar”, tiveram maior frequência de ocorrência.

A análise desses resultados será feita nos capítulos 4.1 e 4.2 através da associação desses resultados com a revisão de literatura adotada nesse estudo.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Experiências práticas de inovação no setor público

O subcorpus A, caracterizado pela classe 2 (experiências de inovação), evidencia os casos de inovação citados pelos entrevistados a partir de algumas experiências vivenciadas por eles dentro do setor público federal. Verifica-se que a inovação está fortemente presente no âmbito da administração pública federal e tal fato pode ser confirmado pela quantidade de casos identificados pelos entrevistados da amostra. O quadro 5 apresenta essas iniciativas juntamente com uma breve descrição de cada uma delas.

Quadro 4 – Experiências práticas de inovação no setor público

Iniciativa	Descrição
Matrizes de planejamento das auditorias, matriz de achados e matriz de revisão.	São instrumentos criados para auxiliar auditores e supervisores no processo de auditoria de licitações e convênios. Esses instrumentos demonstram o que deve ser verificado (matriz de planejamento), como sistematizar as inconformidades e falhas (matriz de achados) encontradas e como as revisões devem ser realizadas (matriz de revisão).
ForPDI	Trata-se de uma metodologia acompanhada de um software que faz a automatização do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).
Taxigov	Consiste na substituição de veículos próprios e locações de veículos para transporte de servidores públicos, pelo uso de taxis.
Exame Nacional do ensino Médio (ENEM)	Realização de processos de consulta pública para identificar necessidades de mudanças no ENEM.
Lousas interativas e projetores	Adoção de lousas interativas e projetores equipados com sistema operacional para escolas e universidades da rede pública. O sistema operacional faz com que os projetores não precisem ser ligados à computadores.
Registro de Preços Nacional	Realização de um processo licitatório único para compra de bens escolares para todos os estados e municípios.
SEI – Sistema eletrônico de informação	Trata-se de um sistema que permite a substituição dos processos físicos (com papéis) pelos processos eletrônicos, permitindo que tudo seja feito dentro de um mesmo sistema.

Continua...

Programa Caminhos da Escola	Criação de um programa nacional voltado a estruturação do transporte escolar rural.
Cartão SUS digital	É um aplicativo que demonstra as informações individuais do SUS e conta com funções como “minha saúde”, “meus exames”, “avaliações adicionais” e “dados básicos”.
Processo eletrônico de compra de medicamentos para o SUS	Substituição do processo físico de compra de medicamentos para processos eletrônicos realizados por meio do uso de um software.
Via sustentável	Construção conjunta das diretrizes socioambientais que balizam as atividades desenvolvidas pelo Ministério dos transportes, Portos e Aviação civil (MTPA).
Programa de relacionamento com o setor produtivo	Aproximar as demandas reais do setor produtivo do potencial técnico-científico dos institutos federais para resolução de problemas.
Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação - SIMEC	Esse sistema facilita o planejamento orçamentário do MEC em relação aos investimentos feitos em educação, permitindo que as universidades e os institutos federais submetam, monitorem e recebam o parecer de seus projetos de construção e/ou expansão diretamente por esse sistema.
Programa Explanada Sustentável	Esse programa, lançado pelo governo federal, teve como objetivo reduzir as despesas de manutenção, como água, energia, limpeza e materiais de escritório, de todos os ministérios em 10%. Ao todo, foram inseridos nesse programa, 13 itens de despesas de manutenção que deveria ser reduzidos.
Desafio solução nota 10	O desafio Solução Nota 10 é uma iniciativa que buscou reduzir a evasão escolar nas escolas da Paraíba. Envolveu escolas, alunos, famílias e comunidade, na busca de soluções capazes de solucionar esse problema.
Telecom	Esse projeto consiste no desenvolvimento de um produto, ofertado por uma organização pública, voltado à comunicação de telefonia celular.
Logística reversa - correios	Desenvolvida de forma colaborativa, essa iniciativa teve como objetivo desenvolver um novo serviço através da estruturação do processo de logística reversa dos correios. Para isso, criou-se um grupo de trabalho para desenhar um processo que permita ao cidadão, devolver o produto ao fornecedor, em virtude da necessidade de assistência técnica ou troca, e ter o seu problema resolvido.
Aposentadoria em 30 minutos do INSS	Essa iniciativa teve como objetivo promover a simplificação e redução da burocracia dos procedimentos para obtenção da aposentadoria. Trata-se da concessão automática do benefício para os contribuintes que se enquadram nas exigências básicas. A solicitação pode ser feita por meio do site do INSS ou pelo 135.
SINESP cidadão	Desenvolvida pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, essa iniciativa consiste na criação de um aplicado que possibilita ao cidadão consultar informações sobre veículos roubados, pessoas desaparecidas e mandados de prisão, permitindo que o cidadão se envolva na segurança pública e exercite sua cidadania.

Fonte: Elaborado pela autora

A partir da análise dessas iniciativas é possível notar que, a maioria delas, está voltada a melhorias intraorganizacionais, pautadas na solução de problemas operacionais e de gestão e distanciadas dos cidadão. Também se verifica a forte presença de inovações pautadas em

tecnologia, o que reforça o mito de que a inovação está ligada à criação e/ou adoção de novas tecnologias. Entretanto, também se percebe alguns esforços pontuais de elaboração de inovações baseadas em co-criação e voltadas para satisfação das necessidades dos cidadãos.

Também se observa, a partir da análise do subcorpus A, que algumas palavras obtiveram maior destaque, sendo elas “ônibus”, “preço”, “município”, “registro”, “escola”, “escolar”, “FNDE”, “licitação”, “rural” e “mobiliário”. Essas palavras refletem duas iniciativas inovadoras que se destacaram na fala dos entrevistados: o “Programa Caminhos da escola” e o “Registro de Preços Nacional”.

O “Programa Caminhos da escola” é apresentado no relato do entrevistado 6.

[...] Então surgiu o Programa Caminho da Escola em 2007, em que um dos objetivos era criar o modelo de ônibus rural escolar, porque não havia no Brasil um veículo específico para atender alunos em zona rural. [...] Fizemos parceria com a Universidade de Brasília, que foi o CEFTRU⁶ e se criou o que seria o primeiro ônibus rural escolar do Brasil [E 6].

Dada as particularidades presentes na zonal rural brasileira, o programa passou a contar com outros tipos de veículos além do ônibus escolar, como bicicletas, por exemplo.

E agora temos o ORE 0, que é um ônibus estilo marruada, parecido com aquele do exército. Esse ônibus é anfíbio, ele entra e sai da água, sobe morro, anda off road e muito mais, para alunos que estão em regiões que muitas vezes nem se quer tem estrada. [E 6]

A consolidação desse programa somente foi possível através de outra iniciativa inovadora, o Registro de Preços Nacional, que consiste na realização de um processo licitatório único para compra de bens escolares para todos os estados e municípios e que traz inúmeras vantagens (FREITAS; DARCOSO, 2014).

Ao fazerem a adesão a essa ata de registro de preço, as prefeituras passam a comprar pelo preço que qualquer município do país compra, independente de quem for o contratado pelo certame. O pagamento dos produtos fica a cargo das prefeituras, sendo que a vantagem está na forma como está organizado e na possibilidade de ganhos com a compra em larga escala. Traz benefícios também na parte de instrução processual e facilita o processo na ponta, uma vez que, geralmente, as compras são feitas com o dinheiro repassado pelo FNDE, que fomenta essas políticas educacionais. As prefeituras precisam prestar conta do uso desse recurso. A adesão a ata de registro de preços facilita o processo de cercagem do gasto do dinheiro público, uma vez que eles aderem à atas que estão amenizadas pelo FNDE. [E 5]

⁶ Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes (CEFTRU)

O Registro de Preços Nacional foi um programa que ganhou amplitude atuando na aquisição de mais de 30 itens diferentes. Entretanto, também apresenta algumas limitações, como as particularidades do produto a ser comprado. Esse fato foi evidenciado na fala do entrevistado E6, que relata dificuldades na compra de uniformes escolares, visto que cada prefeitura tem as suas especificações, tais como cores e modelos.

Tais iniciativas foram premiadas pelo Concurso Inovação no Setor Público e tiveram seu sucesso reconhecido ao despertar o interesse de alguns países que buscaram conhecer de perto essas inovações brasileiras. Dessa forma, o programa Caminhos da Escola e o Registro de Preços Nacional foi apresentado para outros países, como o Canadá, evidenciando o potencial de disseminação e crescimento dessas importantes iniciativas.

4.2 Ambiente e processo de inovação no setor público

O subgrupo B, “ambiente da inovação no setor público”, apresenta os diferentes aspectos que ilustram o ambiente (antecedentes, determinantes e resultado) onde ocorre a inovação, bem como os processos que contemplam desde a sua ideação até a sua difusão (ISIDRO-FILHO, 2017). O quadro 5, apresenta uma síntese dos resultados obtidos.

Quadro 5 – Síntese dos resultados obtidos.

FRAMEWORK DE ANÁLISE		RESULTADOS	VOCÁBULOS
Antecedentes da inovação	Indutores	<ul style="list-style-type: none"> - Fatores tecnológicos (ISIDRO-FILHO, 2017; BORINS, 2001); - Orientados a problemas (ISIDRO-FILHO, 2017; HALVORSEN et al., 2005; KOCH; HAUKNES, 2005; AGOLLA; LILL, 2013); - Estabelecimento de metas (ISIDRO-FILHO, 2017); - Prêmios de inovação. 	CGE, conjunto, centro, diretor e prêmio.
Determinantes da inovação	Barreiras	<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldades na participação de entes externos (BASON, 2010) - Limitações orçamentárias (ISIDRO-FILHO, 2017; CASTRO et al., 2017); - Defasagem tecnológica do setor público. - Resistência ao erro (HARTLEY, 2005); - Cultura organizacional pouco voltada a inovação; - Rotatividade de gestores (ISIDRO-FILHO, 2017; CASTRO et al., 2017); - Burocracia (SARAIVA; CAPELÃO, 2000). 	Barreira, público, inovar, administração, legislação, servidor, geração, serviço, cultura, acreditar

Continua...

	Facilitadores	<ul style="list-style-type: none"> - Combinação e recombinação de conhecimento (LUKE; VERREYNNE; KEARINS, 2010); - Comunicação institucional (ISIDRO-FILHO, 2017; CASTRO et. al, 2017); - Desenvolvimento de pessoas e competências (ISIDRO-FILHO, 2017; CASTRO et. al, 2017); - Trabalho em equipe (ISIDRO-FILHO, 2017; CASTRO et. al, 2017) - Laboratórios de inovação. 	Experimento, experimentar, desenho, metodologia, CGE, centro, abrangente, discutir.
Processos de inovação	Ideação e disseminação	<ul style="list-style-type: none"> - Forte presença do planejamento; - Envolvimento do usuário final (BASON, 2010; HARTLEY, 2010); - Práticas de disseminação de inovação (FARAH, 2008); - Não se evidenciam práticas de coprodução; - Ausência de relatos sobre a implementação; 	Planejamento, centro, colaboração, laboratório
Resultados da inovação	Resultados positivos e negativo	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoria na entrega dos produtos e serviços públicos; - Melhorias na gestão e nos processos de tomada de decisão; - Melhorias nas rotinas de trabalho; - Redução das desigualdades regionais; - Apenas um resultado negativo da inovação (HARTLEY, 2005; SALGE; VERA, 2010). 	Envergadura, Final

Fonte: Elaboração própria

Na rede de palavras que remetem aos antecedentes da inovação no setor público foram identificados indutores, como os fatores tecnológicos e indutores orientados a problemas (ISIDRO-FILHO, 2017; BORINS, 2001). A criação e/ou adoção de tecnologias capazes de organizar, disseminar e ampliar a capacidade de geração e análise de conhecimento, está associada aos fatores tecnológicos que geram novas oportunidades de inovar (entrevistado E 6) Já os indutores orientados a problemas, são inovações pensadas para responder a problemas específicos (entrevistado E 1).

Porque agregado ao registro de preços se tem uma série de inovações, como por exemplo, uma política muito forte de controle de qualidade do que está sendo adquirido. [E 6]

Existem hoje duas unidades organizacionais na CGU⁷ que estão mais vinculadas ao tema inovação. A coordenação geral que cuida da parte de inovação na CGU é chamada de CGPRI, Coordenação Geral de Prospecção e Inovação, que basicamente coleta ideias e fomenta fóruns de debate de inovação e converte isso em demandas para setores específicos dentro da casa, por exemplo, se uma

⁷ Controladoria Geral da União (CGU).

ideia colhida necessita criar ou alterar um sistema, a coordenação dessa demanda é repassada para essa Coordenação Geral. [E 1]

Foram ainda identificados outros indutores, tais como o estabelecimento de metas de desempenho e os prêmios de inovação. Ressalta-se ainda que a concepção de um projeto voltado ao gerenciamento de risco, identificado na fala do entrevistado 11, pode se configurar como um indutor de práticas inovadoras (MULGAN, 2007).

Fizemos ainda uma ferramenta eletrônica de gestão para o CETEC-MEC com o objetivo de organizar todo debate entre demanda e oferta de ensino profissional e tecnológico. [...]. Houve também um outro projeto grande e muito bem sucedido que foi o projeto de recuperação das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária, as OEPA's. [...] O CGE fez um estudo demonstrando essa necessidade e fez também uma espécie de planejamento para cada OEPA com base nos resultados que deveriam ser produzidos, tendo um impacto enorme no sistema. [E 10]

[..] uma estratégia indutora amplamente reconhecida no mundo desenvolvido quando se quer inovar é induz a inovação através da criação de um prêmio, como de melhores práticas, por exemplo. [E 16]

Também foram identificados elementos determinantes da inovação no setor público, compreendidos pela literatura como barreiras e facilitadores (ISIDRO-FILHO, 2017). As barreiras à inovação no setor público, entendidas como variáveis individuais e organizacionais que incidem negativamente sobre a inovação (ISIDRO-FILHO; GUIMARÃES; PERIN, 2011, HADJIMANOLIS, 2003), apareceram fortemente nos relatos dos entrevistados. Embora se perceba uma preocupação com o envolvimento de diversos atores na construção de inovações, tal como demonstrado anteriormente, verifica-se que ainda faltam recursos para que esse envolvimento aconteça da maneira adequada. Tal fato pode ser justificado pela presença da barreira “dificuldade no envolvimento de entes externos”, que evidencia a dificuldade de se criar espaços ou métodos capazes de promover um debate abrangente com a sociedade e outros entes externos e a ausência de ferramentas e/ou metodologias para gerenciar o envolvimento desses atores. Além disso, também se verifica a resistência dos dirigentes em apoiar práticas inovadoras em virtude do risco envolvido. Tal cenário é reforçado pela presença de outros fatores, como a resistência ao erro, o medo de punições e a ausência de validação científica das experiências de inovação. No entanto, cabe lembrar que a inovação está diretamente ligada a ideia do novo e, por essa razão, envolve riscos e incertezas. Assim, compreender que os riscos e, principalmente, as falhas dos processos inovadores são importantes fontes de crescimento e aprendizado, é um importante caminho para que os líderes políticos se sintam mais confortáveis

e seguros em apoiar iniciativas inovadoras. Outras barreiras foram ainda identificadas no estudo, tal como demonstrado no relato dos entrevistados 5 e 7.

Percebo como barreiras [à inovação] a questão a falta de apoio e o conflito de interesses em relação à inovação. A rotatividade das altas lideranças, que a gente vem acompanhando sempre nos serviços público, também é uma barreira à inovação. Essa rotatividade faz com que projetos a longo prazo fiquem enfraquecidos por não terem o resultado imediato, visto que todo mundo quer ter gestões que eles consigam plantar e colher e o processo de inovação, às vezes, não é tão rápido assim. [E 5]

Temos muitas barreiras, mas a cultura é a principal. [E 7].

No entanto, assim como foram identificadas barreiras que dificultam a ocorrência de inovações, também foram identificados alguns facilitadores desse processo, tais como a combinação e recombinação de conhecimento (LUKE; VERREYNNE; KEARINS, 2010), a facilidade de comunicação institucional, o desenvolvimento de pessoas e competências e o trabalho em equipe (ISIDRO-FILHO, 2017; CASTRO et al., 2017). Alguns desses facilitadores estão presentes no relato do entrevistado 10 (vocábulo “CGE”, “centro”, “abrangente”, “discutir”) e demonstram a preocupação do CGE em reunir diferentes competências, obtidas dentro e fora do setor público, como estratégia para lidar com um quadro funcional reduzido, possibilitar o compartilhamento de conhecimentos e, a partir disso, gerar mais conhecimento e inovações.

Os laboratórios de inovação também apareceram fortemente nos relatos dos entrevistados como facilitadores do processo de inovação.

[...] [O laboratório] está ligado a fazer a prototipagem no momento certo, tentar não nos apegarmos demais a uma ideia inicial e ter abertura para fazer isso, desde comportamentalmente, até no desenho de política e na composição do grupo. É tentar fazer com que as ideias não cristalizem antes da hora para que as pessoas não fiquem donas das ideias e apegadas aos projetos. [E 7]

Dessa forma, os laboratórios de inovação desempenham um importante papel dentro do processo de inovação no setor público, atuando como um espaço para experimentação e para geração e troca de conhecimentos que possibilitam a geração de inovações mais promissoras, assertivas e com maior potencial de replicabilidade.

O planejamento esteve fortemente presente nas inovações desenvolvidas no contexto do setor público brasileiro, na visão dos entrevistados. Tal cenário demonstra que as iniciativas de inovação não têm sido construídas de maneira aleatória, mas desenvolvidas a partir do estabelecimento de objetivos e metas e, principalmente, da análise dos riscos envolvidos. Essa

preocupação pode ser justificada pela “resistência ao erro” e o medo de punição, caso a iniciativa não alcance os resultados esperados.

E o erro faz parte. Na política pública é muito difícil você aceitar o erro como parte do processo. O erro é punido, é escondido e jogado debaixo do tapete. [E 7]

Entretanto, esse fato também pode estar associado ao envolvimento de diferentes atores nos processos de inovação, que fornecem, a partir de suas experiências, pontos de vista diferentes em relação aos possíveis riscos do projeto. Nesse sentido, a colaboração de diferentes atores pode gerar alterações em alguns aspectos do planejamento dependendo do nível de desenvolvimento do mesmo. Também verifica-se que, mesmo que se faça um planejamento exaustivo de um projeto de inovação, há o risco de, ao final do processo, se verificar que o projeto proposto não é capaz de solucionar o problema indutor do projeto. O envolvimento do usuário final no processo de ideação tem o potencial de minimizar esse risco.

Não houveram ocorrências significativas de vocábulos que ilustrem a etapa de implementação da inovação. Esse fato, alinhado a fala dos entrevistados, pode ser visto como um indicador de que algumas iniciativas de inovação têm sido desenvolvidas de forma fragmentada, ou seja, cada ator se envolve apenas em uma parte do processo, resultando em conhecimento parcial do processo de inovação. Ressalta-se ainda que não se evidenciam práticas de coprodução de inovação.

A fase de disseminação, entretanto, foi evidenciada em vários relatos dos entrevistados demonstrando a preocupação com a geração de inovações que possam ser replicadas e reforçando os estudos de Farah (2008).

(..) tentamos disseminar boas práticas de inovação e novas tendências, não só com as pessoas que participam, mas com prêmio de inovação, com concurso, com eventos de bate-papo com inovadores e tal. [E 7]

Embora se tenha percebido alguns relatos, a frequência de vocábulos ligados aos resultados da inovação foi relativamente baixa. Isso demonstra que os resultados ainda não estão suficientemente claros para a maioria dos entrevistados, o que reforça a importância de mais estudos voltados a explorar os frutos do processo de inovação dentro do setor público. Entre os entrevistados que citaram os resultados da inovação, prevalece a preferência por resultados positivos. Esse fato pode estar ligado a concepção da inovação como um processo que gera, inevitavelmente, resultados positivos e/ou a tendência, identificada anteriormente, de

ocultar o erro. Apenas um resultado negativo foi identificado e está voltado a adoção de aplicativo de celular para acesso aos serviços de saúde, demonstrando que pouca atenção foi dada ao público que utiliza esse serviço, que é, em sua maioria, idosos.

Um relato de uma experiência dessas que eu ouvi, se refere a um grupo que pegou um modelo de um aplicativo que já tinha pronto, entregaram para uma senhora e pediram a opinião dela. Ela não entendeu nada. Essa é uma constatação óbvia, pois pessoas que vão precisar de serviços de saúde vão ter diversas dificuldades, como por exemplo, dificuldades de cognição, de percepção, sensorial, dentre outras. Por isso é preciso se pensar em um aplicativo que leve isso em consideração. Talvez, ninguém sentando em uma sala com ar condicionado, tivesse lembrado disso. [E 7]

Esse relato encontra respaldo em Salge e Vera (2010), uma vez que ilustra como uma avaliação equivocada das necessidades do usuário pode resultar em um resultado negativo de uma inovação.

A consciência da importância do envolvimento do cidadão e de outros atores nos processos de inovação, foi evidenciada na maioria das falas dos entrevistados, que entendem a relevância de se trazer o usuário final para dentro do processo de inovação. Esse fato foi demonstrado no relato do entrevistado 12, que contou como foi o processo de criação das diretrizes socioambientais. Esse processo foi marcado pelo envolvimento de diversos atores, tais como entidades do governo e da iniciativa privada, Funai, IPHAN, além de alguns ministérios, como o Ministério de Indústria e Comércio Exterior. O público externo também foi convidado a participar através da realização de um workshop e consultas públicas no site do ministério. Outra evidência que demonstra a relevância do envolvimento do cidadão na geração de inovações, foi obtida pelo relato do entrevistado 7, que reforça a importância da construção da empatia para gerar produtos que, de fato, sejam úteis à população. Para ele

[...] fazer com que o olhar da necessidade do cidadão, seja um requisito para desenhar o processo e não o atendimento ao seu problema de gestão interna, é provocar empatia. [E 7]

Assim, foram identificadas algumas iniciativas que apontam para processos de experiencialismos co-criativos, entretanto, a presença da barreira “dificuldade na participação de entes externos”, demonstra que ainda há um longo caminho para que práticas de inovação co-criadas deixem de ser casos pontual e passem a integrar o dia a dia das organizações públicas.

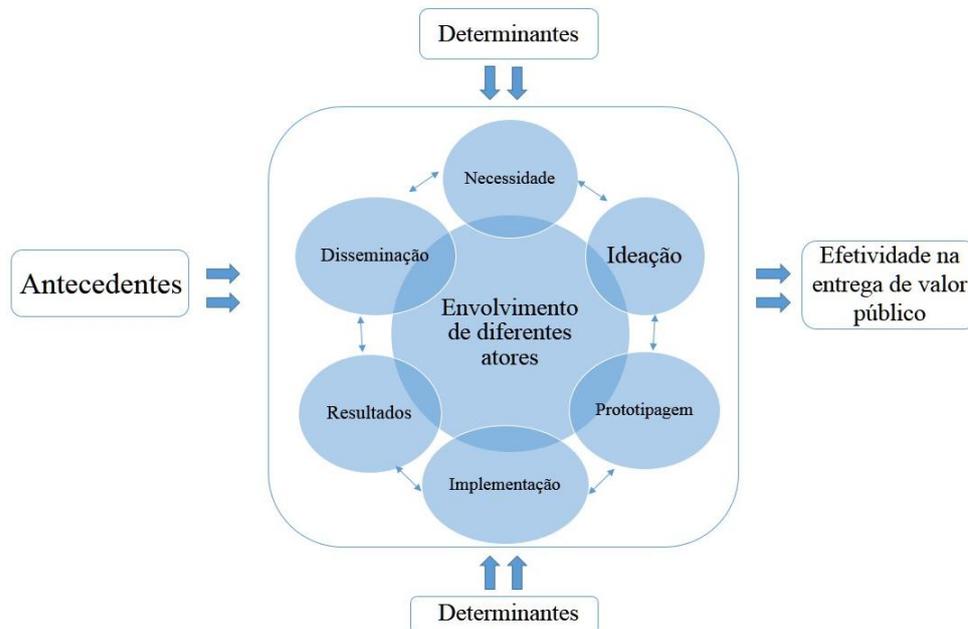
4.3 Diretrizes para um modelo de análise

A partir dos resultados obtidos, propõe-se algumas diretrizes para a construção de um modelo de análise que permita lançar um novo olhar sobre a inovação no contexto do setor público no âmbito federal. Essas diretrizes foram elaboradas a partir da associação entre o modelo proposto por Isidro-filho (2017) e os resultados obtidos nesse estudo.

O modelo proposto por Isidro-filho (2017) apresenta a inovação como um processo linear, entretanto, verificou-se que essa linearidade não se aplica na prática. Outro fato que merece destaque está relacionado ao processo de inovação. Para Isidro-filho (2017), o processo de inovação é composto por 4 fases, sendo elas: ideação, seleção, implementação e difusão. Contudo, verifica-se que o modelo não inclui outras etapas importantes que podem compor o processo de inovação, tal como a prototipagem. A presença dos laboratórios de inovação, por exemplo, permitem a criação e realização de teste dentro do processo de inovação, que poderão resultar em alterações na iniciativa proposta, fazendo com que seja necessário retornar a fase de ideação.

Além disso, o resultado é visto como um elemento externo ao processo de inovação (ISIDRO-FILHO, 2017). Entretanto, acredita-se que o resultado deve visto como parte do processo de inovação, uma vez que resultados negativos dificilmente serão disseminados, interrompendo o ciclo da inovação. O modelo proposto é apresentado na figura 6.

Figura 6: Modelo de análise da inovação no setor público brasileiro



Fonte: Elaborado pela autora.

Assim como no modelo proposto por Isidro-filho (2017), os antecedentes e os determinantes da inovação são vistos como elementos do ambiente onde as inovações acontecem. Os antecedentes são vistos como “indutores” da inovação e os determinantes como elementos que podem facilitar ou dificultar o processo de inovação (ISIDRO-FILHO, 2017).

Entretanto, nesse modelo propõe-se a apresentação do processo de inovação de forma cíclica. Tal como demonstrado na figura 6, as etapas presentes no ciclo de inovação não são finalísticas e estáticas, ou seja, podem sofrer retrocesso ou alterações ao longo do desenvolvimento da iniciativa de inovação. É possível que algumas iniciativas de inovação não permitam a realização de testes e, portanto, podem ser implementadas sem que essa etapa seja cumprida. Outro cenário possível refere-se a possibilidade de que a fase de implementação e ideação andem juntas, uma vez que a inserção de novos atores na fase de implementação gera novos insights que não foram considerados anteriormente, sendo necessário retornar a fase de ideação.

A identificação da necessidade marca o início do processo de inovação. Essa etapa possui uma estreita relação com os indutores da inovação. Entretanto, enquanto os indutores estão ligados às razões para inovar, essa fase está focada a identificação das particularidades do problema ou da melhoria a ser implementada. Para suprir uma necessidade ou solucionar um problema é preciso conhecê-lo profundamente e, por essa razão, o envolvimento de diferentes atores nesse processo, em especial o beneficiário dessa inovação, é de grande importância pois

possibilitará uma visualização mais ampla e correta do desafio a ser superado, gerando maior possibilidade de sucesso.

Assim como proposto por Hartley (2013) e Isidro-filho (2017), a fase de ideação corresponde ao momento em que as ideias são geradas. Embora essa fase seja marcada pela geração de ideias, não quer dizer que elas tenham que ser inéditas. Assim, essa fase pode ser caracterizada pela melhoria em produtos ou serviços já existentes ou adoção de soluções desenvolvidas por outras instituições.

Já a fase prototipagem corresponde ao momento que as ideias são testadas com o intuito de minimizar os riscos envolvidos no processo e realizar ajustes antes da implementação. Trata-se do momento em que acontece a validação das ideias geradas na fase anterior. Tal como destacado anteriormente, os laboratórios de inovação possuem um importante papel nessa fase do processo, uma vez que facilitam a realização desses experimentos.

A implementação, por sua vez, é o momento em que as ideias são colocadas em prática (HARTLEY, 2013). Essa etapa pode ser facilitada através da implementação gradual, minimizando a ocorrência de resistência e possibilitando que ajustes sejam feitos ao longo do processo.

Embora não seja uma temática muito explorada pela literatura (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016; OLIVEIRA; SANTOS JUNIOR, 2017; ROGERS, 2003), a mensuração dos resultados da inovação é uma tarefa de grande importância, pois permite verificar em que medida a iniciativa proposta atendeu os objetivos traçados inicialmente. Ressalta-se ainda o fato de que a inovação está intimamente ligada a ideia do novo e, por essa razão, pode não gerar os resultados positivos (KUIPERS et al., 2014).

O processo de inovação finaliza-se com a etapa de disseminação. Esse modelo compartilha a visão de Farah (2008) ao compreender que a inovação gerada em uma instituição, pode também trazer benefícios a outras instituições e, portanto, a disseminação dessas inovações é uma parte importante do processo. Ressalta ainda que, a partir da disseminação da inovação, um novo processo de inovação se inicia e contemplará as particularidades da instituição adotante.

E por fim, propõe ainda o elemento efetividade na entrega de valor público. A inovação no setor público está voltada a geração de valor público. Assim, a efetividade na entrega do valor público está ligada a manutenção do valor público gerado. É necessário avaliar o grau de manutenção dos impactos gerados pela iniciativa implementada. Será que o valor público gerado se mantém ao longo do tempo ou sucumbiu às mudanças de governo e a rotatividade de

gestores? A inclusão desse elemento é justificada pela presença de barreiras como “rotatividade de gestores”, que acaba, por muitas vezes, fazendo com que uma inovação não se perpetue ao longo do tempo.

Ressalta-se ainda a importância da co-criação em todas as etapas, visto que o envolvimento de diferentes atores permite a geração de inovações mais alinhadas às expectativas dos cidadãos e com maior potencial de geração de valor público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo teve como objetivo analisar os elementos que compõem o ambiente de inovação a partir da percepção de gestores e especialistas no âmbito da administração pública federal. Verificou-se que os elementos presentes no modelo proposto por Isidro-filho (2017), também são percebidos pelos gestores e especialistas. Foram identificados alguns elementos presentes nos antecedentes da inovação, como iniciativas geradas em respostas a problemas específicos, indutores tecnológicos, estabelecimento de metas e fatores políticos.

Também foram identificados elementos referentes aos determinantes da inovação. Os principais facilitadores identificados foram o trabalho em equipe, a presença dos laboratórios de inovação e a forte da co-criação. Como principais barreiras destacam-se a burocracia, a cultura organizacional, os entraves legais e as dificuldades no envolvimento de atores externos.

Já em relação aos processos de inovação, verifica-se a preocupação com iniciativas inovadoras planejadas e com a minimização de riscos. Não foram identificadas evidências de iniciativas coproduzidas nas falas dos entrevistados. Ressaltar-se ainda, que o contexto prático do processo de inovação não acompanha a progressão em etapas relatada na literatura, mas mostra-se dinâmico e iterativo, uma vez que pode ser necessário retornar a alguma etapa que já foi concluída para que ajustes possam ser feitos. A inserção de novos atores na fase de implementação, por exemplo, pode gerar a necessidade de se retornar a fase anterior para que ajustes possam ser realizados.

Por fim, os resultados da inovação que foram mais citados pelos entrevistados referem-se a melhoria dos produtos e serviços públicos, a redução das desigualdades regionais e o crescimento da participação de diferentes atores. Entretanto, há de se destacar a presença de resultados negativos que reforçam a importância de se incluir o usuário final no processo de criação da inovação.

A co-criação esteve presente nos relatos dos entrevistados, demonstrando preocupação por parte do poder público com a geração de políticas públicas mais alinhadas às necessidades dos cidadãos e que sejam legitimadas pelos mesmos. Entretanto, verifica-se que esse processo ainda ocorre de forma pontual e isolado, uma vez que a maioria das inovações desenvolvidas estão voltadas à resolução de problema internos. A participação popular na geração de inovação resulta em um sentimento de pertencimento, permite que o cidadão exerça sua cidadania e reforça a prática da democracia e, por essa razão, deve estar no cerne do desenvolvimento de tais iniciativas.

O presente estudo contribuiu para o avanço conceitual da inovação no setor público, distanciando da abordagem predominante de análise de iniciativas de sucessos e abordando a inovação como processo. Também propôs algumas diretrizes que poderão nortear o desenvolvimento de outros modelos de análise, possibilitando um novo olhar sobre a inovação no contexto brasileiro. Permite ainda avançar no preenchimento da lacuna de pesquisa identificada por Souza e Tonelli (2018), além de demonstrar a validade da adoção do software IRAMUTEQ como ferramenta de análise qualitativa.

Como possíveis caminhos para pesquisas futuras, sugere-se a construção de um modelo de análise baseado nas diretrizes propostas nesse estudo, com o intuito de validar sua aplicabilidade e assertividade. Também sugere-se a realização de pesquisas voltadas à identificação e análise dos resultados da inovação no setor público, especialmente no que se refere aos resultados negativos. A compreensão dos fatores que levaram ao insucesso de uma iniciativa pode contribuir para a ocorrência de iniciativas que sejam mais assertivas e eficientes. Também sugere-se mais estudos voltados à análise dos elementos presentes no âmbito da administração pública municipal que possam estimular ou limitar práticas inovadoras, bem como estudos voltados a discutir práticas de coprodução desenvolvidas dentro do contexto público brasileiro.

Por fim, ressalta-se que esse estudo caracteriza-se pela análise da percepção dos gestores e especialistas públicos no âmbito da administração pública federal e, por essa razão, não teve a pretensão de consolidar um retrato da inovação da administração pública federal, mas apresentar caminhos que possibilitem avançar na compreensão da mesma.

REFERÊNCIAS

Agolla, J. E., & Lill, J. V. (2013). Public sector innovation drivers: a process model. *Journal of Social Sciences*, 34, 165-176. doi: 10.1080/09718923.2013.11893128

- Andrade, J. A. (2001, outubro). O processo de inovação nas organizações públicas: integrando conceitos às práticas. *Anais do Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*, Campinas, SP, Brasil, 25.
- Bardin, L. (1995). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.
- Bloch, Carter. (2011). *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries*. Denmark: Final Report.
- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 310-319.
- Brandão, S. M. (2012). *Indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro - análise da percepção de dirigentes*, Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Brandão, S. M. & Bruno-Faria, M. d. F. (2013). Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista de Administração Pública*, 47(1), 227-248. doi:10.1590/S0034-76122013000100010
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. doi: 10.1111/puar.12238
- Camargo, B. V. & Justo, A. M. (2013). Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ. Recuperado em 13 janeiro, 2019 de <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/tutoriel-en-portugais>.
- Camões, M. R. S., Severo, W. R. & Cavalcante, P. (2017). Inovação na gestão pública federal: 20 anos do prêmio inovação. In P. Cavalcante, M. Camões, B. Cunha & W. Severo. (Orgs.). *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil*. (1 ed., p. 95-117). Brasília: Ipea.
- Castro, C. M. S. de, Isidro-filho, A., Menelau, S. & Fernandes, A. S. A. (2017). Antecedentes de inovações em organizações públicas do Poder Executivo federal. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(71), 126-141.
- Cavalcante, P. & Camões, M. (2017). Inovação pública no brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In P. Cavalcante, M. Camões, B. Cunha & W. Severo. (Orgs.). *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil*. (1 ed., p. 119-143). Brasília: Ipea.
- Cavalcante, P & Cunha, B. Q. (2017). É preciso inovar no governo, mas por quê? In P. Cavalcante, M. Camões, B. Cunha & W. Severo. (Orgs.). *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil*. (1 ed., p. 15-32). Brasília: Ipea.
- Cunha, B. Q. (2017). Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. In P. Cavalcante, M. Camões, B. Cunha & W.

- Severo. (Orgs.). *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil*. (1 ed., p. 43-57). Brasília: Ipea.
- De Vries, H. A., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2016). Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94 (1), 146-166.
- Escola Nacional de Administração Pública (2019). *Iniciativas premiadas no 22º Concurso Inovação no Setor Público*. Recuperado de <https://inovacao.enap.gov.br/22o-concurso-2/>.
- Farah, M. F. S. (2008). Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Revista Organizações & Sociedade*, 15(45), 107-126.
- Ferrarezi, E. & Amorim, S. (2007). Concurso inovação na gestão pública federal: análise de uma trajetória (1996-2006). *Cadernos ENAP*, 32.
- Ferrarezi, E., Amorim, S. & Tomacheski, J. A. (2010). Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal? *Cadernos ENAP*, 34, 11-51.
- Freitas, R. K. V. & Dacorso, A. L. R. (2014). Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 869-888.
- Gil, A. C. (2002) *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Isidro-Filho, A. (2017). Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. In P. Cavalcante, M. Camões, B. Cunha & W. Severo. (Orgs.). *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil*. (1 ed., p. 165-177). Brasília: Ipea.
- Isidro-Filho, A., Guimarães, T. A. & Perin, M. G. (2011). Determinantes de inovações apoiadas em tecnologias de informação e comunicação adotadas por hospitais. *Revista de Administração e Inovação*, 8(4), 142-159.
- Koch, P. & Hauknes, J. (2005, november). Innovation in the public sector. Publin Report, (D20). Oslo: Nifu Step. Recuperado de <http://www.step.no/publin/>
- Hadjimanolis, A. (2003). The barriers approach to innovation. *The International Handbook on Innovation*, 12(31), 559-573. doi: 10.1016/B978-008044198-6/50038-3
- Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I. & Røste, R. (2005). *On the differences between public and private sector innovation*. Oslo: Publin Report.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: past and present, *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.
- Hartley, J. (2013). Public and private features of innovation. In S. Osborne & L. Brown (Eds.). *Handbook of Innovation in Public Services*. Londres: Elgar Reference.
- Hughes, A., Moore, K. & Kataria, N. (2011). Innovation in public sector organisations: a pilot survey for measuring innovation across the public sector. Londres: Nesta.

- Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J. & Voet, J. V. D., (2014). The management of change in public organizations: a literature review. *Public Administration*, 92(1), 1-20. doi: 10.1111/padm.12040
- Lewis, J. M., Ricard, L. M. & Klijn, E. H. (2018). How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 288-307.
- Luke, B., Verreynne, M. L. & Kearins, K. (2010). Innovative and entrepreneurial activity in the public sector: the changing face of public sector institutions, *Innovation*, 12(2), 138-153.
- Mulgan, G. (2007). Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. Londres: Nesta. Recuperado em 01 junho, 2019 de https://media.nesta.org.uk/documents/ready_or_not.pdf
- Oliveira, L. G., Santana, R. L. F. de & Gomes, V. C. de. (2017). Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. *Cadernos ENAP*, 38, ISSN 0104-7078.
- Oliveira, L. F. & Santos Júnior, C. D. (2017). Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. In P. Cavalcante, M. Camões, B. Cunha & W. Severo. (Orgs.). *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil*. (1 ed., p. 33-42). Brasília: Ipea.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5a ed.). Nova Iorque: Free Press.
- Salge, O. & Vera, A. (2010). Benefiting from public sector innovation: the moderating role of customer and learning orientation. *Public Administration Review*, 72(4). doi: 10.2307/41506805.
- Salviati, M. E. (2017). *Manual do aplicativo Iramuteq* (versão 0.7 Alpha 2 e R Versão 3.2.3) [Software]. Planaltina, DF. Recuperado em 18 janeiro, 2019, de <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/manual-do-aplicativo-iramuteq-par-maria-elisabeth-salviati>
- Saraiva, L. A. S., & Capelão, L. G. F. (2000). A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing? *Revista de Administração Pública*, 34(2), 1-9.
- Souza, M. A. R., Wall, M. L., Thuler, A. C. M. C., Lowen, I. M. V. & Peres, A. M. (2018). The use of Iramuteq software for data analysis in qualitative research. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, 52, 1-7. doi: 10.1590/S1980-220X2017015003353
- Souza, S. A. & Tonelli, D. F. (2018). Inovação e co-criação: estado da arte e proposta de agenda de pesquisa aplicada à Administração Pública. *Anais do Encontro da ANPAD*, Curitiba, PR, Brasil, 42.
- Tidd, J., Bessant, J. & Pavitt, K. (1997). *Managing innovation: integrating technological, market and organizational change*. West Sussex: John Wiley & Sons.
- Tidd, J.; Bessant, J.; Pavitt, K. (2008). A inovação como um processo de gestão. In J. Tidd, J. Bessant & K. Pavitt, *Gestão da Inovação*, 85-125, Porto Alegre: Bookman.

- Valladares, P. S. D. A., Vasconcellos, M. A. de & Di Serio, L. C. (2014). Capacidade de inovação: revisão sistemática da literatura. *Revista de Administração Contemporânea*, 18(5), 598-626.
- Vargas, E. R. (2010). Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006). *Cadernos Enap*, 34, 58-115.
- Vieira, L. V. (2016). *Inovação no setor público: indutores, capacidades, tipos e resultados de inovação*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- VINUTO, J. (2014). A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, 22(44), 203-220.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. doi:10.1080/14719037.2014.930505

PRODUTO TÉCNICO

CARTILHA - É POSSÍVEL INOVAR NO SETOR PÚBLICO?

Com o objetivo de disseminar os conhecimentos obtidos ao longo desse estudo, foi elaborada a cartilha “É possível inovar no setor público?”. Essa cartilha consiste em um material de apoio, construído de forma didática, que subsidiará a realização de cursos de conscientização com gestores e servidores públicos. Esse material alinha-se ao terceiro objetivo específico proposto e compõe esse estudo como produto técnico, atendendo a proposta do programa ao qual essa dissertação está inserida. Essa cartilha é apresentada no Apêndice.

APÊNDICE

APÊNDICE – Cartilha - É possível inovar no setor público?

Suelen Aparecida de Souza Fernandes | Dany Flávio Tonelli

É POSSÍVEL **INOVAR** NO SETOR PÚBLICO?



SUMÁRIO

p. 2	Apresentação
p. 3	Capítulo 1 – Desmistificando a inovação no setor público
p. 4	Você sabe o que é inovação e a co-criação no setor público?
p. 5	8 Mitos e verdades sobre a inovação no setor público
p. 9	Capítulo 2 – Como estimular a inovação no setor público?
p. 11	Envolvimento do cidadão
p. 13	Envolvimento das universidades
p. 15	Envolvimento das empresas privadas
p. 17	Envolvimento de Startups
p. 18	Cooperação entre instituições e órgãos públicos
p. 20	Capítulo 3 – Possíveis caminhos para a implementação da inovação no setor público
p. 25	Ideação
p. 29	Implementação
p. 31	Resultado
p. 32	Disseminação
p. 34	Capítulo 4 - Recapitulando
p. 36	Teste seus conhecimentos
p. 38	Referências

Caro Leitor,

Essa cartilha foi elaborada com o objetivo de compartilhar conhecimentos relativos à inovação e à co-criação no setor público. Ela traz os mitos e verdades referentes à inovação no setor público e também oferece possíveis caminhos que possibilitam a superação de barreiras à inovação e a criação de valor para as ações governamentais. E, mais do que demonstrar essas possibilidades, essa cartilha apresenta, de forma sucinta e didática, alternativas para a implementação da inovação no contexto das organizações públicas e das iniciativas coletivas.

Boa parte do conteúdo foi baseado em artigos científicos produzidos sobre o tema e em uma pesquisa realizada com 16 gestores e especialistas em inovação no setor público da administração pública federal¹. Os trechos das falas apresentados neste material são provenientes dessa pesquisa. A partir da análise desse material foi possível identificar as características que influenciam as práticas de inovação que ocorrem no contexto brasileiro.

Assim, esse material é um convite à reflexão sobre a forma como os produtos e serviços públicos têm sido criados e ofertados à sociedade brasileira e como podemos melhorar a formulação das políticas públicas voltadas à inovação de modo a trazer mais benefícios à população.

Essa cartilha é resultado de um projeto de dissertação do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública ofertado pela Universidade Federal de Lavras. Registram-se agradecimentos ao apoio do CNPq, sem o qual não seria possível a realização desse trabalho.

Boa leitura!



capítulo **1**

**DESMISTIFICANDO
A INOVAÇÃO NO
SETOR PÚBLICO**

VOCÊ SABE O QUE É INOVAÇÃO E CO-CRIAÇÃO NO SETOR PÚBLICO?

A palavra inovação está fortemente presente em nosso dia a dia, porém nem sempre compreendemos de fato o que ela significa. Trata-se de um conceito muito amplo e que assume diferentes definições de acordo com o contexto em que está inserido.

A inovação no setor público é compreendida como a geração de produtos, serviços, métodos ou processos que ofereçam valor público. O valor público, por sua vez, está relacionado à percepção, por parte da população, da importância que a política pública tem na resolução dos problemas que vivencia em seu dia a dia ou de que forma essa política traz benefícios para sua vida.

Para que a população de fato perceba esse valor, a mesma deve sair da posição de simples espectadora para se tornar membro ativo no processo de criação de inovação. Assim, a co-criação, entendida como a geração conjunta de valor através da interação entre diferentes atores², tem o potencial de gerar políticas públicas mais efetivas, capazes de responder aos anseios da população e que estejam alinhadas à finalidade do Estado, que é promover o bem comum.

Cabe ressaltar que a co-criação não se restringe somente ao envolvimento dos cidadãos de maneira individualizada, mas de diversos outros atores institucionais, como universidades, diversas instâncias governamentais, organizações da sociedade civil, empresas e outros, que contribuem para criação de políticas públicas mais inclusivas, colaborativas e com maior potencial de impacto público.



8 MITOS E VERDADES SOBRE A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

1. A inovação não se aplica ao setor público. Somente o setor privado precisa inovar.

Mito. Embora estejamos falando de universos muito diferentes, tanto o setor público quanto o privado precisam inovar. A inovação no setor privado está relacionada a sobrevivência no mercado, uma vez que vivenciamos um mercado altamente competitivo. Entretanto, é preciso lembrar que o Estado que não inova se afasta dos interesses do povo, que busca sempre obter produtos e serviços públicos de maior qualidade. Dessa forma, a inovação no setor público não está atrelada a competitividade, mas sim a geração de valor público, ou seja, a geração de políticas públicas que sejam vistas como algo bom pela população³.

2. Inovar significa criar algo que ainda não existe.

Mito. A inovação não se limita a criação de algo inexistente, mas algo que seja novo para a realidade em questão. Vamos traduzir isso. Não é necessário criar algo inédito, algo que não exista em lugar nenhum, mas algo que seja novo para o meu setor, para o meu departamento ou para a minha instituição. Assim, é possível adotar algo, que já tenha sido implementado em outra organização, na organização em que você atua, sem que isso deixe de ser uma inovação. Entretanto, é preciso se atentar para o fato de que as organizações são diferentes, assim como sua realidade e, por essa razão, podem ser necessárias algumas adaptações. Mas acredite, vale apenas investir nessa ideia!

3. Inserir a população na geração de inovação é demorado e trabalhoso.

Verdade. A participação popular na geração de políticas públicas não tem o objetivo de tornar esse processo mais fácil e rápido, mas sim, torná-lo mais inteligente. As políticas públicas são pensadas para solucionar os problemas vivenciados pela população, e quem melhor do que ela para dizer o que precisa ser feito? Assim, ouvir a população, suas necessidades e expectativas, resulta na criação de políticas públicas mais assertivas e alinhadas às reais necessidades da população.

4. O funcionário público é desmotivado e não gosta de inovar.

Mito. A estabilidade profissional e, em alguns casos, a realização de tarefas rotineiras e engessadas, podem refletir uma imagem distorcida do funcionário público, que é visto pelo senso comum, como alguém desmotivado e que busca fazer somente o que é pago para fazer. Mesmo atuando em um cenário altamente burocrático, verifica-se que há muitos colaboradores públicos altamente capacitados e empenhados em promover inovações capazes melhorar a qualidade dos produtos e serviços públicos e/ou implementar ferramentas e metodologias que possibilitem o melhor atendimento das necessidades da população. Destaca-se que há um crescimento na quantidade de profissionais públicos que estão buscando fazer a diferença, não somente em sua área de atuação, mas também estabelecendo parcerias que possibilitem que esses benefícios cheguem à sociedade de modo geral. Você conhece pessoas assim na sua instituição?

“Qualquer organização tem mentes inovadoras, tem pessoas que vão sempre querer enxergar um passo à frente. Mesmo no serviço público, embora seja um pouco menos, uma vez que é mais complicado a geração de inovação devido a amarra burocrática e jurídica”. (Chefe de divisão na Coordenação Geral de Auditoria – Ministério da Saúde).

5. A participação da população não é necessária pois não entendem de política pública e não gostam de participar.

Vamos por partes. O envolvimento do cidadão na elaboração das políticas públicas é algo essencial, uma vez que ele é o beneficiário final desse processo. Mas, de fato, verifica-se que a população possui um entendimento limitado da política em si. Isso pode ser justificado pelo fato de que o linguajar utilizado para se falar de política, é um linguajar que exclui boa parte da população. Traduzir o linguajar político para o linguajar da população permite que ela de fato se envolva nessa discussão e, acima de tudo, compreenda como isso a afeta no dia a dia.

6. O excesso de burocracia limita a inovação no setor público.

Verdade. De fato, a burocracia configura-se como uma poderosa barreira à inovação no setor público¹, uma vez que busca a manutenção do status atual gerando

resistência ao novo e limitando a autonomia e a criatividade das pessoas dentro da organização. A inovação, por sua vez, tem como carro chefe a criatividade e o pensar diferente, sendo um caminho viável para superar essa barreira e possibilitar que mudanças ocorram no sentido de estimular mais práticas inovadoras.

7. A inovação envolve riscos, portanto não deve ser implementada no setor público, uma vez que se trata de dinheiro público.

Vamos refletir um pouquinho antes do veredito. Inovar implica em romper paradigmas e pensar fora da caixinha. Por essa razão, a inovação envolve riscos e incertezas e, conseqüentemente, a possibilidade de falhas. Não há garantias de que uma inovação gere resultados positivos, uma vez se caminha em um território desconhecido. É preciso desmistificar a ideia de que o erro é algo ruim e compreender que o erro, na verdade, é uma fonte muito rica de aprendizado que possibilita a criação de inovações futuras com maiores chances de sucesso. Dessa forma, o setor público deve encontrar formas de lidar com o risco de modo calculado. O erro também não pode resultar de ações despreparadas ou da falta de planejamento. A partir desse processo de tentativa e erro, novas portas se abrirão para a geração de inovações que permitam a redução de custos, a melhor utilização dos recursos públicos e, conseqüentemente, mais benefícios para a população.

“Teve um evento que eu participei no ano passado, em que os correios fizeram uma apresentação muito interessante porque a ideia era que apresentassem uma inovação que eles conseguiram implantar nos correios e eles começaram a dizendo que a inovação foi uma tentativa que deu errado e que o erro para eles foi uma experiência muito importante, pois utilizaram como insumo para outras estratégias desenvolvidas dentro da instituição”. (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Ministério do Planejamento).

8. A inovação está focada na tecnologia.

Mito. Há uma crença equivocada de que a inovação está focada apenas na geração ou adoção de novas tecnologias. Isso pode explicado pelo fato de que a inovação tecnológica é mais conhecida e divulgada. Sem dúvidas, é um importante instrumento para a geração de inovação, mas isso não quer dizer que não é possível inovar sem o uso da tecnologia. A

criação de políticas públicas que promovam maior inclusão social ou a criação de novas leis e regulamentos que reduzam a burocracia, são exemplos de inovações no setor público que não dependem da tecnologia para acontecer. Assim, não há desculpas para não inovar.



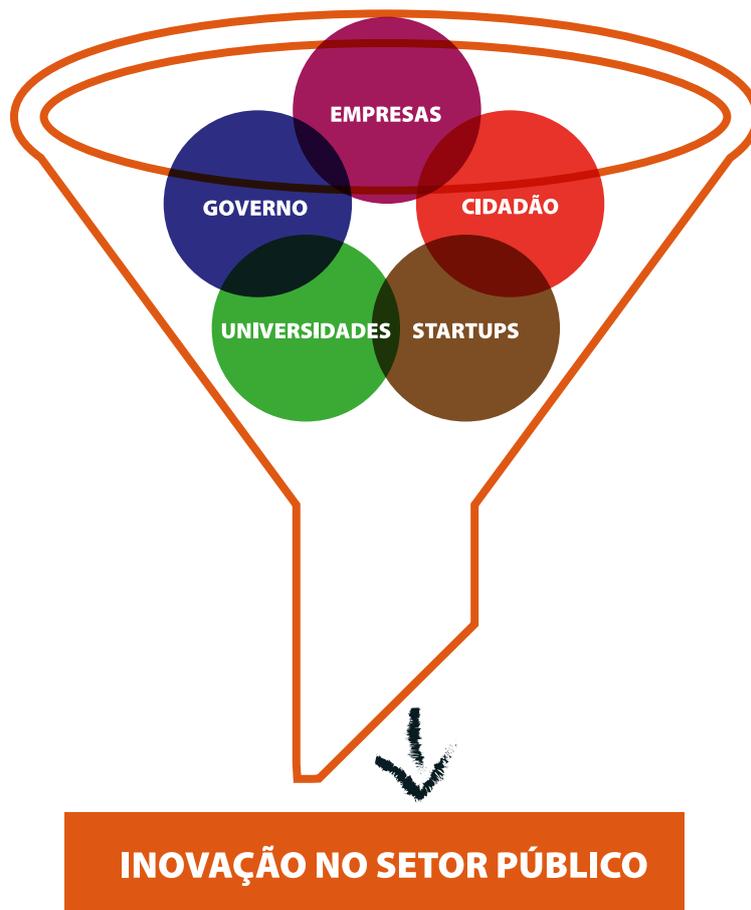
capítulo **2**

**COMO ESTIMULAR
A INOVAÇÃO NO
SETOR PÚBLICO?**

Tal como destacado anteriormente, a inovação no setor público caminha em direção a processos mais colaborativos através do envolvimento de diferentes atores. O envolvimento desses atores é um poderoso caminho para superação das barreiras à inovação vivenciadas no setor público brasileiro¹. Vejamos como esse envolvimento pode ser entendido na prática.

“Passamos muito tempo em contato com linhas de pensamento e formas de trabalhar e quando se convida um parceiro do setor privado ou da sociedade civil que tem uma experiência diferenciada, se muda a ótica de visão de quem está aqui dentro pensando política”.
(Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Ministério do Planejamento)

“Eu não vejo hoje projetos de sucesso, sem ter uma colaboração”.
(Pesquisador da área de inovação no setor público - Universidade Federal de Brasília).



ENVOLVIMENTO DO CIDADÃO

A elaboração de políticas públicas tem como objetivo oferecer melhor qualidade de vida à população, por meio do desenvolvimento de programas capazes de solucionar os problemas vivenciados pelos cidadãos. Mas como solucionar esses problemas se muitas vezes a política é desenhada por pessoas que não vivenciam as dificuldades de quem está na ponta? Dessa maneira, conhecer profundamente a demanda que motivará essa iniciativa é de extrema importância para que a solução desenhada possa render frutos positivos e solucionar o problema em questão de forma efetiva. E quem melhor do que o próprio cidadão para dizer quais são os problemas que ele enfrenta no seu dia a dia?

O envolvimento dos cidadãos nos processos de elaboração das políticas públicas têm sido uma preocupação em diversos países do mundo². Essa preocupação também se manifesta em algumas iniciativas inovadoras desenvolvidas no setor público brasileiro. A formulação participativa do “Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR)” é uma iniciativa que ilustra bem essa questão. Desenvolvida pela Fundação Nacional de Saúde, essa iniciativa tem como objetivo a elaboração de ações voltadas a implementação do saneamento básico em áreas rurais⁴. Entretanto, é preciso lembrar que existem particularidades em comunidades localizadas na zona rural que são específicas de cada região e que, por essa razão, necessitam que os programas criados sejam pensados para aquela realidade. Para superar esse desafio, a Fundação Nacional de Saúde tem buscado envolver gestores, pesquisadores, especialistas, órgãos públicos municipais e estaduais e, é claro, a população rural, que conhecem, como ninguém, os problemas e dificuldades relativas ao saneamento básico em sua região⁴. Atividades como oficinas, debates e seminários, têm sido desenvolvidas em diversas regiões do país com vistas a possibilitar o diálogo e a troca de conhecimentos e experiências entre universidade, governo e sociedade⁴. Embora seja um programa ainda em construção, é possível perceber o potencial alcançado quando se combinam os conhecimentos políticos, acadêmicos e populares na elaboração de soluções para os problemas sociais.

“Quando as pessoas conhecem determinada política mais a fundo, tendem a respeitar mais e a respeitar a própria entrega que está sendo feita. Quando se esconde ou limita o acesso, se gera mais desconfiança para quem recebe. Trazer a sociedade para participar desse tipo de processo gera ganho para todo mundo, principalmente ganho de confiança”. (Coordenador substituto de recursos logísticos – INEP).

“A principal característica é a geração de valor para o serviço sob a ótica do cidadão. (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Ministério do Planejamento).



ENVOLVIMENTO DAS UNIVERSIDADES

As universidades são instituições voltadas à produção de conhecimentos que são obtidos por meio do desenvolvimento de pesquisas científicas. Essas pesquisas geram frutos importantes que, muitas vezes, se limitam aos muros dessas instituições ficando restrito apenas aquele grupo de alunos e professores que estiveram envolvidos naquela produção. Assim, o conhecimento fica subaproveitado e não se converte em benefícios para a sociedade. Dessa forma, o conhecimento gerado nessas instituições precisa refletir a sua missão, que é transformar a sociedade por meio da produção e disseminação de conhecimentos técnicos e científicos. Verifica-se que esse potencial tem sido pouco explorado pelo poder público e pelo mercado, gerando um distanciamento entre a universidade e a sociedade em geral. Entretanto, quando o poder público e as universidades unem forças para a geração de inovação, os resultados são surpreendentes.

Diante da necessidade de redução dos gastos públicos com manutenção, o Ministério da Educação em parceria com a Universidade Federal de Lavras, lançou o “Desafio da Sustentabilidade¹”. A proposta dessa iniciativa foi identificar propostas inovadoras para a redução do consumo de água e energia nas universidades e institutos federais. E quem melhor do que os próprios alunos e professores para dizer como reduzir esses gastos em sua instituição? Por meio da realização de uma consulta pública, foram geradas 18 mil ideias de como reduzir o consumo de água e energia, demonstrando o potencial de iniciativas dessa natureza. Para realizar um projeto dessa dimensão, a utilização de um software capaz de dar segurança e confiabilidade a esse processo foi de grande importância. O software utilizado foi fornecido empresa ProGolden através de um acordo de cooperação sem envolvimento de recursos financeiros. A ProGolden é uma empresa que nasceu incubada na Universidade Federal de Lavras e que, para adaptar seu software às necessidades do “Desafio da Sustentabilidade”, contou com consultorias gratuitas de analistas para o aprimoramento do sistema.

“A ProGolden, tinham o interesse de tornar o sistema deles conhecido e, ao mesmo tempo, queriam aprimorar o sistema. Então não pagamos nada, mas maltratamos e forçamos o sistema deles. Eles foram inovando e aperfeiçoando o sistema para atender a nossa demanda. Então entendemos que foi uma operação de ganha-ganha”. (Pesquisador na área de inovação no setor público com 23 anos de experiência no setor público em diversos cargos de direção e chefia).

Para incentivar a participação, foram distribuídas premiações para as instituições que

gerassem o maior número de ideias. O recurso recebido pela universidade e pelos institutos federais premiados foi destinado ao desenvolvimento de projetos relacionados à economia de água ou de energia elétrica. Através da doação de fundos realizada pela Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural (FUNDECC), alunos e professores também foram premiados.

Outro projeto que merece destaque é o “ForPDI”¹. Esse projeto de extensão desenvolvido na Universidade de Alfenas em parceria com a Universidade Federal de Lavras e a Universidade de Brasília, contou com o apoio do MEC e teve como objetivo auxiliar as universidades nos processos referentes ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Esse software de informatização do PDI é uma plataforma gratuita que está presente em mais de 20 Universidades. Possibilita não somente a criação do PDI, mas também permite acompanhar, monitorar e avaliar o andamento das metas traçadas e dos resultados obtidos em tempo real. Essa inovação trouxe importantes resultados, tais como a simplificação do processo e maior transparência e confiabilidade das informações.

“Esse foi um trabalho bem colaborativo, onde foi criada uma comissão, a ForPlad. Essa comissão acompanhou a equipe de execução, desenvolvemos o projeto e na sequência fizemos então a disponibilização. Qualquer instituição pública ou privada pode baixar o sistema no repositório e estar sendo cadastrado no portal do software público”. (Pesquisador da área de inovação no setor público e participante do projeto ForPDI).

E você ainda tem dúvidas do potencial dessa parceria?



ENVOLVIMENTO DE EMPRESAS PRIVADAS

Atender aos anseios de uma população exigente e que vivencia problemas cada vez mais complexos, não é uma tarefa fácil para o setor público. Esse quadro é reforçado por um cenário de restrições orçamentárias que limitam o investimento na criação novos produtos públicos. As empresas, por sua vez, percebem na criação de novos produtos, oportunidades para se manterem atuantes e competitivas no mercado, onde a competição é cada vez mais acirrada. Como dissemos anteriormente, inovar no setor público é diferente de inovar no setor privado, mas, e se pudéssemos juntar as duas coisas? Foi o que aconteceu no Programa Caminhos da Escola¹.

O transporte escolar rural no Brasil era feito por meio de ônibus fabricados para rodar em estradas asfaltadas. Os ônibus direcionados para esse fim, em geral, eram ônibus sucateados ou não possuíam a qualidade ou as características adequadas para fazer esse tipo transporte de forma segura e eficaz. O “Programa Caminhos da Escola”, criado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nasceu com a finalidade de solucionar os problemas enfrentados por alunos da zona rural que tinham muitas dificuldades para chegar à escola¹. Crianças e adolescentes tinham seu acesso à educação limitado, e por vezes suspenso, por causa dos ônibus que ficavam presos em atoleiros ou precisavam de manutenções constantes, o que contribuía para o crescimento da evasão escolar de alunos da zona rural.

O estabelecimento de relações colaborativas entre diferentes atores foi crucial para o sucesso dessa iniciativa, visto que ainda não existia no Brasil, um modelo de ônibus escolar rural. E o envolvimento das empresas fabricantes de ônibus, abertas a criação de um modelo de ônibus com as características necessárias para rodar em zona rural, contribuiu de forma significativa para o surgimento do primeiro modelo de ônibus para o transporte escolar rural no Brasil¹. E esse não foi um trabalho fácil pois tiveram que repensar todo seu processo produtivo, assim como a questão da assistência técnica para esses veículos.

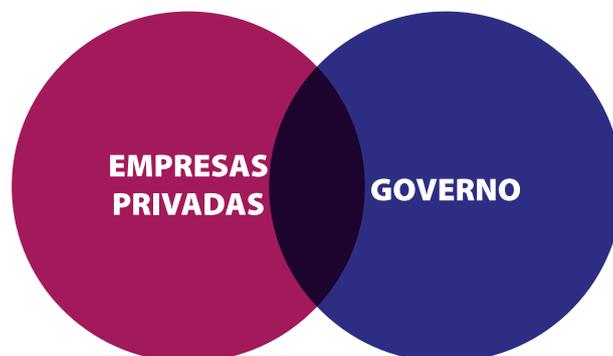
“Uma questão importante é assistência técnica. Elas tiveram que capacitar as suas concessionárias, suas assistências técnicas locais e regionais para prestar assistência técnica aos estados e municípios de um produto que até então não tinham”. (Especialista em Políticas de Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais – FNDE).

Com características que foram pensadas considerando as particularidades da zona rural, o ônibus do “Programa Caminhos da Escola” é um ônibus mais alto, que possui tração e lanternas traseiras e atinge a velocidade máxima de 70 km/h¹. Essa parceria

gerou ganhos para tanto para o poder público quanto para as empresas. O poder público passou a comprar um ônibus com maior qualidade e menor custo devido a compra em larga escala. E a indústria, por sua vez, ampliou seu leque de produtos abrangendo um mercado até então inexistente e alavancando suas vendas, uma vez que passou a atender todo o país.

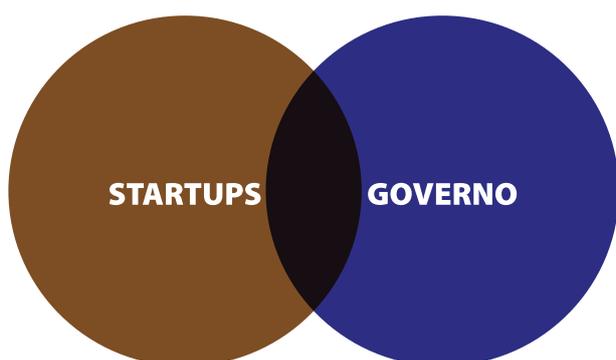
“O ano em que tivemos o maior volume de compras foi em 2012, onde compramos cerca de 40% da produção nacional de ônibus, não somente ônibus escolar. E para a indústria, isso representa um ganho em escala, além de ser um produto muito bem aceito na sociedade, o que gera um componente de marketing importante para ela. (...) Todas as grandes fabricantes de ônibus hoje participam do Programa Caminhos da Escola e fazem inovações técnicas. Elas competem por inovação”. (Especialista em Políticas de Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais – FNDE)

Dessa forma, o “Programa Caminhos da Escola” abriu as portas para que crianças e adolescentes possam ter acesso à educação por meio de um transporte escolar mais eficiente, seguro e confortável, demonstrando o potencial existente na colaboração entre o setor público e o setor privado.



ENVOLVIMENTO DE STARTUPS

A tecnologia está fortemente presente na vida das pessoas e tem sido uma grande aliada na resolução dos problemas diários. Além das comodidades do dia a dia, a tecnologia também abre uma grande oportunidade para que haja um estreitamento na relação entre governo e sociedade através da alteração na forma como os serviços públicos são ofertados. Dentre as muitas barreiras à inovação presentes no setor público brasileiro¹, destaca-se o baixo investimento em tecnologias em decorrência das limitações orçamentárias e da carência de profissionais da área, o que limita a exploração desse potencial. Então, como superar esse desafio? Através do envolvimento das startups na resolução de problemas públicos e na geração de facilidades para a população. Esse é o objetivo do programa desenvolvido pela Secretaria do Estado de São Paulo – o “Pitch Gov”⁵. Esse programa busca identificar e implementar soluções tecnológicas desenvolvidas por startups que sejam capazes de solucionar os desafios presentes nas mais diversas áreas. O programa é constituído por 4 fases. A primeira fase está voltada à identificação dos problemas que nortearão o desafio a ser superado. Na segunda fase acontece o chamamento público, onde as startups interessadas em participar do programa apresentam a sua proposta. Em seguida, acontece o processo de análise e seleção das startups. E por fim, são realizados os testes, a validação da melhor solução e a assinatura do convênio. Entre as soluções propostas encontram-se, por exemplo, plataformas que aproximam prestadores de serviços, tais como costureiras, pedreiro e manicures, de seus clientes potenciais, gerando ganhos para o Estado, para as startups, para os prestadores de serviço e para os cidadãos.



O que são startups?

Startups são empresas recém criadas que tem como objetivo criar soluções inovadoras para problemas existentes. Para serem consideradas startups, as empresas devem cumprir três requisitos: ter uma ideia inovadora, que seja repetível e que tenha potencial para rápido crescimento.

COOPERAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES E ORGÃOS PÚBLICOS

Os governos possuem diferentes níveis: federal, estadual e municipal. Em cada instância há multiplicidade de agências, órgãos e departamentos, que muitas vezes não se interagem. Parece estranho, mas é muito comum encontrar duas secretarias de estado conduzindo políticas públicas com objetivos semelhantes, porém sem articulação entre as ações.

A importância do trabalho colaborativo se deve ao fato de que as dificuldades e limitações que um órgão público enfrenta, também podem ser comuns a outros órgãos, ou ainda melhor, podem ser supridas por outro órgão ou instituição pública¹. Assim, é preciso buscar a colaboração não somente com atores externos, mas também a colaboração entre atores internos. Muitos benefícios podem ser obtidos com esse processo, tais como aumento do apoio político, superação das limitações em relação a mão de obra e capacitação e melhor utilização dos recursos públicos.

Um caminho para superação das barreiras à inovação no setor público seria os órgãos se unirem e buscarem soluções coletivas, buscar soluções e inovações em rede, pois as dificuldades que enfrentamos na educação não são tão diferentes das dificuldades que a saúde enfrenta em termos de inovação. Claro que ajustes são necessários em relação à realidade, a estrutura e a cultura organizacional, mas é possível se organizar para buscar inovações coletivas, pois duas cabeças pensam melhor que uma, gerando ganhos também em relação a otimização de gastos com tentativas e processos. (Coordenadora de Gestão e Inovação no FNDE).

Algumas iniciativas têm sido desenvolvidas de forma colaborativa dentro do setor público brasileiro. O “SINESP Cidadão”⁵ é uma iniciativa desenvolvida pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Essa iniciativa consiste na criação de um aplicativo que possibilita ao cidadão consultar informações sobre veículos roubados, pessoas desaparecidas e mandados de prisão, permitindo que o mesmo se envolva na segurança pública e exercite sua cidadania.

Mas como isso funciona na prática? Imagine a seguinte situação: você finalmente encontrou o tão sonhado carro, mas tem dúvidas sobre a procedência do veículo. Esse aplicativo permite que você consulte, através da placa do veículo, se esse veículo é roubado ou clonado. Ou ainda, você está procurando alguém para trabalhar na sua empresa e tem

dúvidas sobre algum candidato? É possível que você consulte, de forma segura e discreta, a existência de mandados de prisão expedido para essa pessoa, dando maior segurança para a população em geral. Essa iniciativa gerou importantes resultados, tais como a devolução de veículos roubados a seus proprietários e o cumprimento de mandados de prisão que estavam pendentes⁵. Iniciativas dessa natureza permitem ao Poder público entregar serviços públicos de maior qualidade e possibilita que o cidadão contribua para a construção de uma sociedade mais segura.

“Eu gosto muito desse caso porque simplifica a prestação de serviços públicos e, do ponto de vista do processo de inovação, se percebe que normalmente são processos baseados na colaboração, onde se tem a interação do Estado ou de uma organização pública com outra, afim de produzir essa solução. Então são casos assim que mostram, principalmente, benefícios para a sociedade, onde o Estado entrega serviços de diferentes maneiras para que haja percepção de valor”. (Pesquisador da área de inovação no setor público - Universidade Federal de Brasília).





capítulo

3

**POSSÍVEIS CAMINHOS
PARA A IMPLEMENTAÇÃO
DA INOVAÇÃO NO
SETOR PÚBLICO**

Ao se falar de inovação no setor público, é comum ouvir pessoas e até mesmo servidores públicos dizerem: “sempre foi feito dessa forma”, “em time que está ganhando não se mexe” ou “não precisamos mudar nada”. Entretanto, a inovação no setor público deixou de ser apenas uma escolha para se tornar algo essencial. Mudanças como aumento na expectativa de vida da população, por exemplo, fazem com que o volume de pessoas que utilizam os serviços públicos de saúde aumente. E como atender a essa demanda em um cenário de fortes restrições orçamentárias e limitações de recursos materiais, tecnológicos e humanos¹? A resposta é inovando. Se o Estado não inova, ele perde sua capacidade de responder às expectativas e demandas sociais.

Nesse capítulo, serão apresentados alguns possíveis caminhos que podem nortear o desenvolvimento de práticas inovadoras no setor público. Cabe ressaltar que não se espera esgotar a discussão sobre o tema ou apresentar uma receita de bolo, mas oferecer alternativas e possibilidades para que a inovação esteja presente nas atividades das organizações públicas.

Antes de começarmos a discutir as etapas do processo de inovação, precisamos primeiramente compreender alguns aspectos que estão presentes no ambiente onde a inovação acontece. Vamos começar falando sobre os aspectos que antecedem a inovação, também conhecidos como indutores. Esses indutores nada mais são do que gatilhos que fazem com que uma inovação aconteça⁶. Há um número significativo de indutores que podem desencadear iniciativas inovadoras¹. Podem surgir em resposta a algum problema específico, como forma de melhorar algum produto ou serviço público, em decorrência do surgimento de novas tecnologias, em atendimento à imposições legais, dentre outros⁶.

Outro aspecto relevante a ser discutido refere-se aos determinantes da inovação, ou seja, aos fatores que, embora não gerem inovação, dificultam ou facilitam a ocorrência da mesma⁶. Como exemplo de fatores que dificultam a inovação, também conhecidos como barreiras à inovação, podemos citar a rotatividade de gestores públicos, o excesso de burocracia e a falta de apoio das lideranças¹. A rotatividade de gestores públicos configura-se como uma barreira à inovação, uma vez que geração e implementação de uma inovação é um processo longo que muitas vezes não se finaliza no período de um mandato¹. Assim, quando outro gestor assume o cargo, traz consigo outras diretrizes que muitas vezes não se alinham aquela iniciativa, marcando o fim da mesma.

O excesso de burocracia também se configura como uma barreira pois limita a criatividade, a autonomia e a liberdade dos servidores públicos, fazendo com que os mesmos não se sintam confortáveis ou motivados a inovar¹. Dentro desse aspecto, se destaca ainda o forte apego a normas e regulamento e a resistência a mudança que caminham na contramão da inovação.

Cabe ainda ressaltar, que o envolvimento das lideranças públicas nas iniciativas de inovação é um ponto crucial. Entretanto, boa parte dos líderes públicos têm medo de se envolver nessas iniciativas em virtude do risco de falhas presente no processo¹. Caso uma iniciativa dê certo, maravilha, mas caso dê errado pode gerar diversas consequências. Dentre as possíveis consequências, podemos listar a responsabilização pelos recursos utilizados, a perda de influência política e impacto na sua imagem pública. Por essa razão, a adesão das lideranças em iniciativas inovadoras ainda é um desafio a ser superado no setor público.

Também existem elementos que facilitam o desenvolvimento ou adoção de inovações⁶. A existência de um ambiente de trabalho pautado na colaboração e confiança facilita a geração e o compartilhamento de ideias que podem se transformar em inovações importantes¹. O envolvimento de diferentes atores, em especial dos gestores e líderes públicos, possibilita que as iniciativas inovadoras¹ ganhem força e se desenvolvam com mais facilidade. Além disso, existem características particulares de cada instituição que podem fortalecer a cultura de inovação no setor público.

Dessa forma, conhecer o ambiente onde estamos inseridos é fundamental para o desenvolvimento de iniciativas inovadoras e alguns questionamentos podem ajudar nisso.

- *As pessoas dentro da minha organização sabem o que é a inovação e qual sua importância para a nossa realidade?*
- *Qual a postura da nossa liderança frente a inovação?*
- *Estamos preocupados em criar melhorias nos processos ou serviços públicos que realizamos?*
- *Temos um ambiente favorável à discussão e ao compartilhamento de ideias?*
- *Buscamos identificar e compreender as necessidades do nosso usuário final?*
- *Quais barreiras e facilitadores podem impactar o desenvolvimento de práticas inovadoras em minha organização?*

Questões como essas podem balizar uma reflexão sobre as particularidades de cada organização. A utilização de ferramentas como a análise SWOT também pode ajudar, uma vez que possibilita a realização de uma análise ampla da organização considerando não somente aspectos internos, mas externos também. Embora seja uma ferramenta criada para o setor privado, sua aplicação no setor público tem um grande potencial. Já pensou em como seria legal construir isso coletivamente?



O que é Análise SWOT?

A análise SWOT é uma ferramenta que permite analisar o ambiente interno (através da análise dos pontos fortes e fracos) e externo (através da análise das ameaças e oportunidades) das organizações, permitindo identificar as limitações e potencialidades presentes em cada realidade.

Agora que já conhecemos o ambiente onde as inovações acontecem, podemos falar sobre o processo de inovação. O processo de inovação apresentado nessa cartilha foi elaborado pelos autores a partir dos resultados obtidos no estudo¹. Para facilitar a compreensão desse processo, o mesmo foi dividido em fases sendo elas: identificação da necessidade, ideação, testes, implementação, resultado e disseminação. Confira na figura a seguir.



A representação do processo de inovação na forma de um ciclo é adotada de forma a facilitar a compreensão dos elementos presentes no processo bem como sua evolução, entretanto essa linearidade e previsibilidade não acontece na prática. Isso acontece por várias razões, tais como o fato de que os processos podem acontecer de forma simultânea ou podem não seguir a sequência das etapas propostas.

Vamos entender melhor isso. Existem iniciativas que podem não oferecer a oportunidade de realização de testes e podem ser implementadas sem que haja essa etapa. Outras iniciativas podem não passar da fase de teste, devido a impossibilidade de implementação. Outro cenário possível refere-se a possibilidade de que a fase de implementação e ideação andem juntas, uma vez que a inserção de novos atores na fase de implementação gera

novos insights que não foram considerados anteriormente, sendo necessário retornar a fase de ideação. Dessa forma, as etapas e a sequência das fases do processo de inovação podem ser alteradas ou eliminadas de acordo com as particularidades de cada iniciativa e público-alvo.

Feitas as devidas observações, vamos então conhecer as fases presentes no processo.

Identificação da necessidade

Essa fase possui uma estreita relação com os indutores da inovação pois é o momento em que serão identificadas as razões que fazem com que a inovação seja necessária. Levar água a regiões que vivenciam o problema da seca, gerar emprego e renda para cidadãos com baixo nível de escolaridade, atender a exigências legais ou transformar processos manuais em processos digitais são algumas demandas que podem desencadear soluções inovadoras. Mas é preciso lembrar que para suprir uma necessidade ou solucionar um problema é preciso conhecê-lo profundamente. Por essa razão, o envolvimento de diferentes atores nesse processo, em especial o beneficiário dessa inovação, possibilitará uma visualização mais ampla e correta do desafio a ser superado, gerando maior possibilidade de sucesso.

No caso do ForPDI, ouvir as universidades foi fundamental para que pudéssemos desenvolver algo que realmente atendessem as necessidades delas. (Pesquisador da área de inovação no setor público - Universidade Federal de Brasília).

Como fazer isso?

Esse é um momento muito importante pois determinará o sucesso ou fracasso da iniciativa na resolução do desafio enfrentado. Existem algumas ferramentas que podem ajudar na realização desse diagnóstico inicial e a pesquisa etnográfica*¹ é um delas. A pesquisa etnográfica nada mais é do que ir a campo, de forma planejada e estruturada, para conhecer a realidade vivenciada pelo usuário do produto ou serviço público. Se trata de compreender localmente os problemas, as necessidades e as expectativas do público que se pretende alcançar por meio da iniciativa de inovação.*¹

Outro caminho interessante é a utilização dos canais de ouvidoria. A ouvidoria é popularmente conhecida como um “local para se fazer reclamações”. Mas, e se pudéssemos

*Para conhecer mais detalhes dessa ferramenta acesse o site:
<https://www.wegov.net.br/entendendo-pesquisa-etnografica/>.

utilizá-la de outra forma? A ouvidoria ativa é uma abordagem que já tem sido utilizada em algumas áreas, como na área de saúde. Confira o relato a seguir:

Existem estruturas como a ouvidoria que funcionam não apenas passivamente recebendo reclamações, mas também ativamente onde se busca informações ligando para o cidadão. Um exemplo é a rede cegonhas, onde se liga para a mulher que passou por um parto nos últimos 180 dias, para saber como foi a experiência dela, se o parto foi normal ou cesárea. (Coordenadora da Execução Orçamentária Financeira - Ministério da Saúde).

Muitos caminhos podem ser adotados nessa fase e a escolha dependerá do público-alvo que se pretende alcançar. A inovação será direcionada para o público interno ou externo? Qual o volume viável de pessoas que podemos envolver nessa etapa? Quais os recursos disponíveis para isso? Essas e outras questões podem ajudar na escolha da ferramenta mais adequada.

Ideação

A fase de ideação corresponde ao momento de geração de ideias capazes de solucionar o desafio identificado⁷. Embora a fase de ideação seja marcada pela geração de ideias, não quer dizer que tenham que ser ideias totalmente novas. Essa fase pode ser caracterizada pela geração de propostas inéditas, melhoria em produtos ou serviços já existentes ou adoção de soluções desenvolvidas por outras instituições.

Se o caminho escolhido for gerar uma nova ideia, é preciso ter em mente que esse é um processo demorado e que a concepção de uma boa ideia passa pela geração de muitas ideias ruins. Dessa forma, a preocupação nesse momento não deve ser a geração de uma boa ideia, mas a geração de muitas ideias. Também é possível que a solução do problema identificado não venha apenas de uma ideia, mas da combinação de duas ou mais.

Existe ainda a possibilidade de que a solução necessária venha de algo que já existe dentro da organização. Assim, a preocupação é identificar quais serão as alterações necessárias para que aquele produto ou serviço se adapte melhor a realidade do seu usuário final, sejam eles servidores públicos ou cidadãos.

A adoção de soluções desenvolvidas por outras instituições traz algumas vantagens. O fato de já terem sido implementadas e seus resultados e limitações serem conhecidos, gera não somente a redução do risco de falhas, mas também a possibilidade de troca de conhecimentos entre a instituição que pretende adotar a inovação e a instituição geradora da mesma.

Cabe ressaltar entretanto, que as organizações são diferentes entre si e, por essa razão, existem particularidades que não podem ser ignoradas nesse processo. Assim, alguns ajustes na solução proposta podem ser necessários para contemplar as particularidades da instituição que pretende adotar a inovação.



Independente do caminho escolhido, o envolvimento de diferentes atores nesse processo é essencial, em especial, a participação do usuário final, ou seja, o beneficiário da inovação que está sendo gerada, pois quem melhor que ele para dizer o que resolve o seu problema?

Como fazer isso?

Existem algumas ferramentas que podem facilitar a realização da fase de ideação, tais como o brainstorming*¹, crowdstorming, hackathon e o benchmarking. O brainstorming, também conhecido como “tempestade de ideias” é um técnica para geração de grandes volumes de ideias. Essa técnica se aplica melhor para grupos menores e, no setor público, pode ser utilizada para gerar inovações internas voltadas a melhoria dos processos diários e resolução de problemas de gestão. A aplicação dessa técnica consiste na apresentação do problema a ser resolvido e todos os participantes têm liberdade para propor soluções, independentemente se são boas ou não, sem julgamentos. O objetivo é gerar o maior volume de ideias possível e depois selecionar as melhores.

Mas, se a ideia for envolver um grande número de pessoas, o crowdstorming*² é um caminho promissor. Trata-se de uma técnica que liga governo e multidões, por meio da internet, para a geração coletiva de ideias capazes de solucionar os desafios sociais. Essa foi a metodologia utilizada na realização do “Desafio Sustentabilidade” realizado pelo Ministério da Educação.

*¹ Para conhecer melhor como aplicar essa técnica acesse o site:

<https://www.faj.br/como-fazer-uma-sessao-de-brainstorming-funcionar/>.

*² Para conhecer melhor o processo de aplicação dessa ferramenta, acesse o link:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8801/1/Inova%C3%A7%C3%A3o%20aberta.pdf>.

Conhecemos o Brainstorming onde você pega 6, 7 pessoas, põe em uma mesa e aquelas pessoas vão ter ali uma tempestade de ideias. Mas quem somos nós aqui em Brasília para saber quais são as ideias para resolver os problemas lá da UFLA ou da Universidade Federal do Amazonas ou da federal do Acre? Isso não daria certo. Então usamos o Crowdstorming, que é uma tempestade de ideias com multidões e desenvolvemos essa consulta. (Pesquisador na área de inovação no setor público)

Os hackathons*¹ são maratonas que envolvem profissionais de diversas áreas, tais como desenvolvedores de sistemas, profissionais de Tecnologia de Informação (TI), cidadãos, políticos e gestores públicos, entre outros, que divididos em equipes elaboram coletivamente ideias que possam ser aplicadas para solucionar um problema público.

O benchmarking*², por sua vez, pode ser utilizado na busca de soluções inovadoras desenvolvidas por outras instituições. Essa ferramenta é amplamente utilizada no setor privado, entretanto, nada impede que também seja utilizada no setor público, visto que possui grande possibilidade de êxito. Trata-se de uma ferramenta que permite que líderes e gestores públicos comparem duas ou mais instituições com o intuito de detectar práticas desenvolvidas pelas mesmas que podem trazer benefícios se implementadas em sua instituição. Também pode ser utilizada para identificação de soluções adotadas por outras instituições para resolução de problemas e que tem potencial para ser replicado, com as devidas adaptações.

Outros possíveis caminhos são a realização de workshops, fóruns e debates públicos, adoção de caixa de ideias, utilização de redes sociais, realização de grupos focais e reuniões com associações de bairros. Assim, percebe-se que o envolvimento de diferentes atores na geração de ideias pode ser realizado de muitas formas. Portanto, ferramentas não faltam para que boas ideias sejam construídas coletivamente.

Testes

Nessa fase acontece a validação das ideias geradas na fase anterior. Para que um produto ou serviço seja validado como uma solução inovadora de sucesso, é importante que o

*¹ Saiba mais em:

<http://www.digix.com.br/hackathon-descubra-o-potencial-para-o-setor-publico/>.

*² Saiba mais em:

<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/benchmarking>.

usuário final esteja incluído nessa fase, pois é ele será o beneficiário dessa inovação. Outro fator importante é que os feedbacks dados pelo usuário final permitem que alterações sejam feitas de forma a tornar a iniciativa mais eficaz e assertiva.

“Há essa preocupação de, ao fazer o desenho de um aplicativo, de um serviço ou de uma política, ir para a ponta antes e avaliar junto com o cidadão o que gera valor para ele naquele serviço. Então voltamos para dentro do desenho da política, do ministério ou para área fim e reavaliamos esse desenho baseado nos insights presentes na avaliação que o cidadão fez ou que conseguimos aprender por pesquisa”. (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Ministério do Planejamento)

Essa fase também permite concluir que a iniciativa proposta não é capaz de gerar os resultados esperados e, portanto, é hora de voltar a fase de ideação para que novos caminhos sejam traçados e novos testes sejam realizados.

Como fazer isso?

A utilização de laboratórios de inovação pode ser uma boa pedida nessa fase do processo de inovação. Os laboratórios de inovação consistem em um espaço, físico ou virtual, para discussão e amadurecimento dos projetos de inovação desenvolvidos no setor público. Também dá uma importante contribuição ao permitir que as iniciativas de inovação sejam testadas, o que reduz o risco de falhas. É um local dedicado a tentativa e erro em prol da geração de conhecimento.



“Os laboratórios de inovação ajudam a fazer a prototipagem no momento certo. Também ajudam a não nos apegarmos demais a uma ideia inicial e temos abertura para fazer isso. Buscam fazer com que as ideias não cristalizem antes da hora, para que as pessoas não fiquem donas das ideias e apegadas aos projetos. O laboratório também funciona como um lugar de experimento e um lugar para errar”. (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e coordenador de laboratório de inovação na Administração Pública Federal).

A quantidade de laboratórios de inovação tem crescido no Brasil nos últimos anos. O iGovLab, o G.Nova e o Inovagov, são alguns exemplos de laboratórios voltados a discutir, estimular, apoiar e disseminar práticas de inovação ocorridas no contexto brasileiro. O laboratório de inovação em governo (iGovLab)*¹ está voltado a promoção do conhecimento e busca pela resolução de problemas sociais de forma colaborativa no estado de São Paulo.

Fruto de uma parceria entre a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e o governo da Dinamarca, o G.Nova*² é um espaço voltado a geração, maturação e disseminação de inovação no setor público brasileiro, no contexto da Administração Pública Federal.

Já a rede de Inovação no Setor Público (Inovagov)*³ busca promover inovações em processos e serviços por meio da interação entre o setor público e privado, universidades e organizações do terceiro setor, pautados no atendimento das necessidades do usuário.

Assim, se verifica que a preocupação com a geração de inovações mais eficientes e eficazes tem permeado diferentes esferas do poder público brasileiro e os laboratórios, por sua vez, contribuem para que essas inovações possam acontecer e se disseminar pelo país.

Implementação

Esse é o momento de transformar os planos em ação⁸. Sabemos que toda mudança gera resistência e uma boa saída para minimizar essa resistência é fazer a implementação de forma gradual. Evidentemente essa implementação pode trazer alguns transtornos iniciais como a utilização de dois sistemas simultâneos, o novo e o antigo por exemplo. Mas tudo isso é temporário e vai diminuindo de acordo com o avanço do processo de implementação. Também é necessário fazer o acompanhamento das etapas de implementação de forma a garantir que as coisas aconteçam como o planejado.

Vale ressaltar que, assim como citado nas fases anteriores, o envolvimento de diversos atores externos também pode ser aproveitado nessa fase de implementação. Assim, contar com o apoio de universidades e empresas privadas pode ser um caminho interessante. A partir desse envolvimento, novas ideias podem ser geradas sendo necessários fazer alguns ajustes no projeto.

*¹ Para conhecer mais sobre as atividades desenvolvidas pelo iGovlab, acesse o site:

<http://www.governo.sp.gov.br/UliGovLab.html>.

*² Para conhecer mais sobre o G.Nova acesse o site:

<http://gnova.ena.gov.br/sobre/quem-somos>.

*³ Para conhecer melhor as atividades desenvolvidas pela Inovagov, acesse o site:

<http://inova.gov.br/quem-somos/>.

E já pensou em como seria incrível envolver o cidadão nessa fase? Imagine a sensação de pertencimento vivenciada por um cidadão que esteve diretamente envolvido na resolução de um problema do seu bairro. A forma como esse cidadão vai enxergar essa inovação muda completamente porque ele entende que fez parte daquilo. Vamos dar um exemplo bem simples. A sua rua está precisando de uma operação tapa buracos, mas a prefeitura está sem verbas para contratação de pessoal. Agora imagine se a prefeitura pudesse ceder os equipamentos e insumos necessários para a realização dessa obra e os moradores, organizados no sistema de mutirão, colocassem a mão na massa. O potencial de iniciativas assim é inimaginável.

Como fazer isso?



Para facilitar a implementação da inovação é interessante dividir esse processo em etapas, tal como discutido anteriormente. Inserir um momento para conscientização e esclarecimento de dúvidas sobre a implementação dessa inovação é um grande diferencial para o alcançar o comprometimento das pessoas com essa iniciativa. Também é necessário demonstrar a importância e o impacto que essa iniciativa terá dentro do contexto em que será desenvolvida. E acima de tudo, é necessário acompanhar de perto todas as etapas da implementação dessa iniciativa.

Embora seja uma ferramenta relativamente simples, o quadro Kanban pode ajudar, e muito, no acompanhamento das atividades demonstrando, de forma visual, quais atividades já foram implementadas, quais estão sendo trabalhadas nesse momento e quais serão desenvolvidas futuramente. Essa ferramenta foi idealizada inicialmente para gerenciamento de processos produtivos em fábricas, entretanto, com as devidas adaptações pode se tornar uma ferramenta muito útil no gerenciamento de projeto de inovação*¹.

*¹Conheça melhor essa ferramenta acessando:

<https://www.projectbuilder.com.br/blog/e-possivel-usar-um-kanban-para-gerenciar-projetos/>.

Resultado

Os resultados são os produtos gerados por meio da iniciativa de inovação que foi implementada. Os possíveis resultados obtidos pela adoção da inovação no setor público são inúmeros, tais como melhoria na prestação dos serviços públicos, redução dos custos, melhoria nas relações entre diversos atores sociais, geração de emprego e renda para a população, entre outros¹.

Avaliar os resultados da inovação consiste em analisar o grau efetividade que a iniciativa proposta obteve na resolução do problema identificado e/ou seu impacto na vida e na rotina do público-alvo dessa ação.

Cabe ressaltar que estamos caminhando em território desconhecido e portanto, a inovação implementada pode não gerar resultados positivos⁹. Entretanto, também é um resultado importante, pois permite aprender mais sobre inovação. É hora de sentar e avaliar quais foram os fatores que contribuíram para que essa iniciativa não desse os frutos esperados e traçar estratégias para que essa falha se converta em aprendizado organizacional, possibilitando que novas iniciativas sejam geradas e tenham maiores possibilidades de sucesso.

“Teve um evento que eu participei no ano passado, em que os correios fizeram uma apresentação muito interessante porque a ideia era que eles apresentassem uma inovação que conseguiram implantar nos correios e eles começaram a dizendo que a inovação foi uma tentativa que deu errado e que o erro para eles foi uma experiência muito importante, pois utilizaram como insumo para outras estratégias desenvolvidas dentro da instituição. Então acho que ter casos em que você trata de sucesso e de falhas, mas que a falha é vista sob essa ótica, de que é um processo e não um fim em si mesmo, é um dos grandes argumentos para você mudar a cultura saindo dessa visão de que o estável é o melhor”. (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Ministério do Planejamento).

Para melhor compreender como essa avaliação pode ser feita na prática, vejamos o tópico a seguir.

Como fazer isso?

A avaliação dos resultados pode ser feita de diversas formas, tais como a realização de pesquisas com base em indicadores de desempenho, estudos de caso, visitas in loco,

entre outras. Os indicadores de desempenho têm como principal função verificar se houveram melhorias nos processos de trabalho ou redução do tempo de execução das atividades.

O estudo de caso, por sua vez, é um método de pesquisa que consiste em estudar, em profundidade, um caso específico. Essa metodologia pode ajudar avaliar os resultados obtidos, tanto do ponto de vista dos coordenadores da iniciativa quanto do público-alvo. A realização desse tipo de pesquisa pode ser facilitada através da criação de parcerias com universidades e institutos federais que possuem pesquisadores aptos a conduzir essa investigação, tanto em termos teóricos quanto práticos, identificar os resultados obtidos e quais fatores contribuíram para o sucesso ou fracasso dessa iniciativa.

A utilização de redes sociais, plataformas digitais e fóruns de debate com organizações da sociedade civil, também são atividades ricas para essa finalidade.

Disseminação

A inovação não é um processo que tem fim em si mesma, mas à medida em que vai sendo compartilhada, também vai sendo construída e reconstruída de modo a atender diferentes realidades¹⁰. Dessa forma, a disseminação de práticas inovadoras de sucesso permite a retroalimentação do ciclo de inovação, uma vez que um novo processo se inicia. Assim, os benefícios gerados pela inovação podem transformar a realidade de um grande número de pessoas, promovendo o acesso a serviços públicos mais eficazes e a melhores condições de vida.

Como fazer isso?

A disseminação de práticas inovadoras pode ser feita de várias formas. Além da forte atuação dos laboratórios de inovação na disseminação de casos de sucesso, eventos como o Concurso Inovação no Setor Público (CISP)*¹, desenvolvido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), são importantes veículos para a disseminação de práticas inovadoras desenvolvidas no âmbito do setor público. O CISP tem como objetivo incentivar, premiar e disseminar iniciativas inovadoras desenvolvidas no âmbito da administração pública federal⁵.

*1 Para conhecer essas iniciativas, acesse o site:
<https://inovacao.enap.gov.br/>.

Outro importante caminho é apresentado no relato a seguir:

“Ainda não temos uma plataforma com todas as funcionalidades que gostaríamos, mas o blog já funciona muito bem como disseminação de informação. É o lugar onde você tem a maior parte das informações a respeito da inovação do setor público, sendo hoje a ferramenta que tem mais entrada”. (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Ministério do Planejamento).

Entretanto, outros caminhos também podem ser utilizados para esse fim, tais como a realização de palestras e eventos científicos, a criação de informativos e o uso das redes sociais.



NO _____
DATE ____/____/____

capítulo **4**

RECAPITULANDO

Essa cartilha teve como objetivo compartilhar os conhecimentos obtidos através da pesquisa realizada. Para tal, apresentamos inicialmente, os conceitos de inovação e co-criação que balizaram toda a discussão apresentada nessa cartilha. Na sequência, foram discutidos alguns mitos e verdades que pairam sobre esse tema com o intuito de desconstruir alguns preconceitos e equívocos que podem impactar a forma como a inovação é percebida.

A inovação no setor público não pode ser construída de forma individualizada e unilateral, uma vez que busca a geração de políticas públicas capazes de solucionar os mais diversos desafios sociais em um país de grande extensão territorial com características únicas para cada região. Assim, o envolvimento de diversos atores como universidades, empresas privadas, startups e cidadãos, tem o potencial de gerar inovações mais assertivas e alinhadas às necessidades do público-alvo daquela ação. Para ilustrar a importância dessas ações colaborativas, foram apresentados alguns casos de inovação que demonstram o potencial obtido por meio de iniciativas co-criadas.

Por fim, possíveis caminhos para implementação de inovações nas instituições públicas foram apresentados. Para tal, foram discutidas as diferentes fases do processo de inovação e, para cada fase, possibilidades de ferramentas e/ou metodologias que podem facilitar a implementação das mesmas.

Ao final desse estudo, verifica-se que a inovação no setor público ainda é uma temática que não está suficientemente clara e bem compreendida. Embora se verifique um número crescente de iniciativas inovadoras acontecendo no âmbito da administração pública federal, também se percebe que ainda há um longo caminho pela frente.

O desenvolvimento de mais estudos e esforços voltados a disseminação dos conceitos abordados nesse estudo, tem o potencial de fazer com que a inovação no setor público não seja percebida de forma pontual e isolada, mas seja fruto de ações colaborativas pensadas para gerar melhor aproveitamento dos recursos públicos, melhoria na qualidade dos produtos e serviços públicos e promoção do bem estar social.

1. A inovação é um conceito amplo que adota diferentes significados de acordo com o contexto em que está inserido. Assim, a inovação no setor público pode ser entendida como:

- a) a criação de novos produtos e serviços que gerem maior potencial de lucro para a organização.
- b) a geração de produtos, serviços, métodos ou processos que ofereçam valor público.
- c) a elaboração de políticas públicas que facilitem o desenvolvimento de inovações no setor privado.
- d) a concepção de práticas que possibilitem a redução dos custos e de tempo na prestação de serviços públicos.
- e) a busca pela máxima eficiência por meio da padronização dos processos desenvolvidos nas instituições públicas.

2. Analise as sentenças abaixo e assinale a alternativa correta:

- a) Inovar significa criar algo que ainda não existe.
- b) O excesso de burocracia limita a inovação no setor público.
- c) A inovação não se aplica ao setor público.
- d) A geração de inovação é função do Estado e por essa razão não deve envolver outros atores.
- e) Todas as alternativas estão corretas.

3. O envolvimento de outros atores no processo de geração de inovações promove vários benefícios, como aumento do valor público gerado, redução das barreiras enfrentadas e compartilhamento de conhecimentos e recursos. As universidades desempenham um importante papel dentro desse processo colaborativo. Uma iniciativa que reflete os benefícios desse envolvimento é o:

- a) Programa Caminhos da escola.
- b) Pitch Gov.
- c) Registro de Preços Nacional.
- d) SINESP cidadão.
- e) Desafio sustentabilidade.

4. A co-criação é um conceito relativamente novo dentro do setor público. É possível afirmar que a co-criação refere-se a:

- a) implementação, de forma colaborativa, de iniciativas inovadoras que tragam benefício público.
- b) a criação de metodologias de trabalho capazes de solucionar os problemas enfrentados por gestores e servidores públicos.
- c) interação entre governo e cidadão para a construção de políticas públicas mais alinhadas aos interesses da população.
- d) geração conjunta de valor através da interação entre diferentes atores.
- e) ao envolvimento de empresas privadas na fase de implementação de inovações no setor público.

5. A avaliação dos resultados é uma fase importante dentro do ciclo de inovação. Em relação a essa fase é possível afirmar que:

- a) Somente são consideradas inovações as iniciativas que resultam em um resultado positivo.
- b) Melhorias na prestação dos serviços públicos, otimização no uso dos recursos públicos e crescimento na lucratividade, são exemplos de benefícios que podem ser alcançados por meio da inovação no setor público.
- c) Os resultados negativos são uma importante fonte de aprendizagem organizacional.
- d) A avaliação dos resultados é uma tarefa complexa e, por essa razão, deve ser feita por profissionais altamente capacitados.
- e) Corresponde a identificação de problemas e formulação de ideias capazes de solucioná-los.

1. Souza, S. A., & Tonelli, D. F. (2019, novembro). Inovação e a co-criação na administração pública federal: da teoria à prática. Anais do Seminários em Administração, São Paulo, SP, Brasil, 22.
2. Bason, C. (2010). Leading Public Sector Innovation: co-creating for a better society. Bristol: Policy Press.
3. Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. Public Administration Review, 74(4), 445-456. doi: 10.1111/puar.12238
4. Fundação Nacional de Saúde. (2018). Programa Nacional de Saneamento Rural – PNSR. Recuperado de <http://www.funasa.gov.br/programa-nacional-de-saneamento-rural-pnsr>.
5. Escola Nacional de Administração Pública (2019). Iniciativas premiadas no 22º Concurso Inovação no Setor Público. Recuperado de <https://inovacao.enap.gov.br/22o-concurso-2/>.
6. Isidro-Filho, A. (2017). Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. In: P. Cavalcante, M. Camões, B. Cunha & W. Severo. (Orgs.). Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil. vol. 1. IPEA (1 ed., p. 165-177). Brasília: Ipea.
7. Hughes, A., Moore, K. & Kataria, N. (2011). Innovation in public sector organisations: a pilot survey for measuring innovation across the public sector. Londres: Nesta.
8. Hartley, J. (2013). Public and private features of in–novation. In: S. Osborne & L. Brown (Eds.). Handbook of Innovation in Public Services. London: Elgar Reference.
9. Hartley, Jean (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present, Public Money & Management, 25(1), 27-34
10. Farah, M. F. S. (2008). Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. Revista Organizações & Sociedade, 15(45), 107-126.



Suelen Aparecida de Souza Fernandes
Dany Flávio Tonelli

É POSSÍVEL
INOVAR
NO SETOR PÚBLICO?

ANEXO

ANEXO - ROTEIRO DE ENTREVISTA

CO-CRIAÇÃO E INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL.

1. INFORMAÇÕES GERAIS DO SUJEITO DA PESQUISA

- a) Nome
- b) Cargo que exerce
- c) Experiência profissional

2. SOBRE INOVAÇÃO

- a) Conte uma história que exemplifique a Inovação de modo geral (não precisa ser pessoal). Uma história que influenciou você e também a vida de outras pessoas.
- b) Porque você considera esse caso um exemplo de Inovação?
- c) Em sua opinião, dá pra extrair desse relato alguns elementos fundamentais da inovação?

3. HISTÓRIA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

- a) Conte uma história sobre inovação com base na sua experiência no/com o setor público. Preferencialmente relacionada com a sua experiência profissional ou com o setor no qual você trabalha.
- b) O que esse caso revela sobre a inovação no setor público? Que aspectos do caso podem ajudar a compreender melhor a natureza da inovação quando aplicada/desenvolvida no âmbito governamental?
- c) Essa inovação teve origem planejada, ou seja, a instituição possuía setor/área/laboratório formalizado responsável por conduzir o processo de inovação, ou o surgimento deveu-se a motivos aleatórios, como iniciativa pessoal do líder ou da equipe, oportunidades do momento ou exigência externa?

4. BARREIRAS E POTENCIAIS

- a) Com base na sua experiência, quais são as principais barreiras para se inovar no setor público?
- b) E os potenciais? Você pode explorar quais são os potenciais da inovação no setor público?
- c) Você tem ideias sobre mudanças necessárias e possíveis para que se torne mais viável inovar no setor público? Como diminuir as barreiras da inovação no setor público? Como aproveitar melhor os potenciais?

5. PROCESSO DE INOVAÇÃO NOS SETORES

- a) A sua instituição planeja a inovação? Esse assunto está inserido nos objetivos estratégicos? Explique um pouco sobre como isso se manifesta.
- b) Os processos de inovação são concretizados da forma como foram planejados; concretizados, mas com mudanças em relação ao que foi planejados ou não concretizados?
- c) Você considera que há uma tendência predominante nesses processos, em termos de eles serem mais abertos e colaborativos ou mais fechados e restritos?
- d) Em caso de serem colaborativos, quais são os atores que participam? São apenas funcionários internos ou também envolvem outros *stakeholders*?
- e) Que vantagens e desvantagens você percebe na abertura dos processos de inovação, integrando outros personagens (cidadãos usuários, outros níveis de governo, empresários), tecnologias (softwares e aplicativos, metodologias, equipamentos) e informações?
- f) Seria necessário mudar algo na administração pública federal para que os processos sejam mais abertos? O que?

6. COMENTÁRIOS FINAIS

- a) Você quer fazer algum comentário adicional sobre o tema?