

**AS MUDANÇAS PROVOCADAS PELA IMPLEMENTAÇÃO DE PRÁTICAS
INOVADORAS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO E A TEORIA DO NOVO
SERVIÇO PÚBLICO: UMA VISÃO SISTÊMICA**

Karyne Malischeski¹

Gertudes Aparecida Dandolini²

João Artur de Souza³

Aline de Britos Valdati⁴

José Carlos Loitey Bergamini⁵

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar uma visão sistêmica de inovação no setor público no Brasil por meio da análise temática (BRAUN; CLARKE, 2016), tomando como base as mudanças organizacionais percebidas com relação às inovações implementadas, aliada aos preceitos do Novo Serviço Público (NSP). O método de pesquisa utilizado foi o bibliográfico, de natureza básica e teórico. Como resultado, foram apresentadas as características dos constructos em forma de matriz comparativa sob oito dimensões: propósito; justificativa; surgimento; bases epistemológicas; propostas de indicadores; exemplos de cases; dificuldades de aplicação; e recomendações. Verificou-se que a inovação no setor público brasileiro ainda é, em grande parte, restrita ao produto da mudança, geralmente relacionada às melhorias processuais e do tipo inovação incremental. Sob este aspecto, revelaram-se importantes a colaboração e a coprodução, com o interesse público no centro. Apesar da atual carência de ferramentas administrativas que possibilitem a inclusão cidadã de maneira ativa e não somente deliberativa, existem relatos de avanços tecnológicos que poderiam ser facilitadores para o processo.

Palavras-chave: Inovação no Setor Público; Novo Serviço Público; Coprodução.

ABSTRACT

This article aims to present a systemic analysis of public service innovation in Brazil through thematic analysis (BRAUN; CLARKE, 2016), based on the organizational changes perceived in relation to implemented innovations, combined with the precepts of the New Public Service (NSP). The research method used was bibliographic, of a basic and theoretical nature. As a

¹ Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – Universidade do Estado de Santa Catarina (UFSC) Florianópolis – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1754-2431>. e-mail: kakamalisheski@gmail.com

² Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – Universidade do Estado de Santa Catarina (UFSC) Florianópolis – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0867-9495>. e-mail: gerturudes.dandolini@ufsc.br

³ Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – Universidade do Estado de Santa Catarina (UFSC) Florianópolis – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7133-8944>. e-mail: joao.artur@ufsc.br

⁴ Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – Universidade do Estado de Santa Catarina (UFSC) Florianópolis – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6407-8689>. e-mail: alinevaldati@gmail.com

⁵ Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – Universidade do Estado de Santa Catarina (UFSC) Florianópolis – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0990-7560>. e-mail: joseloitey@gmail.com

result, the characteristics of the constructs were presented in the form of a comparative matrix under eight dimensions: purpose; justification; emergence; epistemological bases; indicator proposals; examples of cases; application difficulties and; recommendations. It was found that innovation in the Brazilian public service is still largely restricted to the product of change, generally related to procedural improvements and incremental innovation type. In this regard, collaboration and co-production proved to be important, with the public interest in the center. Despite the current lack of administrative tools that enable citizen inclusion in an active and not only deliberative manner, there are reports of technological advances that could be facilitators for the process.

Keywords: *Innovation in the Public Sector; New Public Service; Coproduction.*

1. INTRODUÇÃO

Os sistemas de inovação no setor público representam área temática de crescente interesse tanto por parte dos gestores quanto pela sociedade, ávida por uma estrutura mais eficiente, transparente e participativa. Diante deste cenário, é cada vez mais demandado dos órgãos e entes públicos a reinvenção das formas de oferecimento dos serviços, com agregação de valor e em atendimento às demandas sociais.

De acordo com o Relatório sobre Sistema de Inovação do Serviço Público no Brasil, desenvolvido e publicado no ano de 2019 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a inovação já acontece nos governos, porém, de forma ainda reativa e pouco estratégica. Para os autores, a inovação do setor público precisa se tornar sistêmica (OCDE, 2019, p.3), de modo a desenvolver de forma consistente e confiável soluções para as necessidades emergentes dos cidadãos e integradas às prioridades estratégicas das instituições públicas.

Segundo pesquisa realizada por Klumb e Hoffmann (2016, p. 86) a “busca por novos padrões de governança e entrega de serviços ao cidadão é dificultada por processos de inovação ainda baseados em princípios da administração pública tradicional (...)”

Em paralelo, o modelo do Novo Serviço Público (NSP), proposto por Denhardt & Denhardt em meados de 2003, tem em seu centro promover a coparticipação do cidadão tanto no âmbito da promoção e desenvolvimento dos serviços públicos, quanto no que se relaciona à tomada de decisão. O engajamento social exige que os órgãos públicos apliquem inovações não apenas em termos de processos e/ou na entrega de serviços otimizados, mas com abordagens inclusivas e que permeiem, de fato, a promoção e a inserção do coletivo, sob a visão dos usuários como cidadãos e não como consumidores (DENHARDT; DENHARDT, 2011).

Tal definição é perfeitamente clara em relação aos fatores que distinguem a inovação no setor público daquela aplicada no ambiente privado. Ainda que ambos já venham direcionando atenção para a questão do compartilhamento, emergente nos últimos anos, é papel do Estado promover condições legítimas de participação decisória e ferramentas que possibilitem maior controle social.

Em contrapartida, ainda são poucos os estudos que demonstram uma correlação teórica dos conceitos no que se refere especificamente à teoria do NSP, sob apreciação integrativa com o tema de inovação, fato que possibilitaria uma avaliação mais coerente acerca da efetividade pública da inovação aplicada em organizações inerentes ao Estado, a partir da percepção das mudanças dela decorrentes.

À luz da Teoria Geral de Sistemas (TGS), proposta por Ludwing Von Bertalanffy (1968), cada sistema possui elementos que interagem entre si e com intercâmbio contínuo com o ambiente, sendo que as funções de cada sistema variam de acordo com sua estrutura. “Na abordagem sistêmica, o escopo de atuação do Estado é ampliado, indo muito além da simples correção de falhas de mercado e da provisão de bens públicos essenciais, ou mesmo da contenção de falhas de governo.” (CAVALCANTE; CUNHA, 2017, p. 20).

Como objetivo de pesquisa, este artigo visa apresentar uma análise sistêmica de inovação do setor público no Brasil, tomando como base as mudanças organizacionais percebidas com relação às inovações implementadas, aliada aos preceitos do Novo Serviço Público (NSP). Para a interação dos conceitos, realizou-se uma revisão de literatura com análise temática (BRAUN; CLARKE, 2016) e, como resultado desta revisão, foram identificados trabalhos primordiais sobre Inovação no Serviço Público Brasileiro e sobre o NSP. A partir dos cases apresentados pelos artigos priorizados foi possível apresentar as conexões dos conceitos em uma matriz comparativa, pautada em oito dimensões de análise.

O artigo está estruturado sequencialmente da seguinte forma: a) revisão teórica dos conceitos e características da inovação no setor público e do NSP; b) demonstração dos procedimentos metodológicos adotados; c) a apresentação da análise dos constructos em matriz comparativa; d) considerações finais, onde são refinadas as conclusões do estudo, assim como sugestões para pesquisas futuras.

2. A PROPOSTA DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO (NSP)

Os americanos Robert B. Denhardt e Janet V. Denhardt apresentaram, com a teoria do NSP, uma preocupação maior em servir do que em meramente dirigir a sociedade. O modelo

está baseado na crença de que o cidadão compartilhará e tomará decisões assertivas, desde que lhe concedida a oportunidade de participar (Santos; Salm; Menegasso, 2006).

Arendt (2004) defende tal pensamento ao afirmar que os indivíduos se comportam de acordo com os estímulos que recebem, sendo de sua condição humana serem ativos na busca coletiva. Conforme sustentado por Denhardt & Denhardt (2011), o cidadão busca também a construção de um bem coletivo.

De acordo com o estudo de Denhardt & Denhardt (2011), países como Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Alemanha, Canadá, Nova Zelândia e Suécia precisaram inserir a democracia e a participação, como o modelo do Novo Serviço Público, em seus modelos de gestão, agindo com responsividade ao invés de simplesmente entregar serviços. A racionalização da sociedade retrata o fato de que o critério de julgamento para a ação pública baseia-se tão somente no cálculo de custos e benefícios, meios e fins, deixando de considerar os valores humanos (DENHARDT, 2012).

Santos; Salm; Menegasso (2006) indicam que esta estratégia também é conhecida sob a égide da coprodução, considerando que há maior responsabilidade e *accountability* a partir da participação conjunta dos diversos atores no âmbito do serviço público, trazendo o poder na construção e na implementação das políticas públicas também para o cidadão. Nessa perspectiva, Whitaker (1980) apresenta três tipos de coprodução: 1) a solicitação do cidadão pelo serviço; 2) o cidadão prestando auxílio ao servidor público para a concretização do serviço; e 3) o estabelecimento de troca entre cidadão e servidor, por meio do ajustamento mútuo.

Assim como outros modelos de gestão pública, o NSP apresenta limitações e necessita de preparação, sobretudo, com relação à implementação dos serviços públicos (SALM, SCHOMMER, HEIDEMANN, VENDRAMINI & MENEGASSO, 2011).

3. A INOVAÇÃO E O SERVIÇO PÚBLICO

Para o economista Schumpeter (1961), a importância da inovação está vinculada ao processo de desenvolvimento econômico das nações, com ênfase na relação àquilo que é “novo” e ao desempenho de mercado. Com o passar dos tempos, o conceito evoluiu e está também atrelado à melhoria de um produto e/ou processo (MANUAL DE OSLO, 2004) podendo ter como foco o resultado, o processo e, até mesmo, o conhecimento, de modo que ele seja útil na prática (QUINTANE et al., 2011) e, portanto, capaz de gerar valor (TIDD; BESSANT, 2015). Trott (2012) acrescenta como foco à inovação o processo de gestão.

Ansell e Torfing (2014) acreditam que a inovação no setor público teve início a partir do surgimento do modelo da Nova Gestão Pública (em meados de 1995 no cenário brasileiro), como uma mera reprodução do arquétipo desenvolvido pela iniciativa privada. Koch e Hauknes (2005) afirmam que o setor público desempenha um papel ainda secundário em inovação, geralmente ligado ao setor privado (oras como regulador, oras como consumidor, oras como financiador). Para Ansell e Torfing (2014), é preciso ir além da perspectiva gerencialista, ampliando a abordagem de aplicação.

De todo modo, é complexa a mera transposição de conceitos e métodos do privado para o público, principalmente, conforme afirmam Lima & Vargas (2010), em razão da distinção do fator competitividade.

Como as organizações públicas, via de regra, não competem por participações crescentes em um mercado comercial, o resultado da inovação, do ponto de vista macro, fica associado a objetivos socioeconômicos e políticos; do ponto de vista da organização, associa-se às finalidades organizacionais. Assim, o que se entende por resultado da inovação no setor público é algo que deve ser construído, segundo o nível de análise e o ramo do setor público em investigação (Lima; Vargas, 2010, p. 5-6).

Jiyao Chen, Richard M. Walker e Mohanbir Sawhney (2019) reforçam a importância dos processos de criação de valor público. A partir de estudo literário, os autores desenvolveram uma tipologia na qual enumeram seis tipos de inovação do serviço público, sendo três delas com *locus* interno (Tipo 1 – Inovação na Missão; Tipo 2 – Inovação em Serviço; Tipo 3 – Inovação na Gestão) e três com *locus* externo (Tipo 4 – Inovação de Parceiro; Tipo 5 – Inovação na Política; Tipo 6 – Inovação Cidadã).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2019), a inovação do setor público precisa se tornar sistêmica, e não mais ser realizada esporadicamente. “As pesquisas sugerem que o funcionalismo público tem alguns dos ingredientes necessários, mas não parece capaz de tirar proveito de todos.” (OCDE, 2019, p.22).

Para Castro (2015), uma visão isolada não é capaz de influenciar o tipo de inovação implementada. A análise da relação das variáveis de coprodução, explica a autora, “poderá indicar se as organizações que inovam focam sua atenção no usuário e se visam à participação deste na implantação da inovação no setor público, uma vez seriam os maiores beneficiários dos resultados.” (CASTRO, 2015, p.59)

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo, de natureza básica, utilizou como método a pesquisa bibliográfica, com revisão de caráter analítico, e como meio o teórico. Para a metodologia, a fonte conceitual em

livros, cadernos e o levantamento de artigos publicados em revistas e anais de evento com base em pesquisa no portal de periódicos CAPES, delimitando os anos de 2005 a 2020. Tal demarcação temporal se fez necessária haja vista a vasta quantidade de materiais existentes para os constructos estabelecidos de forma dissociada, tendo em vista ainda a coerência com o período de surgimento da teoria do NSP e priorizando, da mesma forma, um cenário mais próximo à atualidade.

A partir deste recorte temporal foram localizados 6.732 resultados com a expressão “Novo Serviço Público” e 1.251 contemplando “Inovação no Setor Público”, não sendo identificados artigos específicos com relação teórica lógica ou causal direta entre ambos. Como critério de priorização, foram analisados os títulos dos artigos, seguido pela leitura dos resumos daqueles que, no caso da inovação, apresentavam casos práticos restritos ao contexto brasileiro. Foram refinados, também, os estudos de caso aplicados somente em organizações públicas e/ou no âmbito governamental. Para o NSP, a priorização dos materiais de consulta foi ampliada para os estudos de aplicação nível mundial, já que são mais escassos os estudos que realizam propriamente a análise do modelo caso ficasse atrelado apenas ao Brasil.

Depois desse processo, restaram 23 artigos relacionados à inovação e 11 aderentes ao NSP, os quais foram recuperados o texto na íntegra para leitura, eliminados, por fim, aqueles que apresentavam resultados sobre subtemas muito específicos no âmbito da inovação como, por exemplo, capacidade absorptiva e drivers de inovação em serviços. Ao final, o portfólio foi de 25 artigos, sendo 11 relacionados ao NSP e 14 à inovação do setor público brasileiro.

Para aferição dos resultados, buscou-se inicialmente verificar quais seriam os principais apontamentos das pesquisas e estudos selecionados relacionados às mudanças pautadas pela inovação no âmbito do serviço público brasileiro e, de forma comparativa, os principais conceitos apresentados nos estudos de aplicação do NSP. As categorias foram efetivadas por meio de análise temática, proposta por Braun e Clarke (2006) como método qualitativo para identificar, analisar, interpretar e relatar padrões (temas). Cumpre ressaltar que esta análise representa uma abordagem indutiva e baseada nos dados, de forma independente a epistemologias.

Como perspectiva sistêmica, vislumbrou-se a busca pela organização de dados para aplicação na realidade empírica, com tendência à integração dos constructos. A análise restou construída a partir dos principais resultados apresentados pelos artigos priorizados, apresentada no Quadro 1.

5. RESULTADOS E DISCUSSOES

Os artigos foram examinados pautando-se em oito dimensões: propósito (delineamento do escopo); justificativa (motivos que demandaram atuação, numa visão da lógica do passado a ser modificado – por quê); surgimento (motivos para o qual está direcionada a intervenção, numa visão da lógica de futuro ao que se propõe a fazer – para quê); bases epistemológicas (concepção e paradigmas); propostas de indicadores (critérios de mensuração); exemplos de cases (restritos ao portfólio de artigos); dificuldades de aplicação (relato das limitações e desafios apresentados nos estudos) e; recomendações (para aplicação prática, contemplado os aprendizados relatados pelos autores). Seguem relacionadas no Quadro 1 as principais características extraídas dos portfólios de artigos para as dimensões apresentadas.

Quadro 1 – Matriz de Dimensões

DIMENSAO	A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO	O NOVO SERVIÇO PÚBLICO (NSP)
Propósito	Agregar valor e melhorar os serviços prestados	O interesse público como alvo e não subproduto
Justificativa	Responder às modificações ambientais (valores, produtos, relações, demandas socioeconômicas, tecnologias e anseios)	Reduzir a dicotomia entre Política e Administração
	Mudar a forma de pensar a ação	Combater a racionalização instrumental da sociedade
	Consolidar um papel estatal mais ágil e dinâmico	Ampliar o entendimento sobre a aquisição do conhecimento
	Trazer maior racionalidade gastos públicos e equidade na distribuição	
Surgimento	Promover mudança organizacional e desenvolvimento de políticas	Redefinir a visão e o papel do próprio Estado (ações de cima para baixo)
	Trazer melhoria nos resultados públicos	Compreender o sentido da ação humana para agir com mais clareza e habilidade na busca dos objetivos societários
	Melhorar a eficiência / eficácia / qualidade dos serviços prestados	Ampliar o limite da deliberação e otimizar a participação do cidadão na construção coletiva da política pública
	Otimizar a eficiência operacional	Aproximar a sociedade das instâncias de poder
	Resolver problemas específicos (meio para um fim)	
Bases Epistemológicas	Ocorre dentro de um modelo interativo institucional	Participação e envolvimento das forças existentes no tecido social para a produção dos serviços públicos (coprodução do bem público)
	Desenvolve medidas de cogestão	Articulação dos múltiplos interesses da sociedade
	A maioria das inovações do tipo incremental (pequenas alterações/adaptações dos serviços /processos)	Redes de governança e colaboração (governança interativa)
	Grande número de automações (agregar tecnologia)	Estado como facilitador e mobilizador para o interesse público (ações de baixo para cima)
	A capacidade de introduzir e integrar diferentes tipos de inovação é rara e proporciona competências distintivas, cria valor e incrementa a performance	Visão ampliada da razão humana (subjetividade)
	Demanda por alinhamento e integração no compartilhamento de soluções	Cidadãos e não consumidores
	Impulsionadas pelas reformas administrativas do Estado	Pensar estrategicamente e agir democraticamente
	Transformações nas relações de trabalho e de poder (democratização), nos custos e nos resultados organizacionais	Servir em vez de dirigir

	Predominantemente ocorre por preocupações individuais e/ou organizacionais	Liderança baseada em valores que ajudem os cidadãos a articular e satisfazer seus interesses compartilhados
	Inovação carismática (tipo de burocracia definida por Weber)	<p><i>Accountability</i> compreendida pela capacidade do agente público de compreender e de responder às necessidades e às expectativas dos cidadãos</p> <p>Responsividade (capacidade de resposta)</p> <p>Modelos de comunidade e da sociedade civil (que ressaltam a importância do poder local)</p> <p>Humanismo organizacional e da teoria do discurso (que dão importância ao diálogo e à mediação entre diferentes agentes que atuam na esfera pública).</p>
Propostas de Indicadores	Impacto das reformas gerenciais do Estado	Dimensão dos direitos políticos e das liberdades civis
	Forma de participação social	Governança - Banco mundial
	Avaliação dos processos (eficiência, produtividade, tempo de resposta)	Democracia: alcance, capacidade, legitimidade
	Economia gerada	Identificação e satisfação de necessidades
	Aspectos de melhoria na entrega/qualidade do serviço	Nível de aprendizagem dos atores envolvidos
	Nível de aprendizagem intraorganizacional	Nível de apoio político, social e institucional
	Comparativo da taxa de sucesso na atuação finalística da organização ou entidade pública	Alinhamento com as expectativas sociais
	Nível de descentralização dos processos de construção de políticas públicas	Instâncias de tomadas de decisão (aspectos relevantes)
	Nível de publicização	Atuação das redes
	Processo de gestão da inovação	Estrutura organizacional colaborativa
Serviços / processos / procedimentos automatizados	Base de motivação	
	Racionalidade Predominante	
Exemplos de cases	Sistema biométrico de votação (TRE/SC)	Orçamento Participativo em Porto Alegre
	Política de Governo do Estado de Minas Gerais	Ação Comunitária de Bairro em Florianópolis
	Aplicativo declaração Imposto Renda	Atenção primária da saúde na Espanha
	Censo Escolar da Educação Básica (EducaCenso)	Governança interativa no Estado moçambicano
	Censo do Sistema Único de Assistência Social (CensoSuas)	Proerd SC
	Rede Federal de Inovação no Setor Público (InovaGov)	Movimento Nossa São Paulo
	Banda larga nas escolas	Ouvidoria Virtual da Receita Federal do Brasil
	Sistema de Fornecedores do Governo Federal (Sicaf)	
	Disque 100 - Direitos Humanos	
	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	
Crowdstorming de prospecção de soluções inovadoras pelo Ministério da Educação		
Laboratórios de inovação		
Dificuldades na aplicação	Tradicional foco na melhoria da performance por meio de ganhos em eficiência nos processos, basicamente, sem uma visão mais ampliada	Interesses sociais difusos, legítimos e, muitas vezes, divergentes - dificuldades de consenso
	Especificidades dos serviços públicos	Falta de mecanismos institucionais que possibilitem à Administração Pública consolidar a coprodução
	Múltiplas partes interessadas	Requer elaboração de práticas administrativas para implementação
	Importância do papel da liderança organizacional (apoiador)	Complexidade de algumas atividades (falta de compreensão do cidadão, não foi educado para isto)
	Resistência à mudança de paradigmas (cultura)	Demanda por inclusão social
Descontinuidade de projetos devido à alternância de poder governamental	Contar com lideranças transformadoras	
Recomendações	Identificar o tipo de inovação desejada é necessário para definir políticas e estratégias de gestão mais efetivas	Promover a mudança cultural dos servidores - A quem os servidores públicos respondem?

	Desenvolver novas competências nos gestores	Adotar tecnologias de informação e comunicação para a criação de espaços de participação inovadores
	Aprofundar o planejamento para transferência de conhecimento, especialmente em se tratando da alternância de poder na gestão pública	Firmar parcerias com a universidade
	Trazer a experimentação de novos serviços (inovação tipo radical)	Oferecer ferramentas inovadoras para incentivar e manter o engajamento dos cidadãos
	Refletir sobre meios para ampliar o envolvimento atores (internos e externos, públicos ou privados)	Impulsionar ferramentas de acessibilidade à informação e educação cidadã

Fonte: elaborado pelos autores (2021)

As organizações públicas brasileiras, de maneira geral, apresentam características oriundas dos diferentes modelos de gestão pública. As reformas gerenciais podem ter impulsionado a iniciação de uma série de oportunidades de inovação. Sob a visão da teoria de sistemas, o reposicionamento do Estado e dos órgãos públicos são fundamentais para os efeitos da inovação.

As melhorias processuais voltadas para os resultados representaram grande parte das mudanças identificadas, com predominante acréscimo de competências e técnicas a partir de nova configuração institucional do serviço e das ferramentas, o que reflete o tipo de inovação incremental como predominante no setor público brasileiro. Ferranezi e Amorim (2007) indicam que é comum que práticas anteriores não sejam totalmente extintas e que as novas se estruturam em paralelo. Cavalcante (2019) evidencia, como exemplo, os Escritório de Processos logrados para o mapeamento de métodos e melhoria contínua no âmbito das atividades internas das instituições.

Segundo o levantamento de LIMA; VARGAS (2012), especificamente na inovação em serviços também predominam artigos que tratam de inovação processual ou de melhoria, como papel de relevo para as TICs. De acordo com FERREIRA; TETE; FILHO; SOUSA (2015), o processo de inovação ocorreu predominante pelo acréscimo de novas competências e características técnicas. Para Denhardt (2012, p. 30), a Administração Pública "está interessada na gestão dos processos de mudança que buscam lograr os valores societários publicamente definidos".

Mudanças de cima para baixo tendem a considerar necessidades da estrutura organizacional e financeira das organizações públicas. Por outro lado, inovações que promovem ou são promovidas por interações intra e interorganizacionais, num quadro de ação de baixo para cima, tendem tanto a trazer maior legitimidade e engajamento dos atores quanto a promover maior articulação dos múltiplos interesses da sociedade. Nas pesquisas levantadas, grande parte dos autores verificou que as inovações implementadas, de fato, representaram

ganhos organizacionais e públicos, porém, poderiam trazer maiores respostas às necessidades sociais expressas pelos cidadãos ou propostas por profissionais que atuam na base.

Segundo análise e visão de Queiroz & Ckagnazaroff (2010), o case do choque de gestão (CG) implementado pela política de governo do Estado de Minas Gerais, “deu muita ênfase à questão da eficiência organizacional e não avançou no tocante à mudança de papel do indivíduo.” (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010, p. 696). Chaves & Marques (2016) pesquisaram acerca da mesma questão posteriormente e atrelaram a falta de legitimidade do processo como produto da pequena participação do servidor no planejamento das mudanças.

Sob esta mesma ótica, o estudo realizado na reitoria de uma instituição pública de ensino superior realizado por Doria *et al* (2017) verificou que não há, no âmbito da instituição, orientação para a inovação. A explicação para tal conclusão refere-se à ausência de procedimentos que estimulem criatividade dos indivíduos que ali desenvolvem suas atividades (laborais ou educativas).

Sob a ótica do NSP, as pesquisas levantadas revelam, em maioria, experiências com uma visão limitada da inovação ao produto da mudança, não como processo interativo e intrínseco à atividade pública. Em relação à dimensão humana, verificou-se que ainda há resquícios de uma racionalização instrumental da sociedade. A participação do cidadão está mais restrita à instância da deliberação, sem adentrar propriamente na construção coletiva da política pública.

O estudo de Queiroz & Ckagnazaroff (2010) indica uma crescente demanda das instituições públicas brasileiras por alinhamento e integração no compartilhamento de soluções. Tal fator poderia estar correlacionado à concepção de cidadãos e não consumidores, caracterizada no NSP com relação à crítica clientelista do modelo gerencial de administração.

Por outro lado, foram também identificadas iniciativas relacionadas à aplicação dos conceitos de inovação aberta, como o caso do *crowdstorming* utilizado pelo Ministério da Educação (MEC) para identificar e prospectar soluções na redução dos gastos com consumo de água e energia elétrica. O Desafio Sustentabilidade foi realizado junto às instituições federais de ensino, com o objetivo de gerar ideias por meio da consulta pública.

Não restou demonstrado com clareza se existem ciclos de feedback suficientes junto aos cidadãos que auxiliem na construção de uma estrutura organizacional que coloque o interesse público no centro, com efetiva coprodução e no atendimento às reais expectativas da sociedade, relacionado à concepção de *accountability* (ROCHA, 2011) pelo NSP. O caso do orçamento participativo de Porto Alegre (DIAS, 2016) demonstra ações relacionadas à possibilidade de monitoramento social permanente por intermédio das instituições administrativas criadas para

esta finalidade. Nesta mesma linha, temos o orçamento participativo digital implementado em Belo Horizonte/MG (ABREU, 2017), que se propôs a ser um espaço de experimentação na intermediação poder público e cidadania, porém encontra-se atualmente desativada.

Sob o prisma da tecnologia, além das inovações no âmbito da automação dos processos, já se percebem experiências sofisticadas de prestação de serviço no mundo digital, como por exemplo a disponibilização de ouvidorias virtuais pela Receita Federal do Brasil - 1ª região fiscal, pra consultas pelo cidadão e avaliação dos serviços prestados. Abreu (2017) apresenta como experimento de *Open Gov* o Gabinete Digital, plataforma que agrega formas de participação e interação de modo digital entre governo e sociedade, implementada no Estado do Rio Grande do Sul. Já o e-SIC, plataforma de aplicação da Lei de Acesso a Informação que permite ao cidadão encontrar vários órgãos da administração pública num mesmo local, operada no âmbito federal, “se mostrou um tanto quanto limitado à luz do modelo de governo aberto.” (ABREU, 2017, p.8). Para o autor, ainda há um longo caminho a ser percorrido para a consolidação do controle social e *accountability*.

A inovação no setor público, afirma Bourrel (*apud* ADNRADE, 2017), é potencializada pela tecnologia e vincula-se diretamente, também, à criação de novas formas de empoderamento cidadão. Conforme a análise comparativa entre organizações do Brasil e Portugal realizada por Brandão e Junior; Guimarães (2013, p.6), “foi identificada prática de transferência de tecnologia entre parceiros externos como mecanismo de geração de competências, incluindo a prática de formação de equipes multidisciplinares.”

Aquém da agilidade e melhoria na eficiência e qualidade dos serviços, a Fábrica de Ideias da Anvisa, como um modelo para internalizar a inovação para modernização métodos de trabalho para a gestão regulatória (CAVALCANTE et al, 2017), foi um dos casos de inovação no serviço público identificados que promoveu mudanças na ampliação do entendimento sobre a aquisição e gestão do conhecimento. Tal sugestão de pesquisa futura é, inclusive, apresentada por Brandão & Bruno-Faria (2013).

Neste mesmo tema, nos estudos relacionados especificamente ao NSP, foram identificados *cases* com proposta de aproximação com as universidades (SALM; MENEGASSO; RIBEIRO, 2007), além das comunidades locais (SIMINONE, 2014).

Observou-se a coexistência de realizações isoladas de inovação pública no Brasil. Assim como as organizações, num contexto geral, não estão planejadas para o fomento à criatividade e para a abertura ao novo, uma crítica levantada nas pesquisas com relação à aplicabilidade do NSP é sobre a carência de práticas administrativas para sua implementação

(MORA; RUEDA, 2016; STRUECKER; HOFFMANN, 2017; SANTOS; SALM; MENEGASSO, 2006).

A Administração Pública tem como desafio para a inovação o desenvolvimento metodologias que os possibilitem a participação social ativa (DIAS, 2016), tanto no âmbito das discussões e dos processos de tomada de decisão quanto na execução das ações governamentais e serviços públicos (SANTOS; SALM; MENEGASSO, 2006). Cavalcante *et al* (2017) sugerem verificar os meios para potencializar o interesse da sociedade na implementação das soluções apresentadas por meio da consulta pública, de modo que tragam benefícios sociais e não dependam do governo para implementação.

A cultura é apresentada, quase que de forma unânime pelos pesquisadores, como uma das grandes dificuldades encontradas pelas organizações públicas do Brasil para a capacidade de inovação. Tal questão pode ser relacionada com a construção histórica do perfil de atuação governamental, ainda com resquícios herdados dos modelos de administração do Estado.

Como contraponto, o NSP aponta para a necessidade de promoção da mudança por parte dos servidores públicos, cujas respostas de atuação são devidas ao cidadão, como foco do servir. Um exemplo de inovação identificado que demonstra a questão é da experiência do Centro de Especialidades Odontológicas Regional de Juazeiro do Norte-CE, que destaca como um de seus resultados a disseminação de uma rede de cooperação entre diretores e funcionários do estabelecimento de saúde.

Também foram consideradas nas mudanças provocadas pela inovação no setor público brasileiro dificuldades relacionadas à descontinuidade política, em um ambiente de fluxo e ruptura significativos, e até falta de apoio da alta gestão (CAVALCANTE *et al*, 2017; CAVALCANTE, 2019). Para o modelo do NSP, esta concepção representa a dicotomia entre Política e Administração.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresentou uma análise sistêmica de inovação no setor público no Brasil, aliada aos preceitos do Novo Serviço Público (NSP). A apresentação em matriz restou viabilizada a partir da correlação dos conceitos extraídos de um portfólio de artigos em oito dimensões: propósito; justificativa; surgimento; bases epistemológicas; propostas de indicadores; exemplos de cases; dificuldades de aplicação e; recomendações.

Da mesma forma como se observa a existência de uma gestão pública fragmentada entre si, sob a ótica das mudanças provocadas pela inovação, há ainda uma forma de divisão histórica

a ser considerada: a que fica entre o Estado e o cidadão. Os modelos de inovação observados demonstraram estar mais alinhados com o pensamento do gerencialismo, conforme a corrente da *New Public Management* de meados da década de 1990. Isto porque percebeu-se que os organismos públicos no Brasil ainda carecem de uma cultura participativa e socialmente inclusiva, que seja preponderantemente apoiadora para a mudança não apenas na instância deliberativa, conforme sustenta a teoria do NSP.

Não obstante, é evidente o aumento recente nas atividades de inovação no setor público brasileiro. Foram identificadas práticas de inovação aberta, efetivadas por meio de consultas públicas, sendo imperioso destacar que tal ação implica também na demanda por uma organização mais interativa do que linear. Questões relacionadas a propriedade do produto do trabalho coletivo, além dos fatores políticos, podem incorrer em dificuldades na continuidade e reprodução das mudanças implementadas por meio das inovações e, mais além, uma possível e consequente insuficiência na absorção do conhecimento gerado pela inovação implementada.

Pela lógica sistêmica, tão importante quanto inovar é gerenciar uma estrutura que permita que as organizações inovadoras se constituam nas funções estabelecidas do governo, tornando sua capacidade central orientada para o servir. As interações e relações, ainda tímidas, poderiam ser aproveitadas em mais organizações no âmbito da informação, e aperfeiçoadas como um todo na comunicação e cocriação.

Esta pesquisa não vislumbrou o esgotamento dos conceitos, tampouco a realização de aplicação prática, sendo restrita à proposta de correlação dos constructos a partir dos resultados das pesquisas e estudos de caso apresentados pelos artigos priorizados, tomando como base o foco do conteúdo das publicações. Tratou-se, pois, de uma pesquisa inicial viabilizada por meio de análise temática.

Sugere-se como possibilidades para estudos futuros: trabalhos empíricos aplicados aos casos práticos de inovação pública no Brasil considerando as dimensões de análise do NSP apresentadas; levantamento de práticas de inovação que possibilitem a consolidação da coprodução e; pesquisa de ferramentas para o engajamento e a inclusão social. Sugere-se, ademais, que sejam avaliados, na implementação de projetos e políticas públicas, os níveis de participação e o atendimento das expectativas a partir das mudanças provocadas pela inovação com foco no cidadão.

AGRADECIMENTOS

Este estudo foi parcialmente financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (Capes) - Código Financeiro 001.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

ABREU, J. C. A. (2017). **Gestão de políticas públicas, participação democrática e internet: inovação nos modelos de gestão no setor público**. Brasília: Cadernos Enap.

ANSELL, C.; TORFING, J. (2014). **Public innovation through collaboration and design**. New York: Routledge.

ARENDDT, Hannah. (2004). **A condição humana**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

BERTALANFFY, Ludwing Von. (1968). **General Systems Theory**. Nova York: George Brasilier Inc.

BRANDÃO; S. M.; BRUNO-FARIA; M. F. (2013). Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1.

BRAUN, V., CLARKE, V. (2016). **Using thematic analysis in sport and exercise research**. In B. Smith & A. C. Sparkes (Eds.), *Routledge handbook of qualitative research in sport and exercise* (p. 191-205). London: Routledge.

CASTRO, C. M. S. (2015). Antecedentes de Inovações em Organizações Públicas do Poder Executivo Federal. In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. FGV EAESP, v.22, n. 71, Brasília.

CAVALCANTE, P.; CAMOES, M., CUNHA, B.; SEVERO, W. (2017). **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Ipea, p. 1-36.

CAVALCANTE, Pedro. (2019). **Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia**. Brasília: IPEA.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. (2011). **The New Public Service: Serving, not Steering**. 3.ed. New York: M.E.Sharpe.

DENHARDT, Robert B. (2003). **Theories of Public Organization**. 4 ed. New York: Wadsworth Publishing.

_____. (2012). **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning.

DIAS, P. H. R. C. (2016). Novo serviço público no Brasil: um estudo do orçamento participativo em Porto Alegre. **Revista da FAE**, Curitiba, v.19, n. 1.

GUIMARÃES, T. A.; MENELAU, S. (2013). Inovação Organizacional no Poder Judiciário: Panorama Metodológico e Perspectivas de Pesquisas no Campo. **XXXVII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro.

JIYAO CHEN, R. M. W; SAWHNEY, M. (2019). Public service innovation: a typology. **Public Management Review**, Londres.

JÚNIOR, P. R.; GUIMARÃES, T.; BILHIM, J. (2013). Inovação no setor público: Análise comparativa entre organizações do Brasil e Portugal. **Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa**, Lisboa, v. 12, n. 4.

KLUMB, R.; HOFFMANN, M. G. (2016). Inovação no setor público e evolução dos modelos de administração pública: o caso do TRE-SC. In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. FGV EAESP, Brasília, v. 21 n. 69.

KOCH, P.; HAUKNES, J. (2005). Innovation in the Public Sector. Publin Report n. D20. Oslo: Nifu Step Publin.

LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. (2012). Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S. N. D. (2007). Concurso inovação na gestão pública federal no Brasil: Análise de uma trajetória. **Cadernos ENAP**, n. 32, Brasília.

FERREIRA, V. R. S.; TETE, M. F.; FILHO, A. I. S.; SOUSA, M. M. (2015). Inovação no Setor Público Federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 12, n. 4.

MANUAL DE OSLO. (2004). **Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica**. OECD, 1997. Rio de Janeiro: FINEP Financiadora de Estudos e Projetos.

MORA, M. O.; RUEDA, L. I. (2016). O impulso de experiências de baixo para cima como um mecanismo para a participação no projeto de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3.

OCDE. (2019). **O sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil**. Brasília, IPEA.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. (2010). Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**. FGV EBAPE, Rio de Janeiro, v. 44, p. 679-705.

ROCHA, A. C. (2011). Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Revista de Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2.

SALM, J. F.; SCHOMMER, P. C.; HEIDEMANN, F. G.; VENDRAMINI, P.; MENEGASSO, M. E. (2011). Curso de administração pública da Universidade do Estado de Santa Catarina: uma construção à luz da “coprodução do bem público” e do “novo serviço público”. **Temas de Administração Pública**, São Paulo.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E.; RIBEIRO, R. M. (2007). Coprodução do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do Proerd em Santa Catarina. **Revista Alcance**, Itajaí, v. 14, n. 2.

SANTOS, A. R.; SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. (2006). A proposta do Novo Serviço Público e a ação comunitária de bairro: um estudo de caso. **Encontro Nacional de Administração Pública e Governança**, São Paulo.

SCHUMPETER, J. A. (1961). **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

SIMINONE, A. A. (2014). A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3.

STRUECKER, D. R.; HOFFMANN, M. G. (2017). Participação Social nos Serviços Públicos: caracterização do estado da arte por meio da bibliometria e da revisão sistemática. **Rege Revista de Gestão**, São Paulo, v. 24, n. 4.

TIDD, J.; BESSANT, J. (2015). **Gestão da inovação**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman.

TROTT, P. (2012). **Gestão da inovação e desenvolvimento de novos produtos**. 4. ed., Porto Alegre: Bookman.

WHITAKER, G. P. (1980). Coproduction: citizen participation in service delivery. **Public Administration Review**, Londres, v.40.