

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Mariana Henriques Siqueira

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: OS
ESPAÇOS DELEGADOS E AS PERSPECTIVAS OPERACIONAIS DO TERCEIRO
SETOR

Campos dos Goytacazes/RJ
2023

Mariana Henriques Siqueira

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: OS
ESPAÇOS DELEGADOS E AS PERSPECTIVAS OPERACIONAIS DO TERCEIRO
SETOR

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do
Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense
Darcy Ribeiro, como requisito parcial para a obtenção
do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Macedo Campos

Campos dos Goytacazes/RJ

2023

Mariana Henriques Siqueira

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: OS
ESPAÇOS DELEGADOS E AS PERSPECTIVAS OPERACIONAIS DO TERCEIRO
SETOR

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do
Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense
Darcy Ribeiro, como requisito parcial para a obtenção
do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada em ____ de _____ de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos (Orientador) - Universidade Estadual do Norte Fluminense
Darcy Ribeiro

Prof. Dr. Edson Terra Azevedo Filho (Avaliador Interno) - Universidade Estadual do Norte
Fluminense Darcy Ribeiro

Prof. Dr. Marcelo Machado Feres (Avaliador Externo) – Secretaria Municipal de Educação,
Ciência e Tecnologia/Campos dos Goytacazes

Prof. Dr. David Maciel de Mello Neto (Avaliador Externo) – Universidade Federal do Rio de
Janeiro

Campos dos Goytacazes/RJ
2023

*“A verdadeira felicidade não está em fazer o que
deseja, mas em amar o que realizou.”*

- Sir Winston Churchill

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Adriana e Paulo, por sempre apoiarem e impulsionarem o meu desenvolvimento e aprimoramento como ser humano e ser pensante, sem eles não seria possível traçar todos caminhos que percorri até aqui.

A minha amiga de vida e fiel companheira de graduação, Emilly Leite, agradeço imensamente por todas as aventuras, desesperos, conquistas e alegrias compartilhadas.

Ao meu querido orientador, Mauro Macedo, que esteve comigo desde o início da graduação, me incentivando, desafiando a pensar fora da caixa e acreditando no meu potencial, o meu mais sincero agradecimento, você fez toda a diferença ao longo deste percurso.

Ademais, sou imensamente grata ao corpo docente do curso de Administração Pública, aos amigos, colegas e companheiros *uenfianos*, com eles pude conquistar imensos objetivos, desenvolver diversos trabalhos e ações, que puderam impactar muitas vidas e gerar valor a sociedade, como a fundação e federação da Gestão Ativa Consultoria Jr, empresa júnior que era um sonho e se tornou realidade através do trabalho árduo e em conjunto com os meus colegas do Centro de Ciências Humanas (CCH). Agradeço ainda, todos os companheiros das edições VI, VII e VIII da Semana Acadêmica de Administração Pública, aos colegas das gestões de 2019 e 2020 do Centro Acadêmico de Administração Pública Leonel Brizola e aos inesquecíveis amigos da Enactus UENF.

RESUMO

A inovação no setor público tem sido vislumbrada como uma alternativa às distintas questões vivenciadas pela sociedade. Este trabalho tem como objetivo evidenciar o conceito deste importante tema e as questões relacionadas ao papel do governo frente aos problemas cada vez mais complexos e multifacetados, além de pontuar as barreiras enfrentadas pelo governo para aquisição de possíveis soluções a estes problemas, que ao longo do trabalho são descritos como *wicked problems*. Ademais, pontua o papel da administração pública frente ao impulsionamento do ecossistema de inovação, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, evidenciando as ações comumente utilizadas e as barreiras observadas para sua estruturação e desenvolvimento. Posterior a isso, procurou-se evidenciar de que modo a atuação do terceiro setor serve de apoio para impulsionar a implementação da inovação no setor público, com o destaque de alguns casos. O presente trabalho tem o intuito de fornecer contribuições para o planejamento, gestão e consolidação das políticas voltadas ao desenvolvimento da inovação na administração pública brasileira.

Palavras-chave: inovação no setor público; wicked problems; administração pública; terceiro setor.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução Histórica das Empresas participantes da Lei do Bem (2006-2020).....	23
Figura 2: Distribuição Geral das empresas participantes da Lei do Bem por região (2020) .	23
Figura 3: Framework da inovação no Setor Público	32
Figura 4: Projetos Contratados FINEP (2021)	45
Figura 5: Projetos Liberados FINEP (2021)	46
Figura 6: Valores de Transferências por Ação Orçamentária - MCTIC (2022).....	48
Figura 7: Atribuições da União	51
Figura 8: Atribuições dos estados	52
Figura 9: Atribuições dos municípios	52
Figura 10: Elementos para consolidação da inovação	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Pontos Influenciáveis para a modernização da Administração Pública	17
Quadro 2: Princípios da Nova Gestão Pública.....	18
Quadro 3: Principais premissas da Lei de Inovação (Lei nº 13.243/2016)	21
Quadro 4: Princípios da Política Nacional de Inovação.....	24
Quadro 5: Instrumentos Normativos ligados à inovação no Brasil.....	25
Quadro 6: Temáticas do Estado x Inovação	30
Quadro 7: Indutores, razões ou drivers da inovação	32
Quadro 8: Barreiras à Inovação	33
Quadro 9: Instrumentos para alocação de recursos SNCTI.....	38
Quadro 10: Legislações estaduais ligadas à inovação.....	53
Quadro 11: Caminhos de incentivo ao desenvolvimento do setor público pelo Terceiro Setor	61
Quadro 12: Eixos e Diretrizes para Cultura de Inovação (Política Nacional de Inovação)....	68
Quadro 13: Establishing a Culture of Innovation	69
Quadro 14: Competências básicas para inovação no Setor Público	70
Quadro 15: Projeto Somar MG	74
Quadro 16: GentiLab	75
Quadro 17: Escola das Mães	75
Quadro 18: Prato Aberto.....	76
Quadro 19: Robótica Criativa	77
Quadro 20: Chame a Frida.....	79
Quadro 21: CNH Social	80
Quadro 22: Natal Digital	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Panorama dos valores ligados à Renúncia Fiscal do governo federal	42
Tabela 2: Projetos Contratados FINEP (2021)	45
Tabela 3: Projetos Liberados FINEP (2021)	47
Tabela 4: Valores de Transferência por Ação Orçamentária - MCTIC (2022).....	48

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANPEI - Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Empreendedoras

APAEs - Atendimento de Pessoas com Deficiência

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CLP - Centro de Liderança Pública

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

CT&I - Ciência, Tecnologia e Inovação

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

GNova - Laboratório de Inovação em Governo

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICT - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação

IGI - Índice Global de Inovação

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações

MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MPPR - Ministério Público do Paraná

NGP - Nova Gestão Pública

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMPI - Organização Mundial da Propriedade Intelectual

OSC - Organizações Sociedade Civil

P&D - Pesquisa e Desenvolvimento

PD&I - Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação

RECAP - Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras

REPES - Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação

SI - Sistemas de Inovação

SNCTI - Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

SNI - Sistemas Nacionais de Inovação

TCU - Tribunal de Contas da União

TI - Tecnologia da Informação

TICs - Tecnologias de Informação e Comunicação

WIPO - World Intellectual Property Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. POLÍTICA DE INOVAÇÃO: DEBATES E VERTENTES TEÓRICAS.....	14
1.1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE INOVAÇÃO.....	14
1.2 ASCENSÃO DO TEMA DA INOVAÇÃO FRENTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA....	16
1.3 CONCEPÇÕES SOBRE AS INOVAÇÕES NO ÂMBITO PRIVADO E PÚBLICO	28
1.4 CONDICIONANTES PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	31
2. DESCENTRALIZAÇÃO E COOPERAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE INOVAÇÃO NO BRASIL	37
2.1 PANORAMA DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO BRASILEIRA.....	37
2.2 POLÍTICA PÚBLICA DE INOVAÇÃO E MECANISMOS DE COOPERAÇÃO SUBNACIONAL.....	49
2.3 IMPASSES E DESAFIOS PARA A INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL	56
3. A POLÍTICA DE INOVAÇÃO E AS POSSIBILIDADES DE TRANSFORMAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA LOCAL PELA VIA DO TERCEIRO SETOR.....	60
3.1 INSTITUIÇÕES DO TERCEIRO SETOR NO FOMENTO DA INOVAÇÃO.....	60
3.2 CASES SOBRE INOVAÇÃO NA GESTÃO MUNICIPAL.....	73
3.2.1 Projeto Somar - Belo Horizonte/MG	73
3.2.2 GentiLab - Campinas/SP	74
3.2.3 Escola das Mães - Santos/SP.....	75
3.2.4 Prato aberto - São Paulo/SP:.....	76
3.2.5 Robótica Criativa - São Paulo/SP	77
3.2.6 "CHAME A FRIDA"- MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS/MG	78
3.2.7 CNH SOCIAL - MACEIÓ/AL	79
3.2.8 Natal Digital - NATAL/RN	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

INTRODUÇÃO

O uso da inovação em ambientes do setor privado tornou-se corriqueira, principalmente ao se deparar com as distintas mudanças do mercado, a necessidade em se aprimorar frente à concorrência e principalmente, ao objetivar a geração do lucro. Porém, ao importar a perspectiva de desenvolvimento da inovação para o setor público, tem-se como premissa a entrega de serviços públicos com maior e melhor qualidade, além da busca por distintos meios para solucionar os *wicked problems* vislumbrados na sociedade.

No presente, observa-se a expansão destes problemas cada vez mais complexos – *wicked problems* – na sociedade e que requerem uma maior habilidade, além da participação entre distintas partes para o desenvolvimento de estratégias que visem sanar, ou ao menos mitigar essas complexas questões. Tem-se como alternativa aos distintos *wicked problems*, a ampliação de ações inovativas na gestão pública, ações estas que visem a expansão da participação social no desenvolvimento de políticas públicas, o que conseqüentemente, implica na entrega de serviços públicos eficientes e de qualidade.

Conforme apontado pelo Relatório emitido pelo Tribunal de Contas da União (2021), a inovação é um dos pilares para o desenvolvimento econômico sustentado a longo prazo, no qual, cabe a Administração Pública, despender maior atenção e desdobrar estratégias para expandir suas ações em prol do desenvolvimento do país.

É evidente que a inovação encontra-se presente nos governos, as ações que o setor público executa, já foram inovações em algum momento, no entanto, a inovação que ocorre muitas vezes acontece ao acaso, de forma reativa, e sem qualquer planejamento estratégico. Deste modo, para que os governos possam enfrentar os desafios atuais e futuros da sociedade, além de impulsionar o desenvolvimento econômico e social, é crucial que mudanças efetivas no planejamento e na promoção de ações inovativas na gestão pública aconteçam.

Diante ao exposto, este estudo tem como propósito compreender, com base em dimensões teóricas, os elementos que instrumentalizam o processo de inovação no setor público, principalmente ao se tratar do cenário brasileiro. Além de evidenciar quais são as prerrogativas para o seu desenvolvimento e seus impeditivos, frente a vasta heterogeneidade presente nas regiões do país.

Este trabalho configura-se como uma pesquisa exploratória de abordagem qualitativa, para isso, buscou-se utilizar de fontes bibliográficas nacionais e internacionais referentes aos estudos que englobam o tema de forma multidisciplinar, além da análise de legislações brasileiras em âmbito federal e estadual relacionadas a temática, objetivando assim, compreender o grau de disseminação da inovação no contexto brasileiro.

Além da introdução, este trabalho está estruturado em três capítulos mais as considerações finais. No primeiro capítulo, foi realizado um vasto levantamento das bases teóricas, utilizando de autores nacionais e principalmente internacionais, que são mais consolidados nesta seara. A partir disso, foi realizada uma análise de como se deu a migração do tema de inovação do setor privado, para o setor público, no qual foi evidenciado a importância da atuação da Administração Pública para o desenvolvimento de inovações privadas e as divergências de conceitos entre os setores. Posterior a isso, a atenção foi concentrada para o cenário brasileiro, a princípio, da Administração Pública Federal, evidenciando suas ações e estratégias frente ao desenvolvimento do tema no contexto brasileiro, pontuando a sua influência diante aos entes federativos.

No segundo capítulo, tem-se a exposição sobre a importância de descentralizar a Política Nacional de Inovação e as prerrogativas desenvolvidas e utilizadas pela União, tendo como influência, as distintas realidades regionais observadas no contexto brasileiro. Diante disso, houve o apontamento da necessidade em se desenvolver legislações estaduais e municipais, para que estas, auxiliem na disseminação e implementação das estratégias adotadas pela Administração Pública Federal, no que tange ao tema da inovação, para que assim, as ações possam de fato serem planejadas e executadas nos distintos entes federativos. Além disso, foram evidenciados alguns impasses e barreiras para a inovação na administração pública, principalmente ao se tratar do âmbito municipal.

No terceiro e último capítulo, há o apontamento de como o Terceiro Setor pode exercer um papel de impulsionador de ações que venham a corroborar para o desenvolvimento, melhoria e transformação da gestão pública, principalmente, em relação à disseminação de ações inovativas frente aos municípios, que em sua grande maioria, carecem de capital humano e financeiro. O capítulo é finalizado com a exposição de alguns cases de ações inovativas que foram desenvolvidas em distintos contextos municipais, alguns deles, com o auxílio direto de Instituições do Terceiro Setor. Estes cases, em sua grande maioria, evidenciam os problemas que eram vislumbrados, as soluções que foram desenvolvidas e os resultados obtidos, alguns deles, com grande possibilidade de replicação em outros municípios.

CAPÍTULO I

1. POLÍTICA DE INOVAÇÃO: DEBATES E VERTENTES TEÓRICAS

1.1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE INOVAÇÃO

Na atualidade observa-se uma crescente demanda por ações inovativas que visem ampliar a participação social na elaboração de políticas públicas e na entrega de serviços públicos de qualidade, buscando a mitigação de problemas cada vez mais complexos – os chamados *wicked problems* - vivenciados pela sociedade. Neste sentido, chama atenção as grandes questões de ordem mais amplificada, como o aquecimento global, o envelhecimento populacional, os altos índices de desigualdade e desemprego, além de outras questões que carecem de uma complexa resolutividade. No entanto, não são essas as únicas questões que demandam soluções mais pontuais, micro. Assim, a construção e aplicabilidade de políticas que venham a obter resultados nos *wicked problems* são um verdadeiro desafio para a gestão pública, pois não seguem um padrão e nem são previsíveis, necessitam de políticas inovadoras como um imperativo ao resultado (CAVALCANTE; QUEIROZ, 2017)

Ao explorar o tema inovação, percebemos que seus estudos ainda são incipientes, porém há uma forte corrente em ascensão. Em linhas gerais, este tema começou a ser discutido com o trabalho seminal *Theory of Economic Development*, desenvolvido pelo economista Joseph Schumpeter (1934). O trabalho acabou se tornando um marco na área de inovação, no qual apontava o elo entre a inovação tecnológica e o desenvolvimento econômico, tendo como principal referencial a destruição criadora (SCHUMPETER, 1934). Para Schumpeter, a mudança tecnológica é a maior precursora do desenvolvimento econômico, e que apenas com a inovação as nações podem dar os grandes saltos de crescimento que os permitem se diferenciar perante aos demais países.

Schumpeter defendia que o desenvolvimento deveria ser visto a partir de novas combinações, que poderiam englobar: 1- introdução de um novo bem; 2- introdução de um novo método de produção; 3- abertura de um novo mercado; 4- nova fonte de matéria-prima; e 5- nova indústria ou nova estrutura da organização (SCHUMPETER, 1984), com isso, ocorreria uma nova combinação de algo já existente.

Em consonância com Schumpeter, Terwiesch e Ulrich (2009) trouxeram um entendimento importante e um pouco mais abrangente, no qual definem inovação como o elo entre uma necessidade e uma solução. Os autores destacam que a inovação pode estar tanto na solução da necessidade, como na identificação desta, ou ainda, na junção de uma necessidade existente com uma solução também já existente. Acreditam que as

necessidades são as propulsoras das inovações, pois são a partir delas que as empresas impulsionam na busca de soluções, sejam elas internas ou externas.

Para Drucker (2002), a inovação era vislumbrada como uma ferramenta utilizada por empresários para explorar uma mudança, sendo uma oportunidade para um negócio ou um serviço diferente. De acordo com a terceira edição do Manual de Oslo, publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico¹, inovação seria a implementação de um produto 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 (OCDE, 2005, p. 55).

De acordo com a Comissão Europeia (2013), a inovação pode ser definida como o processo de geração e implementação de novas ideias, com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo à administração pública (COMISSÃO EUROPEIA, 2013). Já para Bason, que limita a inovação ao setor público, conceitualiza inovação como um processo de criação de novas ideias e sua transformação em valor para a sociedade (BASON, 2010), também com foco no setor público, Osborne e Brown (2005) defendem que a inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual (OSBORNE; BROWN apud CAVALCANTE, 2017, p.16)

Há ainda, uma importante abordagem denominada teoria dos sistemas de inovação (SI), ou sistemas nacionais de inovação (SNI), caracterizados como

(...) um grupo articulado de instituições dos setores público e privado (agências de fomento e financiamento, instituições financeiras, empresas públicas e privadas, instituições de ensino e pesquisa, entre outras) cujas atividades e interações geram, adotam, importam, modificam e difundem novas tecnologias, sendo a inovação e o aprendizado seus aspectos cruciais. É o nível de articulação entre os diversos atores que compõem um SNI que determina a capacidade em gerar inovação. (FREEMAN, 1995 apud FIO CRUZ)

A consolidação do SNI ocorreu a partir de estudos sobre os processos de inovação, com a contribuição de diversos autores, dentre os quais se destacam os trabalhos de Freeman (1995), Lundvall (1992), Edquist (2001) e Nelson (1993). Estes estudos ocorriam dentro de instituições privadas e organizações públicas, resultando em políticas públicas voltadas para a área de inovação. Esta abordagem tem a presença de três principais agentes:

¹ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Manual de Oslo – Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3ª ed. Rio de Janeiro: FINEP, 2005.

o Estado, cujo papel principal é o de aplicar e fomentar políticas públicas de ciência e tecnologia; as universidades/institutos de pesquisa, aos quais cabe a criação e a disseminação do conhecimento e a realização de pesquisas; e, as empresas, responsáveis pelo investimento na transformação do conhecimento em produto (SANTOS, BOTELHO e SILVA, 2006). Desta maneira, o Estado desempenha um protagonismo na área, sendo um impulsionador da inovação, cabe a ele formular políticas públicas de fomento à inovação, promover a diminuição de incertezas e estimular os demais agentes que compõem o sistema a investir em inovação, este papel se consolida com a criação de instituições que regulamentam os setores produtivo e financeiro, na promoção do uso de políticas fiscal, monetária e cambial, em prol da produção de inovação tecnológica (VILLELA e MAGACHO, 2009), logo, é o Estado que coordena e direciona o progresso tecnológico do país, como bem pontua Cunha (2016).

Além de enfatizar sobre a importância da interação dos diversos atores e instituições presentes ao longo do processo de criação, difusão e aplicação do conhecimento, Fagerberg (2004) menciona que a inovação não costuma ocorrer de maneira isolada, ou seja, sem que ocorra trocas, colaboração e ainda, a interdependência entre os atores relevantes deste processo.

Como exposto, diversas são as conceituações do tema de inovação, porém, temos em comum o rompimento do velho para a ascensão do novo, o aproveitamento de soluções já existentes para problemas distintos, o que otimiza recursos de tempo e de capital, além, de ser um movimento sistêmico e interativo, entre todas as partes envolvidas. Percebe-se ainda, que não há uma limitação da conceituação à iniciativa privada, sendo o setor público bastante explorado pelos estudiosos, o que facilita as discussões que serão realizadas ao longo deste trabalho.

1.2 ASCENSÃO DO TEMA DA INOVAÇÃO FRENTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em termos cronológicos, tem-se que na década de 1970, a administração pública passou a ser alvo de diversos questionamentos sobre o funcionamento do Estado perante a economia, a política e em relação ao modelo de administração burocrática. Como apontado por Pedro Cavalcante e Bruno Queiroz (2017), as indagações referentes à esfera econômica estavam em consonância com a crise fiscal que atingiu as mais importantes economias do mundo, sendo este, o fato propulsor da preocupação em reduzir o nível de intervenção estatal na economia e na sociedade, que à época, era visto como a razão para ineficiência e ineficácia da administração pública (POLLITT e BOUCKAERT, 2011). Já em relação à esfera política, o mesmo período foi reconhecido pelos obstáculos ocorridos na governabilidade, com a perda de legitimidade e pela baixa credibilidade das instituições governamentais, havia

um movimento de esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações. No que diz respeito ao modelo burocrático da administração, as críticas se intensificaram, principalmente em decorrência ao déficit de desempenho e de seus efeitos à deficiente qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade, além de seus elevados custos para o Estado (CAVALCANTE e QUEIROZ, 2017)

Ademais a estas esferas apontadas anteriormente como propulsoras para se questionar a urgência da modernização no âmbito da administração pública, foram evidenciados pelos autores outros pontos influenciáveis para essa modernização. O quadro 1 traz uma síntese dos principais pontos identificados pelos autores como elementos propulsores dos processos de modernização nos espaços públicos.

Quadro 1: Pontos Influenciáveis para a modernização da Administração Pública

Pontos influenciáveis para a modernização da Administração Pública	
01	Crescente competição territorial por investimentos privados e por mão de obra qualificada
02	Disponibilidade de novos conhecimentos tecnológicos e organizacionais
03	Ascensão de valores pluralistas
04	Crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades

Fonte: CAVALCANTE e QUEIROZ, 201, p. 21.

Diante disso, alguns movimentos relacionados à modernização do papel do Estado foram ampliados na década de 1980, tendo como premissas os elementos políticos, econômicos e ideológicos para as mudanças urdidas.

Em consequência deste movimento, nasce a base da Nova Gestão Pública (NGP)², que segundo Matias Pereira (2007), começou a tomar corpo na década de 1980 e a ganhar força mundo afora na década de 1990, no qual emergiu-se como reação às crescentes demandas da sociedade por serviços públicos de melhor qualidade, visto o movimento de percepção e absorção de quais eram os seus direitos perante o Estado. Além disso, muitas eram as demandas por mudanças efetivas na realidade social, econômica e ambiental, em um ambiente marcado pelo fortalecimento da cidadania, pela expansão das funções econômicas e sociais do Estado, pelo desenvolvimento tecnológico e pela globalização da economia mundial (MACROPLAN, 2005).

² Nova Gestão Pública: [...] um modelo emergente de modernização da administração pública mundial, caracterizado por um conjunto de princípios e práticas de gestão, oriundos de um movimento de governos de diversos países (Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália) no sentido de desenvolver alternativas e soluções para os desafios aos quais eram e ainda são colocados (como escassez de recursos públicos, aumento da pressão da sociedade por qualidade e que idade na prestação de serviços etc.), e para os quais o modelo burocrático não se mostrou capaz de responder satisfatoriamente. (PACHECO, 2008, p. 27).

Com efeito, tem-se que a NGP veio a ser um modelo a preconizar a inserção de técnicas da administração privada para o arcabouço da administração pública, fundamentado na eficiência, fragmentação e competitividade (HOOD, 1991; HOOD e PETERS, 2004), seus princípios norteadores foram definidos por Pacheco (2008), em consonância as definições de Marini e Martins (2002), como se observa no quadro 2:

Quadro 2: Princípios da Nova Gestão Pública

Princípios da Nova Gestão Pública	
01	Governança democrática;
02	Orientação para resultados;
03	Atitude e ambiente empreendedores;
04	Descentralização de serviços;
05	Valorização da gestão de pessoas;
06	Articulação de recursos públicos e privados;
07	Responsabilização e contratualização.

Fonte: Pacheco (2008), Marini e Martins (2002).

No Brasil, este modelo apenas se manifestou a partir das reformas de 1995, propostas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, sob a direção do Ministro à época, Bresser Pereira, com os ideias do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado³, que objetivava a criação de condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, buscando um desenvolvimento nacional.

De acordo com o apontado por Bresser Pereira (1996) e mencionado por Tomio (2002) esta reforma tinha como principais objetivos no curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios, onde existia um claro problema de excesso de quadros, acarretado principalmente após a descentralização política e tributária, prevista e promovida pela Constituição de 1988, onde houve forte ascensão do número de municípios no país.

Já no médio prazo, tinha como objetivo tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos, objetivando fortalecer a administração pública direta, e a sua descentralização, a partir da implantação de “agências autônomas” e de “organizações sociais” que fossem controladas por contratos de gestão (BRESSER PEREIRA, 1996).

³ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

Desta forma, obteve-se como produto, após muitos debates e discussões, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (de 1995), e a Emenda Constitucional 19, que foi aprovada em abril de 1998, depois de três anos de debates, pelas quais foram essenciais para promoção da transição de uma administração pública burocrática, lenta e ineficiente, para uma administração pública gerencial, descentralizada, eficiente, voltada para o atendimento dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1996).

Ao final dos anos de 1990, inicia-se um novo desafio em relação ao paradigma de reforma do Estado, ao se perceber uma fragmentação da estrutura e do planejamento da administração pública, além de um aumento de problemas complexos vislumbrados na sociedade. Problemas esses que divergiam com a incapacidade do Estado em enfrentá-los de maneira isolada e que por vezes, se esbarravam em fortes restrições fiscais e orçamentárias, recursos humanos e materiais estanques, além de, com frequência, em normas legais e infralegais de elevado rigor e rigidez (CUNHA e SEVERO, 2017), colaborando assim, para uma ausência no controle e na coordenação frente a execução e avaliação de ações e políticas públicas aplicadas pelo governo. A vista disso, entende-se a necessidade de uma atuação do Estado mais coordenada e interativa, pensando nos diversos atores envolvidos ao longo do ciclo de políticas⁴ e ações públicas.

Posto isto, surge então, um novo movimento, denominado como Governança Pública, o qual objetivava não apenas as entidades públicas de maneira isolada, mas a sua articulação e colaboração com a sociedade civil e todos os atores envolvidos.

O autor Bovaird (2005) assevera que a governança pública deve ser orientada para o desenvolvimento de avaliação dos resultados e da aderência a critérios ou normas acordados. Bovaird considera junto à Löffler (2003) que a governança pública remete a dois aspectos complementares, os quais seriam 1) a obtenção de resultados de qualidade de vida que realmente importam aos atores dentro do sistema de governança pública e, 2) os processos de interação entre as partes interessadas que correspondam aos critérios ou normas acordados. (BOVAIRD e LÖFFLER 2003)

Na mesma linha, o Tribunal de Contas da União - TCU (2014) destaca que a boa governança é aquela que permite, entre outras coisas, avaliar o desempenho e a conformidade da organização, o que é ratificado por Lindsay, Osborne e Bond (2014). Dando continuidade às análises, Matias-Pereira (2010), agrega à definição preliminar de governança pública, que

⁴ Leonardo Secchi (2014), considera o ciclo de políticas públicas como uma forma de visualizar e interpretar a vida de uma política pública. Por meio do ciclo, é possível observar que as políticas públicas se desenvolvem em fases sequenciais e interdependentes, sendo elas: (1) Identificação do problema, (2) Formação da agenda, (3) Formulação de alternativas, (4) Tomada de decisão, (5) Implementação, (6) Avaliação e (7) Extinção (SECCHI, 2014, p. 33).

(...) na administração pública a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo seus objetivos, suas responsabilidades, seus modelos de decisão, suas rotinas, entre outras ações. E ainda: “Para cumprir adequadamente o seu papel, a administração pública, nos seus diferentes níveis, federal, estadual e municipal, necessita estar bem estruturada e, dessa maneira, atuar com eficiência, eficácia e efetividade em favor da sociedade” (Matias-Pereira, 2010, p. 7)

Neste movimento de Governança, Dunleavy et al. (2005) abordam a Governança da Era Digital, explicitando o uso de técnicas e ferramentas associadas à gestão da informação, onde estas, se apresentam como um elemento relevante para a elaboração das políticas públicas do que aquelas associadas à estrutura organizacional, diante ao seguinte contexto:

Ao longo da última década, o desenvolvimento da Internet e das demais TIC criou novos desafios e possibilidades à administração pública, permitindo a combinação de ferramentas essenciais para melhorar simultaneamente a legitimidade (via ampliação da participação cidadã) e a eficiência do Estado. As TIC vêm sendo aplicadas na busca tanto de maior eficiência nos processos de governo, como de oferecimento de oportunidades de participação popular e de canais de interação entre o Estado e a sociedade. Diante desse panorama, passa-se a falar em Governança da Era Digital. (CEPIK e CANABARRO, 2014, p. 22)

Desta maneira, a TI e a informação passaram a ser compreendidas como ferramentas estratégicas e a serem tratadas como recursos organizacionais, tais como os recursos humanos e os recursos financeiros (HOLDEN, 2007).

Porém, é importante destacar que para que haja transformação, é necessário que se tenha em paralelo mudanças organizacionais e culturais, seja dentro da própria instituição ou no comportamento da sociedade, visto que as transformações propostas apenas assumem um papel indutor (DUNLEAVY et al., 2005). Na prática,

(...) os impeditivos à execução da Governança da Era Digital, tendo essencialmente o ideal de governo integrado e voltado às necessidades do cidadão, não foram entraves tecnológicos, mas sim, institucionais. Instituições especializadas e novas competências são pré-requisitos para se criar, adquirir, adaptar, difundir e utilizar as novas tecnologias, bem como para sincronizá-las às reformas administrativas, aos investimentos, às inovações em matéria de governança e de gestão e às mudanças

organizacionais correspondentes. (HANNA, 2007 apud CEPIK e CANABARRO, 2014, p. 35)

Em face ao exposto, para que a inovação seja vislumbrada, é fundamental que ocorra a abertura para tal feito, com estímulos institucionais e prerrogativas legais para sua execução. No Brasil, o processo de internalização e desenvolvimento de políticas que visassem a ampliação deste importante tema custou a acontecer. Apenas no ano de 2004, com a promulgação da Lei nº 10.973/2004, denominada como “Lei de Inovação”, que dispunha sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, objetivando o desenvolvimento industrial do país, que os avanços legais e culturais sobre inovação passaram a ocorrer. Em 2016, ocorreu a alteração da Lei de Inovação, pela Lei nº 13.243/2016, denominada como “novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação”. Esta lei trata sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Objetiva a promoção do desenvolvimento do sistema produtivo nacional, tendo como principais premissas, elencadas no quadro 3.

Quadro 3: Principais premissas da Lei de Inovação (Lei nº 13.243/2016)

Principais premissas da Lei de Inovação (Lei nº 13.243/2016)	
1)	A promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas;
2)	O estímulo à atividade de inovação nas Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) e empresas, inclusive para a atração, a constituição e a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de parques e polos tecnológicos no país.

Fonte: BRASIL, Lei nº 13.243/2016, 2016.

Conforme previsto em lei, os entes federativos, sendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, além das agências de fomento, terão a prerrogativa de estímulo e apoio para a constituição de alianças estratégicas entre empresas, ICTs⁵ e entidades que são voltadas à atividade de P&D, a partir do desenvolvimento de projetos para a cooperação, tendo como principal diretriz, a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia. (BRASIL, Lei 13.243/2016, art. 3º)

No ano de 2018, mais um avanço ocorreu na área de inovação, foi promulgado o Decreto nº 9.283/2018, que regulamenta o disposto na Lei nº 10.973/2004 e na Lei nº 13.243/2016, no qual estabelece que os projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação

⁵ As ICTs, ou Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação, são organizações sem fins lucrativos de administrações públicas ou privadas, que possuem como principal objetivo a criação e o incentivo a pesquisas científicas e tecnológicas. (CNM, 2020)

poderão contemplar, entre outras finalidades: 1- execução de pesquisa científica básica, aplicada ou tecnológica; 2- desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos e aprimoramento dos já existentes; 3- fabricação de protótipos para avaliação, teste ou demonstração; 4- capacitação, formação e aperfeiçoamento de recursos humanos para atuação em pesquisa, desenvolvimento e inovação, inclusive no âmbito de programas de pós-graduação. (BRASIL, Decreto nº 9.283/2018, 2018)

Além disso, é importante mencionar algumas normativas que corroboram para o desenvolvimento da inovação no país, como a Lei da Informática e a Lei do Bem, que serão discriminadas posteriormente, estas, utilizam os princípios do Manual de Frascati⁶, manual este que apresenta metodologia para o fomento à pesquisa e ao desenvolvimento (P&D), tendo sido desenvolvido pela OCDE. As definições contidas neste manual são aceitas mundialmente e seus princípios são utilizados como base para diversas leis de incentivo econômico. (MENEZES e PRETE, 2018)

A conhecida Lei da Informática, de nº 13.023/2014, trata da concessão de incentivos fiscais⁷ às empresas do setor de tecnologia que investem em P&D. Estes incentivos referem-se à redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em produtos habilitados/incentivados, mas vale salientar que esta lei não trata especificamente o incentivo à inovação, mas sim a industrialização. (BRASIL, Lei nº 13.023/2014, 2014)

E a Lei nº 11.196/2005, vastamente conhecida como Lei do Bem, dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para inovação tecnológica, daquelas empresas, em regime de Lucro Real que realizarem investimento em pesquisa e desenvolvimento para inovação tecnológica, nesta lei, há a instituição do Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (REPES), do Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP) e do Programa de Inclusão Digital. No Brasil, a Lei do Bem se tornou o principal instrumento de estímulo às empresas inovadoras, para realizarem atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I). (MENEZES e PRETE, 2018)

De acordo com as informações declaradas ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, tem-se a seguinte evolução histórica relacionada às Empresas Participantes da Lei do Bem, como se observa na figura 1.

⁶ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Manual de Frascati – Metodologia proposta para levantamentos sobre pesquisa e desenvolvimento experimental. Rio de Janeiro: F-Iniciativas, 2013.

⁷ Incentivos fiscais são amplamente adotados em muitos países como forma de promover os investimentos empresariais em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mais de 46 países adotam essas políticas, entre eles: EUA, Austrália, China, Chile, praticamente todos os membros da União Europeia, Coréia, Rússia, Reino Unido, México, Canadá, Nova Zelândia e Brasil. (IPEA, 2021)

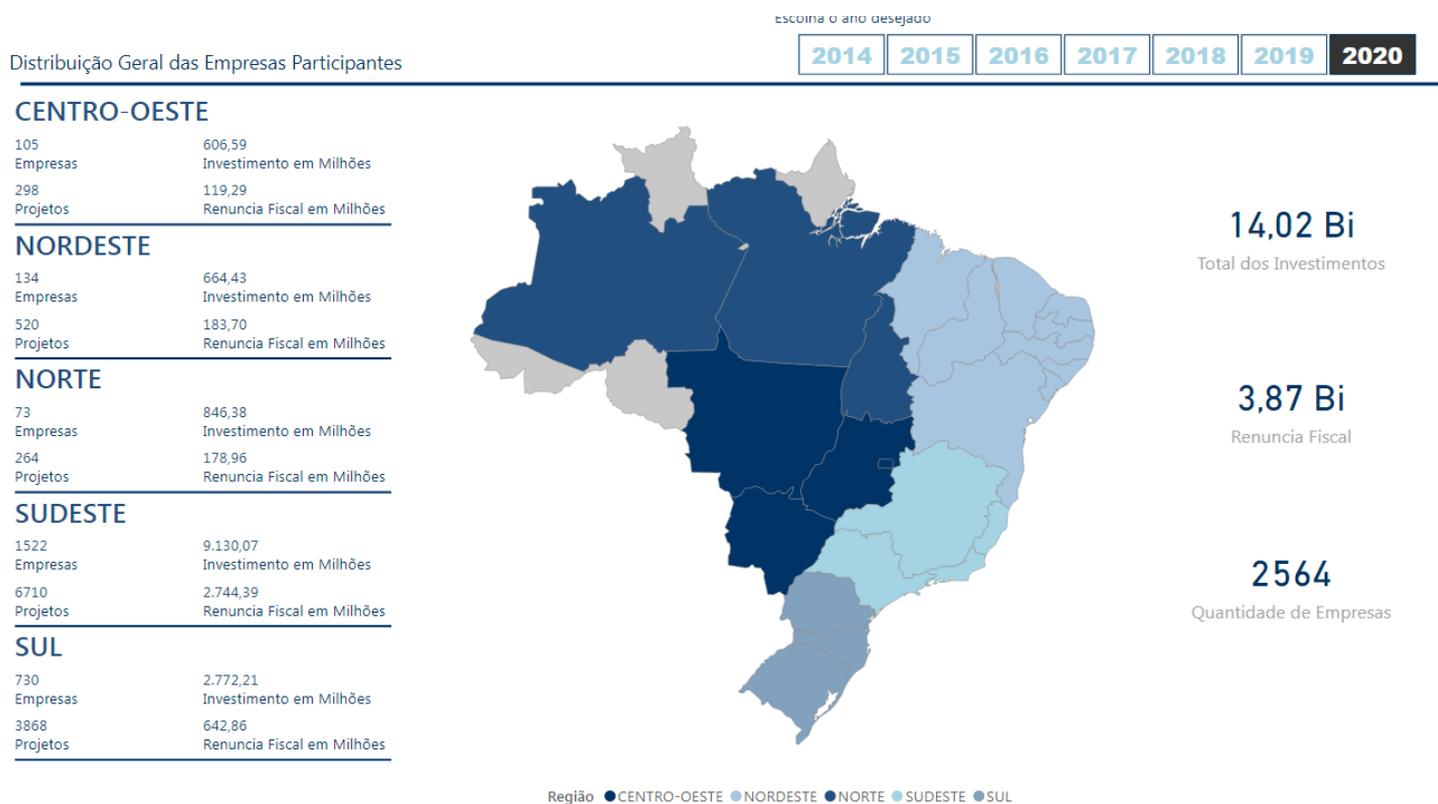
Figura 1: Evolução Histórica das Empresas participantes da Lei do Bem (2006-2020)



Fonte: Lei do Bem, MCTI, 2020⁸.

Há ainda a distribuição regional destas 2.564 empresas participantes no ano de 2020, da Lei do Bem, podendo ser percebido a grande concentração nas regiões sudeste e sul, conforme Power BI desenvolvido pelo MCTI, ilustrado na figura 2.

Figura 2: Distribuição Geral das empresas participantes da Lei do Bem por região (2020)



Fonte: Lei do Bem, MCTI, 2020.

Dando continuidade aos instrumentos normativos para desenvolvimento e incentivo à inovação no Brasil, o mais recente desta seara é a Política Nacional de Inovação, idealizada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), instituída pelo Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020 para nortear as ações do governo na área por 10 anos. Esta política trouxe como diferencial para o ecossistema nacional de inovação a introdução de um novo modelo de governança para as políticas públicas relacionadas ao tema, tendo como principal propósito o estímulo e promoção do desenvolvimento de novas tecnologias, voltadas tanto para o progresso de atividades econômicas, quanto de serviços públicos.

Trata-se de um amplo processo de estruturação das diversas ações relacionadas à inovação dentro do Governo Federal, buscando ampliar sinergias e trazer mais coesão à atuação do Estado. Em especial, trata-se de reconhecer que o tema de inovação é por sua natureza transversal, e que, portanto, perpassa vários ministérios e órgãos públicos. (BRASIL, Decreto nº 10.534, 2020)

A Política Nacional de Inovação traz alguns princípios a serem seguidos, para o alcance de seu propósito, sendo eles expostos no quadro 4

Quadro 4: Princípios da Política Nacional de Inovação

Princípios da Política Nacional de Inovação	
I – Integração, cooperação e intercomunicação entre os órgãos e entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para:	
a) garantir o estabelecimento de prioridades coerentes e similares; e	b) fornecer resposta transparente, eficiente, eficaz e efetiva à sociedade, com base na análise dos interesses e das expectativas daqueles abrangidos pela política;
II – Transversalidade na implementação dos programas e das ações de fomento à inovação entre os órgãos e as entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;	
III – Confiança nas equipes dos órgãos e das entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tratam do tema de inovação, para que tenham autonomia para implementar os programas e as ações de fomento à inovação em suas respectivas áreas de atuação;	
IV – Observância das desigualdades regionais e da sustentabilidade ambiental na formulação e na implementação de políticas de inovação; e	
V – Apoio ao gestor público com vistas a evitar a sua responsabilização em situações em que há	

risco tecnológico envolvido

Fonte: BRASIL, Decreto nº 10.534, 2020.

Percebe-se que há cerca de quinze anos a agenda de ciência e tecnologia incorporou o tema inovação na política pública brasileira, com a evolução do marco regulatório de apoio à inovação no Brasil. Esta agenda tende a seguir em constante desenvolvimento, visto a volatilidade necessária da área, como se observa no quadro 5.

Quadro 5: Instrumentos Normativos ligados à inovação no Brasil

Instrumentos Normativos ligados à inovação no Brasil		
Instrumento de Lei	Ano	Finalidade
Lei de Inovação - Lei nº 10.973/04	2004	A lei está organizada em três principais eixos, sendo eles: a constituição de ambientes propícios a parcerias estratégicas entre universidades, institutos tecnológicos e empresas; o estímulo à participação de institutos de ciência e tecnologia no processo de inovação; e o estímulo à inovação na empresa. Para as empresas, um dos principais benefícios é poder abater no Imposto de Renda com base no regime de Lucro real, os dispêndios em P&D. Além de possibilitar a obtenção de recursos públicos não-reembolsáveis para investimentos em P&D. Um outro ponto é a subvenção econômica, a lei estabelece os dispositivos legais para a incubação de empresas no espaço público e a possibilidade de compartilhamento de infraestrutura, equipamentos e recursos humanos, públicos e privados, além de criar regras claras para a participação do pesquisador público nos processos de inovação tecnológica desenvolvidos no setor produtivo.
Lei do Bem - Lei nº 1.196/05	2005	Esta lei cria a concessão de incentivos fiscais às pessoas jurídicas que realizarem pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica. Para além disso, institui o Regime Especial de Tributação para a plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital e ainda, dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica.
Emenda Constitucional nº 85 - 26 de fevereiro de 2015	2015	Esta emenda incorporou o termo inovação ao se referir sobre os objetivos de desenvolvimento e atividades que devem ser estimuladas pelo setor público. Ampliou as entidades que poderão receber apoio financeiro do poder público, estabeleceu nova função do Estado no estímulo à articulação entre os entes do setor, tanto públicos quanto privados, na execução das atividades de pesquisa, capacitação científica e tecnológica e inovação no Brasil e no exterior, também concedeu maior liberdade na administração dos recursos destinados a pesquisas, ao permitir seu remanejamento ou transferência de uma

		categoria de programação para outra sem a necessidade da autorização legislativa prévia.
Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação - Lei nº 13.243/2016	2016	Conhecido como o novo Marco Legal, este visa a criação de um ambiente mais favorável à pesquisa, desenvolvimento e inovação nas universidades, nos institutos públicos e nas empresas, através da alteração de diversas leis, como: Lei da Inovação, Lei das Importações de Bens para Pesquisa, Lei de Isenções de Importações e Lei das Contratações Temporárias. Este Decreto visa regulamentar as medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.
Inova Simples - Lei Complementar nº 167 - 24 de abril de 2019	2019	Facilita a abertura e fechamento de empresas que se autodeclaram startups. Todo procedimento poderá ser feito online através do portal da Redesim (Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios). Facilita a autodeclaração de baixo risco da atividade, a abertura da empresa e a flexibilidade na escolha do local da sede e possibilita a formalização do apoio financeiro recebido por instituições públicas e privadas.
Política Nacional de Inovação - Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020	2020	Tem como estratégia Nacional de Inovação os eixos de Educação, Base Tecnológica, Mercados, Cultura da Inovação e Fomento à Inovação, e prevê alguns desafios a serem enfrentados pelo Brasil nas temáticas apresentadas. Ela é composta de objetivos, metas e, principalmente, iniciativas – responsáveis por fazer o vínculo entre as diretrizes da política e as ações dos planos.

Fonte: Mateus Dornelas, 2019.

Mesmo diante de normativas de suporte à inovação, tem-se latente algumas barreiras para sua execução, assim como analisa VanGundy (2007), ao classificar essas barreiras em cinco classes, sendo elas: 1) Estruturais; 2) Sociais e Políticas; 3) Processuais; 4) De Recursos; e 5) Individuais.

Em relação às barreiras estruturais, tem-se o destaque da formalização na execução das ações, levando-se em consideração o alto grau de padronização e seguimento de regras para o desenvolvimento de atividades pelos membros da organização. Além disso, tem-se a centralização de poder e autoridade, que é muito presente no setor público, diante a forte cultura de organização hierarquizada, acarretando a falta de acesso a informações (ou mesmo uma assimetria informacional) pelos gestores que estão inseridos em níveis inferiores, culminando em graus reduzidos de engajamento e proposição de novas ideias pela equipe. (VANGUNDY, 2007)

No que concerne às barreiras sociais e políticas, VanGundy (2007) exprime que estão relacionadas às influências de poder que estão inseridas na organização, podendo ser um grande impeditivo à introdução de inovação, visto a ênfase exacerbada das relações de poder

e *status*. Quanto às barreiras processuais, estas estariam vinculadas aos procedimentos e regulamentações, com atividades sendo desenvolvidas de maneira sistemática, além do acompanhamento de exaustivas normas e manuais para conduzir o trabalho e suas possíveis intercorrências, por conseguinte, tendo o distanciamento de um novo olhar para a execução das tarefas, logo, tem-se a inibição da criatividade e proatividade dos envolvidos.

A respeito das barreiras de recursos, estas estão vinculadas a inópia de recursos humanos, tempo disponível, os recursos financeiros e as informações. Tais questões, são recorrentes nos órgãos públicos, seja pela ausência, ou mesmo o descompasso e a fragmentação destes recursos. Como última barreira, VanGundy (2007) indica as barreiras individuais, estas atinentes às atitudes individuais dos seres humanos inseridos na organização, ou no próprio clima organizacional. Estas barreiras podem ser observadas no servidor como ignávia ao risco, a ausência de flexibilidade, o dogmatismo e a intolerância ao novo.

Outros autores também tratam destas barreiras à inovação no setor público, como Mulgan (2007), ao identificar a aversão ao risco, o excesso de regras, a incerteza quanto aos resultados, a baixa integração entre os departamentos e as estruturas inadequadas de trabalho como principais impeditivos.

Conforme análise realizada por Resende Junior, Guimarães e Bilhim (2013), o processo de gestão da inovação no setor público tem em si duas dimensões, a indução à inovação e o comportamento reativo à inovação, este segundo, trata das características de resistência à inovação nas organizações, sendo elas: 1) as práticas culturais de resistência ao novo; 2) a liderança passiva; 3) a ausência de práticas de fomento à inovação; 4) a resistência à mudança de paradigmas; 5) a descontinuidade das equipes e dos projetos exitosos, devido à alternância do poder na gestão pública; 6) a ausência de planejamento para transferência de conhecimento, prejudicando a formação de novas equipes; 7) a falta de política corporativa que estimule o processo inovador e o desenvolvimento de lideranças com perfil inovador, corroborando a tendência à acomodação e manutenção das rotinas, comum no serviço público.

Aqui se torna crucial pontuar que mesmo com alterações de algumas normativas, pelas quais é possível perceber que o País acompanha a tendência internacional de melhoria das condições institucionais para o desenvolvimento da CT&I, é preciso ressaltar que esforços adicionais são necessários para traduzir esses avanços legais em resultados concretos, resultados estes que apenas serão vislumbrados com a melhoria do funcionamento do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. (MCTIC, 2016, p. 68).

1.3 CONCEPÇÕES SOBRE AS INOVAÇÕES NO ÂMBITO PRIVADO E PÚBLICO

Ao se adentrar no tema inovação, muitos associam a esta discussão as evoluções tecnológicas obtidas no âmbito privado, além da interpretação de que ocorre, em alguma medida, uma importação dos avanços obtidos pelo setor privado para o setor público, assim como mencionado anteriormente, ao pontuar sobre o movimento da Nova Gestão Pública (NGP), o qual se baseia na importação de conceitos, técnicas e práticas do setor privado, almejando resultados na administração pública com maior eficiência.

Porém, vale ressaltar que o Estado é um ator impulsionador das inovações do mercado e da iniciativa privada, pois advém dele, boa parte do investimento em capital de risco para a área de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), como bem menciona Mariana Mazzucato (2014). Mesmo porque, a iniciativa privada não está aberta ao risco deste investimento, sendo assim, usufrui dos investimentos despendidos pelo Estado para vislumbrar a inovação e os seus frutos. Na concepção do Estado, a realização deste investimento em P&D é tida como crucial, pois é a partir de um elevado nível de investimento e direcionamento em inovação que a capacidade de desenvolvimento econômico será impulsionada (MAZZUCATO, 2014).

Ainda de acordo com Mazzucato (2014), é o Estado que se encontra por trás da maioria das revoluções tecnológicas que acaba por gerar longos períodos de crescimento econômico, desta forma, faz-se essencial que um Estado Empreendedor assuma o risco e a criação do novo, e não apenas fique corrigindo falhas de mercado. Em seu livro, nomeado como “*O Estado Empreendedor*”, Mazzucato (2014) destaca a importância em se compreender o papel desempenhado pelos diversos atores no processo de inovação, no qual deveria ser um sistema de inovação simbiótico, em que o Estado e o setor privado se beneficiam de forma mútua. No entanto, de acordo com a autora, o que ocorre é um sistema parasitário, no qual o setor privado apenas absorve os benefícios do Estado, além de se recusar a “contribuir” com sua manutenção, a partir do pagamento devido de impostos. Desta forma, a autora aponta a iminente necessidade em construir parcerias público privadas para que esse sistema se torne mais simbiótico, e menos parasitário (MAZZUCATO, 2014). No mesmo caminho ao apontado por Mazzucato (2014), Cavalcante e Queiroz (2017) mencionam a necessidade em se construir uma inovação de forma plural e coletiva, sendo sim realizada em conjunto, pelo Estado e pela iniciativa privada.

Importante pontuar que a inovação quando pensada pelo Estado, tem como intuito cumprir dois papéis fundamentais, o papel social e o papel econômico, servindo assim, como um meio de impulsionar os ganhos econômicos amplos, da mesma forma que vem para mitigar os *wicked problems*, a partir de soluções tecnológicas e aplicativos (CAVALCANTE e QUEIROZ, 2017).

Por vezes, fez-se presente a discussão se os preceitos utilizados para estudos das inovações no âmbito privado, poderiam ser proporcionalmente usufruídos pelo âmbito governamental. Desta maneira, se tornou necessária a delimitação e conceituação da inovação no setor público, na qual Kattel *et al.* (2014), comentaram que a partir dos esforços de pesquisadores da área, foram associados ao conceito três períodos de suma relevância, sendo eles: o período Schumpeteriano, no qual inovações no setor público eram entendidas segundo uma visão mais ampla de como mudanças evolucionárias ocorriam nas sociedades; o período da Teoria Organizacional, em que inovações no setor público eram vistas de maneira semelhante às inovações em empresas privadas, associada principalmente com o desenvolvimento da teoria organizacional,

(...) no Período da Teoria Organizacional, significativa parte da literatura relacionada à inovação transita do setor privado para o setor público e vice-versa. Debruça-se sobre o paradoxo dos gerentes que administram ideias inovadoras e que acabam encontrando resistência em sua implementação. As linhas de pesquisa dizem respeito à diversidade de tarefas e aos incentivos em uma organização, seja esta pública, seja privada (LYNN, 1997 apud CAVALCANTE, 2019, p.4)

Já com base na Teoria Autóctone (KATTEL *et al.*, 2013), evidencia-se uma tendência iniciada nos anos 2000 e que tinha por objetivo a dissociação da inovação do setor privado da inovação do setor público. Este movimento se respaldou na existência de inúmeras diferenças entre os setores - público e privado, diferenças essas que não deveriam ser desconsideradas, tendo como exemplos:

No setor privado, 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 apud FERNANDES, 2019, p.15).

Deste modo, alguns autores tem distintos entendimentos sobre o conceito de inovação no setor público. Para Koch e Hauknes (2005), inovação é a implementação e a performance social de uma nova específica forma, ou repertório, de ação social, que é implementada deliberadamente pela entidade no contexto dos objetivos e das funcionalidades de sua

missão corporativa. Já para Mulgan (2007), a mais simples definição da inovação no setor público engloba ideias que são eficazes para criar valor público, sendo necessário que as ideias sejam, ao menos em parte, novas (em vez de melhorias incrementais); estejam implementadas; e sejam úteis (neste ponto destacando a necessidade de se verificarem seus impactos para verificação da entrega do valor público delas esperado). Para Moore, Sparrow e Spelman (1997) a inovação no setor público é tida como novidades amplas e duráveis o suficiente para afetarem sensivelmente as operações ou as pessoas da organização. Newman, Raine e Skelcher (2001), por sua vez, apresentam como definição a mudança descontínua ou incremental de algo completamente novo para uma específica autoridade local, sendo necessário que a mudança já tenha sido implementada em vez de ser apenas uma aspiração ou uma iniciativa planejada (NEWMAN, RAINE E SKELCHER, 2001 apud LIMA, 2017)

Com a finalidade de exemplificar o processo de implementação de ações inovadoras no setor público, o trabalho de Karo e Kattel (2016) teve como propósito enquadrar as temáticas do Estado ao tema da inovação, sendo dividido em seis grandes formatos, como exposto no quadro 6.

Quadro 6: Temáticas do Estado x Inovação

Temáticas do Estado x Inovação	
1) Investimento público em ciência, tecnologia e inovação (CTI):	A forma mais tradicional de atuação do Estado. Na forma de pesquisa básica e aplicada, o setor público cria as condições para o mercado inovar e também gera as grandes fontes de inovação (Mazzucato, 2013). Isto ocorre com as atuações de órgãos brasileiros de fomento, a exemplo da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).
2) Inovação via compras públicas (procurement):	Muitas inovações surgem como consequência de exigências expressas pelo Estado sobre produção e aquisição de novas tecnologias e produtos que estão sendo desenvolvidos pelo mercado, incorporando valores e princípios, tais como a sustentabilidade. Estas exigências de compras se materializam, por exemplo, nas contratações públicas sustentáveis do governo federal.
3) Inovações institucionais econômicas:	São novas soluções institucionais que visam alterar as regras do jogo na economia, como o caso da criação de agências reguladoras pelo governo federal brasileiro pós-reforma gerencial de 1995.
4) Inovações institucionais políticas:	São inovações que alteram as regras do jogo político. Tendo como exemplos, as iniciativas voltadas a aumentar a participação da sociedade no processo decisório, como o orçamento participativo ou a criação de conselhos deliberativos de políticas públicas.
5) Inovações nos serviços públicos:	Esforços governamentais para modificar substantivamente a forma como um serviço é prestado, tais como a simplificação e/ou digitalização do atendimento na saúde ou previdência. Esse seria o formato mais usual e remete, sobretudo, à incorporação das

	tendências de gestão com vistas à melhoria de processos administrativos e/ou prestação de serviços à sociedade.
6) Inovação organizacional:	Criação de organizações ou alteração de processos decisórios ou de gestão, inclusive mediante a utilização de laboratórios de inovação, voltados a processos de aprendizagem e experimentação.

Fonte: KARO e KATTEL (2016)

Diante o exposto, no próximo tópico será abordado alguns dos elementos para desenvolvimento da inovação, além dos impasses, barreiras e empecilhos observados por distintos autores para o desdobramento e implementação da inovação na administração pública, em especial, na administração pública brasileira.

1.4 CONDICIONANTES PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

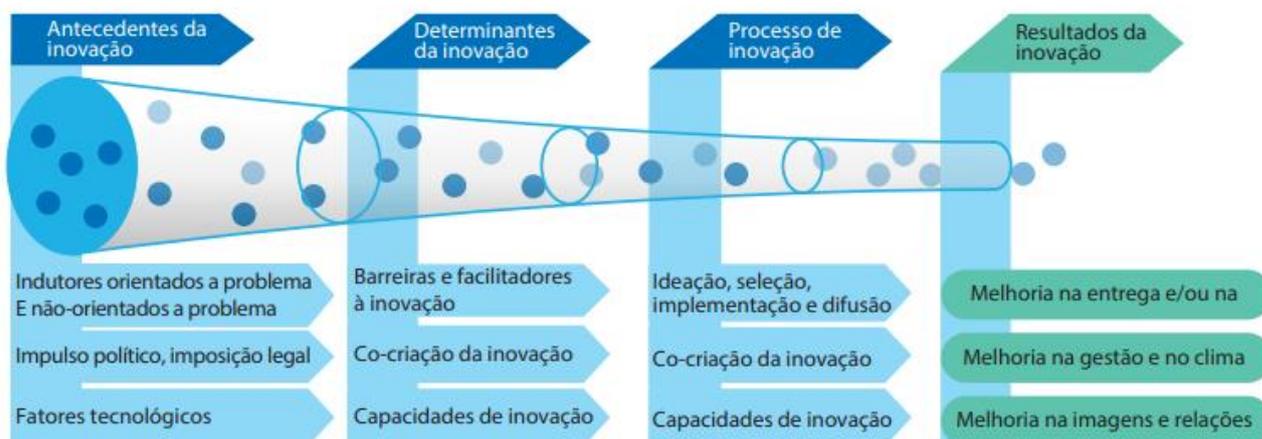
O tamanho e a heterogeneidade do estado brasileiro, composto por 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios, reforçam a complexidade na implementação de políticas públicas de inovação no setor público, em que pese a transversalidade dessa temática da inovação no cenário da administração pública (ISIDRO-FILHO, 2017)

Alguns autores como Bloch e Bugge (2013), Bugge e Bloch (2016) e Arundel, Bloch e Ferguson (2016), trazem a afirmativa de que muitos são os esforços empreendidos para que se obtenha a compreensão da natureza da inovação no setor público, principalmente relacionado a indicadores e *frameworks* de análise, que tragam a possibilidade de se construir medidas mais consolidadas (ISIDRO-FILHO, 2017). Além destes, um outro desafio de muito peso para a inovação do setor público é relacionado a criação de valor, a partir do relacionamento colaborativo entre o cidadão e o Estado, visto que, como bem pontuam Crosby, Hart e Torfing (2016) os *wicked problems* da sociedade moderna devem ser enfrentados por intermédio de estratégias de rede e colaboração entre diferentes atores da sociedade e do governo, para que se possa catalisar soluções viáveis, para potencializar o valor público observado.

Desta maneira, torna-se crucial a compreensão de como diferentes elementos cruciais e transversais aos modelos de inovação interferem para a sua criação, difusão e aplicabilidade. A partir desta lacuna, foi elaborado pelo autor Isidro Filho (2017) um *framework* aplicado ao poder público federal brasileiro, relacionando o arcabouço teórico de diversos autores, como bem exposto na figura 3.

Figura 3: Framework da inovação no Setor Público

Framework da inovação no setor público



Elaboração do autor.

Fonte: Isidro Filho (2017)

Este *framework* (Figura 3) objetiva a descrição e comparação dos elementos que são fundamentais para constituição da inovação, oportunizando uma ampla visão da cadeia de valor da inovação, com o envolvimento dos atores chave, das práticas e das evidências de inovação presentes em organizações do setor público brasileiro, tendo como embasamento referenciais altamente difundidos como Gallouj e Weinstein (1997), Gallouj (2002), Gallouj e Savona (2009) e Djellal, Gallouj e Miles (2013).

No primeiro processo que se refere aos antecedentes da inovação, também chamados de indutores, razões ou *drivers* da inovação (TIDD; BESSANT; PAVITT, 1997), estes, exercem um papel de grande influência para a geração de inovação, ou como bem pontua Bloch (2011), são conhecidos como fatores-chave condicionantes para o processo de inovação. De acordo com Halvorsen *et al.* (2005), Koch e Hauknes (2005) e Agolla e Lill (2013), estes antecedentes da inovação ou indutores podem ser exemplificados no quadro 7.

Quadro 7: Indutores, razões ou drivers da inovação

Indutores, razões ou drivers da inovação	
Indutor	Definição
Orientado a problema	Introdução de inovações para responder a um ou mais problemas específicos, tais como fatores demográficos, envelhecimento da população, obesidade infantil, entre outros.
Não orientado a problema	Necessidade de melhorias em relação a uma situação anterior, em vez do tratamento de problema específico.

Impulso político	Mudanças estratégicas no serviço público que requerem decisões fortes do topo para a base. Pode ser baseada em ideologia ou em resposta a eventos críticos e pressões. Também pode refletir-se através da imposição de metas de desempenho
Fatores tecnológicos	Surgimento ou disponibilidade de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), que proporcionam oportunidades de inovação.
Imposição legal	Criação de normativos, regulação, lei, decreto, emenda constitucional ou ação governamental que induzem inovação.

Fonte: Halvorsen et al. (2005), Koch e Hauknes (2005) e Agolla e Lill (2013).

Seguindo a descrição do *framework*, elementos que antecedem a inovação funcionam basicamente como gatilhos, que iniciam o processo de inovação, em contrapartida, os determinantes à inovação configuram-se como aspectos que podem (ou não) facilitar o desenvolvimento dessa inovação, conforme exposto por Read (2000). A definição de barreiras e facilitadores à inovação, realizada por Isidro-Filho, Guimarães e Perin (2011), os conceitua como variáveis individuais/ internas ao indivíduo ou variáveis organizacionais, inseridas nas instituições. Estas, podem incidir negativamente ou positivamente sobre a inovação e ainda, tem-se a possibilidade das duas incidências ocorrerem de forma concomitante, podendo assim, impactar diretamente a adoção ou a implementação das inovações (ISIDRO-FILHO, 2017). Além disso, elas podem ter fontes internas ou externas, de acordo com o estudado por Bloch (2011), Saraiva e Capelão (2000), Bason (2010), Isidro-Filho (2017), Castro et al. (2017) e Brandão (2012), como se observa no quadro 8.

Quadro 8: Barreiras à Inovação

Fonte	Barreiras à Inovação
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), Castro et al. (2017) e Brandão (2012) apud Isidro-Filho (2017).

No quadro 8, é possível perceber que por vezes essas barreiras são ignoradas ao se pensar no planejamento de uma inovação e na sua execução, mas estas barreiras endógenas e exógenas devem ser determinantes reais no momento em que se vislumbra a inovação. Vale salientar 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, entretanto, a presença deles pode alcançar um alto grau de impacto na existência e no sucesso da ação inovadora no setor público (LUKE; VERREYNE; KEARINS, 2010). Estes autores ainda exemplificam quais seriam os facilitadores do processo de inovação, podendo ser a cultura, com foco na confiança e nas pessoas, a imagem, ligada a reputação e reconhecimento, e por fim, a transferência e aplicação do conhecimento aprendido, sendo a combinação e recombinação dos conhecimentos obtidos pelos distintos atores inseridos no processo. (FERNANDES, 2019)

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 (FERNANDES, 2019). Ainda em relação aos determinantes da inovação, temos a presença de outros aspectos fundamentais, como a co-criação e a capacidade de inovação. O primeiro deles, que trata a co-criação, está relacionado a uma metodologia que seja apta a fornecer uma percepção ao cidadão do que é benéfico para a sociedade, logo, viabilizando a geração de certo grau de legitimidade para o desenvolvimento de iniciativas inovativas (BRYSON, CROSBY, BLOOMBERG, 2014), com isso, pode-se tornar possível, o desenvolvimento de serviços e produtos públicos em consonância aos anseios da população,

proporcionando benefícios a todas as facetas envolvidas no processo. No que tange a capacidade de inovação, este aspecto se refere a um conjunto de condições ou fatores que apoiam a inovação ou que a encorajam ativamente, possibilitando que a mesma aconteça (LEWIS, RICARD e KLIJN, 2018; BASON, 2010 apud FERNANDES, 2019).

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. (FERNANDES, 2019, p. 61)

De acordo com 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 *locus* da inovação”, para ele, assim como para Hughes, Moore e Kataria (2011), esse processo de inovação é formado por quatro fases: ideação, seleção, implementação e difusão. Já para Hartley (2013), esse processo é sintetizado em três fases, sendo a invenção, a implementação e a difusão. Seguindo os estudos de Isidro-Filho, aponta-se as quatro fases no processo de inovação, no qual tem-se o entendimento que a ideação, corresponde ao início do processo de inovação e é marcada pelo momento em que as ideias são geradas (HARTLEY, 2013), já a seleção, está ligada à escolha da iniciativa de inovação que será implementada, dentre as ideias que foram previamente geradas (ISIDRO-FILHO, 2017). A implementação, sendo a terceira fase, marca o momento de traduzir as ideias em ação (HARTLEY, 2013). Em relação à última fase, tem-se a disseminação das inovações que foram geradas, podendo ocorrer sua extensão a outras partes da organização ou até mesmo extrapolar os limites organizacionais (HARTLEY, 2013; ISIDRO-FILHO, 2017; FARAH, 2008).

Por fim, o último ponto apontado no *framework* trata dos resultados da inovação, que segundo a análise proposta por Isidro-Filho (2017), esses resultados correspondem a:

- 1- Melhoria na entrega e/ou qualidade dos Serviços (Impactos positivos sobre os mecanismos de entrega de serviços e/ou nos próprios serviços, incluindo-se aumento da satisfação e do envolvimento dos usuários);
- 2- Melhoria na gestão organizacional (Impactos positivos sobre a eficiência e a efetividade da organização, incluindo-se ganhos de produtividade e melhores resultados em indicadores de desempenho);
- 3- Melhoria da imagem e das Relações Institucionais (Impactos positivos sobre a imagem da organização e no relacionamento com outras organizações, incluindo-se melhoria na capacidade de resolução de desafios sociais, aumento do prestígio da organização e envolvimento de parceiros);
- e 4- Melhoria do Clima

Organizacional (Impactos positivos sobre o clima da organização, incluindo-se melhorias nas condições de trabalho, satisfação dos colaboradores e aprimoramento da cultura de inovação) (ISIDRO-FILHO, 2017, p. 171).

Todo esse processo inovativo gera grandes considerações para o setor público, principalmente considerações voltadas à criação de uma sociedade melhor (BASON, 2010). Porém, insta mencionar que os estudos referentes aos resultados da inovação no setor público ainda são ínfimos, tendo então, a grande necessidade de expandir essa lacuna de pesquisa, ampliando para as distintas esferas de governo.

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 que ocorram 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 e VERA, 2010).

Na literatura, alguns consensos referentes à percepção da baixa capacidade técnica de estados e principalmente de municípios, por parte dos burocratas federais, sendo este, um forte impeditivo à inovação, de acordo com a pesquisa realizada por Isidro-Filho (2017) no governo federal brasileiro. Esta percepção se torna crucial ao adentrarmos na esfera do caráter colaborativo do federalismo brasileiro para execução de diversas políticas públicas e sociais. Além disso, corrobora com a necessidade em inovar não apenas na formulação, mas ainda, na construção de capacidade administrativa nas esferas de governo que, de fato, implementam as políticas públicas. (CAVALCANTE *et al*, 2017).

Outro ponto importante a ser levantado é a verificação da inovação na esfera dos governos subnacionais, o que é essencial no caso brasileiro em função do alto nível de descentralização das ações governamentais e das políticas públicas. As realidades distintas dos estados e municípios em relação ao governo federal e, principalmente, a potencialidade de processos de difusão de boas práticas entre eles abrem um amplo espaço para estudos sob diferentes perspectivas da inovação (CAVALCANTE *et al*, 2017).

CAPÍTULO II

2. DESCENTRALIZAÇÃO E COOPERAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE INOVAÇÃO NO BRASIL

2.1 PANORAMA DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO BRASILEIRA

Como já mencionado ao longo do primeiro capítulo, a administração pública vem sofrendo crescentes pressões da sociedade que incidem sobre os governos, para que estes, tenham maior consideração pela pauta disruptiva da inovação, diante das inúmeras transformações sofridas no âmbito social, econômico e tecnológico, que carecem de resoluções inovativas. Mesmo sendo distinto da iniciativa privada, na qual tem por princípio o alcance do lucro e a competitividade de mercado, o setor público e sua prestação de serviços públicos tem por premissa outros fatores, ao pensar práticas inovativas, como pontuado por Cavalcante e Camões (2017), tendo como visão a revitalização da confiança e da legitimidade do Estado frente aos cidadãos. (CAVALCANTE *et al*, 2017)

Com isso, o significativo papel do Estado em todo o ecossistema de inovação tem por razões a busca por construir sistemas de inovação, a criação de soluções para as próprias falhas de governo, diante o aumento dos *wicked problems*, e ainda, das altas demandas por mais e melhores serviços públicos e para o aumento da participação social no processo decisório das políticas públicas. (CAVALCANTE *et al*, 2017)

Sanford Borins (2020) em seu relatório “*The Persistent of Innovation of Government*” traz três importantes perspectivas sobre a inovação. A primeira delas é que inovar é difícil, a segunda mensagem é que inovação precisa de cooperação e a terceira é que para inovar com sucesso, é preciso gerenciar o risco. Borins (2020) menciona que 80% (oitenta por cento) das inovações estudadas por ele tiveram a colaboração interorganizacional⁹, atualmente inovação requer muita colaboração, visto os problemas perversos (citado pelos britânicos) ou como já mencionado neste trabalho, os *wicked problems*. Os *wicked problems* são difíceis e complicados para serem resolvidos ou mitigados apenas com os esforços de uma organização em específico, carecendo assim, de um esforço entre diferentes organizações para sua resolutividade.

Insta complementar que as relações interorganizacionais se constituem amparadas em fatores motivacionais para colaboração e muitos destes fatores podem se constituir como

⁹ Relações interorganizacionais que objetivam desenvolver a colaboração podem se referir a qualquer dinâmica organizativa onde duas ou mais organizações (empresas, órgãos governamentais, organizações não governamentais (ONG's), etc.), colaboram na busca de atender objetivos comuns. Contudo, cada organização permanece autônoma (BALESTRIN, VERSCHOORE 2008).

motivos pelos quais as organizações procuram fazer parcerias para a colaboração. Como por exemplo, para a entrada em mercados, a co-especialização, a co-aprendizagem, redução dos custos de transação, a entrada em mercados incertos e ainda, a promoção em conjunto de serviços de utilidade pública (DACIN, REID e RING, 2014). As ações colaborativas podem ser consideradas importantes ferramentas para o desenvolvimento local e regional, por esse caminho, Geddes (2014) entende que os parceiros para o desenvolvimento local e regional frequentemente incluem atores da comunidade e da sociedade civil, como também de organizações formais na área pública, com fins lucrativos, e setores sem fins lucrativos.

Dando sequência para além da colaboração interorganizacional, Sanford Borins (2020) traz que para que ocorra a inovação, são necessários blocos para sua construção, sendo estes a colaboração entre as partes, o uso da tecnologia da informação, a melhoria dos processos governamentais e o envolvimento do cidadão.

Outro ponto importante mencionado por Borins (2020) em seu estudo, são as fontes de financiamento múltiplas (governo federal, estadual, municipal, instituições do terceiro setor, fundações e setor privado) ligadas ao desenvolvimento da inovação, tendo não apenas como múltiplo o financiamento, mas ainda, a governança, ele destaca que todas as instituições que de certa forma financiavam as ações, faziam questão de fazer parte da governança.

Visto isso, cabe aqui evidenciar os instrumentos utilizados pelo SNCTI para a alocação de recursos, possuindo distintos formatos e executores, que vão ao encontro dos resultados esperados pelo planejamento desenvolvido. No geral, são as Agências de Fomento que operacionalizam esses instrumentos, podendo beneficiar pesquisadores, ICTs, empresas ou arranjos que combinam ICTs e empresas. (MCTIC, 2016, p.24).

Assim sendo, tem-se os seguintes instrumentos para apoio e disseminação do SNCTI (ver quadro 9): 1. Concessão de Bolsas; 2. Concessão de Auxílios à Pesquisa e à Infraestrutura; 3. Subvenção Econômica; 4. Empréstimos; 5. Renda Variável; 6. Compra do Estado com Margem de Preferência Local; 7. Encomenda Tecnológica; 8. Incentivos Fiscais; 9. Bônus Tecnológico; 10. Títulos Financeiros; 11. Cláusula de PD&I de Agências Reguladoras.

Quadro 9: Instrumentos para alocação de recursos SNCTI

Instrumentos para Alocação de Recursos do SNCTI		
1	Concessão de Bolsas	Principal forma de apoio direto aos pesquisadores, beneficiam-se dessas bolsas os estudantes: (i) de nível médio e de graduação; e (ii) de pós-graduação. Além dos pesquisadores, a partir de várias

		finalidades, tais como: (i) a consolidação e atualização dos conhecimentos; (ii) a valorização da produção científica de destaque; (iii) a colaboração entre pesquisadores de grupos emergentes e de grupos consolidados; e (iv) a atração de pesquisadores do exterior. Com isso, há o favorecimento da relação universidade-empresa, bolsas são também destinadas à inserção de pesquisadores no setor produtivo em ações e projetos de PD&I e na capacitação de recursos humanos em diversos temas relacionados à tecnologia e inovação. As bolsas podem ser ofertadas a pesquisadores em ICTs ou empresas, dependendo da finalidade delineada. As principais agências que atuam na concessão de bolsas são o CNPq, a Capes e as FAPs.
2	Concessão de Auxílios à Pesquisa e à Infraestrutura	Os auxílios à pesquisa científica, tecnológica e de inovação ocorrem por meio de suportes financeiros que cumprem finalidades de apoiar: (i) o fortalecimento de projetos de pesquisa; (ii) a publicação de periódicos nacionais; (iii) a participação de pesquisadores em eventos; (iv) a realização de congressos; (v) o desenvolvimento de projetos de manutenção, atualização e modernização da infraestrutura de pesquisa e prestação de serviços tecnológicos pelas ICTs; e (vi) a cooperação entre ICTs e empresas no desenvolvimento científico e tecnológico. As principais agências que operam esse instrumento são o CNPq, a Capes, as FAPs, a Finep e o BNDES.
3	Subvenção Econômica	A Subvenção Econômica permite a aplicação de recursos públicos não reembolsáveis diretamente em empresas, públicas ou privadas, que desenvolvam projetos de inovação estratégicos para o País, compartilhando custos e riscos inerentes a tais atividades. Iniciativas de descentralização desses recursos têm sido realizadas por meio de agentes financeiros locais, facilitando o acesso das empresas, especialmente as de pequeno porte, aos recursos ofertados pela subvenção. A Finep é o principal agente do Programa de Subvenção Econômica para Inovação.
4	Empréstimos	São financiamentos reembolsáveis que têm por objetivo apoiar Planos de Investimentos Estratégicos em Inovação de empresas brasileiras. Esses empréstimos podem contar com mecanismos de equalização de taxa de juros, o que torna mais atraente para as empresas o acesso a essa modalidade de financiamento. Essa modalidade avançou fortemente nos últimos anos, proporcionando amplo acesso ao crédito por parte dos empresários dispostos a investir em inovação. Finep e BNDES são as principais entidades que utilizam esse instrumento.
5	Renda Variável	Esta modalidade de investimento visa à capitalização e desenvolvimento de empresas que possuem a inovação como parte central das suas estratégias de crescimento. A utilização de instrumentos de renda variável permite apoiar empresas de base tecnológica intensivas em capital intangível, cujas incertezas associadas aos seus projetos estratégicos de inovação e a escassez de garantias dificultam o financiamento via crédito. Trata-se, portanto, de um instrumento flexível, capaz de compartilhar os riscos inerentes aos projetos de inovação e, em contrapartida, auferir maiores retornos. Entre os instrumentos de renda variável para financiar a necessidade de investimento das empresas inovadoras, destacam-se: a aquisição de participação societária direta, a capitalização de empresas via fundos de participações (Fundos de Capital Semente, Venture Capital e Private Equity), os títulos conversíveis em participação societária e os contratos de opção de aquisição de ações ou quotas.

6	Compra do Estado com Margem de Preferência Local	Anualmente o Governo Federal gasta dezenas de bilhões de reais na aquisição de bens e serviços necessários ao funcionamento da máquina pública, sendo que parte dessas compras pode ser orientada para o fornecimento por empresas locais. Esse instrumento visa estimular o desenvolvimento tecnológico ao assegurar a compra de bens e serviços nacionais a preços maiores do que os ofertados pelos produtos importados. A Lei nº 12.349/2010 incluiu as margens de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais nas compras públicas no artigo 3º, §5º e seguintes da Lei nº 8.666/1993.
7	Encomenda Tecnológica	Prevista no artigo 20 da Lei de Inovação (10.973/2004), a Encomenda Tecnológica é um mecanismo que faculta à administração pública a contratação de empresa para a realização de atividades de P&D que envolvam risco tecnológico, solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador. Assim como a Margem de Preferência, esse é um instrumento que aproveita o uso do poder de compra do Estado para estimular o desenvolvimento científico e tecnológico nacional.
8	Incentivos Fiscais	Os incentivos fiscais buscam induzir os investimentos empresariais em pesquisa e desenvolvimento, com vistas a estimular e potencializar a inovação no setor produtivo, mediante mecanismos diversos, tais como: deduções, amortizações, depreciações ou crédito fiscal. Os principais instrumentos legais de incentivo fiscal, com foco no fomento à P&D pelo setor produtivo, vigentes no País são: a Lei de Informática e a Lei do Bem (até o ano de 2017 tinha ainda o Inovar-Auto ¹⁰). A fruição aos benefícios fiscais é automática, ou seja, não necessita de aprovação prévia e alcança a dedução no Imposto de Renda e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, depreciação e amortização aceleradas, redução de 50% do IPI incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, quando destinados às atividades de pesquisa, desenvolvimento e Inovação, entre outros.
9	Bônus Tecnológico	Trata-se de subvenção a microempresas e a empresas de pequeno e médio porte, com base em dotações orçamentárias de órgãos e entidades da administração pública, destinada ao pagamento de compartilhamento e uso de infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos, de contratação de serviços tecnológicos especializados, ou transferência de tecnologia, quando esta for meramente complementar àqueles serviços, nos termos de regulamento.
10	Títulos Financeiros	São títulos, incentivados ou não, com previsão de cláusulas de investimento em PD&I em concessões públicas e em regimes especiais de incentivos econômicos.
11	Cláusula de PD&I de Agências Reguladoras	Instrumento definido a partir da previsão de cláusulas de investimento em PD&I em concessões públicas e em regimes especiais de incentivos econômicos, geridos por agências reguladoras como a Aneel, a

¹⁰ O Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto) foi criado pela Lei nº 12.715/2012, teve como objetivo aumentar a eficiência energética, com investimento em tecnologia e inovação. O programa entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2013 e durou até dia 31 de dezembro de 2017. Em cinco anos, o desafio era tornar os automóveis tecnicamente mais modernos, o que melhoraria a competitividade da indústria nacional. O balanço mostra que o objetivo foi alcançado, com a chegada de novas montadoras e aperfeiçoamento técnico dos automóveis, que se tornaram mais econômicos e menos poluentes. O Inovar-Auto previa incentivos fiscais em IPI para empresas que realizassem dispêndios no País com pesquisa, desenvolvimento tecnológico, inovação tecnológica, entre outros. (MCTIC, 2016, p.27)

		<p>ANP, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), entre outras. Além dos instrumentos descritos acima, foram operacionalizados outros instrumentos não financeiros como prêmio de reconhecimento de esforços de inovação (Prêmio Finep), apoio à realização de eventos e seminários temáticos e setoriais, publicações e feiras tecnológicas, ações de capacitação, acesso a parcerias com outros países (Cooperação Internacional), bem como criação de novos instrumentos e iniciativas que se fizerem necessários para a efetiva implementação da política de apoio à inovação, conforme previsto no novo marco legal.</p>
--	--	---

Fonte: MCTIC, 2016, p.24.

Estes instrumentos apontados no quadro 9, corroboram para a disseminação da inovação no país, porém eles ainda são pouco conhecidos entre os atores desta seara, necessitando assim, que haja uma expansão da sua promoção. Conforme exposto pela Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Empreendedoras (ANPEI), as agências públicas de fomento reconhecem que ainda é insuficiente a divulgação dos novos instrumentos entre os seus potenciais usuários e diversos são os fatores que explicam essa deficiência, como por exemplo, a falta de capilaridade das instituições para alcançar um grande número de empresas; o relativo distanciamento institucional das agências de fomento do setor empresarial; o tradicional baixo empenho empresarial na promoção de atividades inovativas; deficiências estruturais na comunicação das instituições com o meio empresarial, estes, foram alguns dos exemplos apontados pela ANPEI. (ANPEI, 2009 apud MCTI, 2016)

Ainda em consonância com os estudos de Borins (2020), atualmente no Brasil o financiamento público federal à inovação vem sendo realizado principalmente por meio de incentivos fiscais do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e das operações de financiamentos da Financiadora de Estudos e Projetos¹¹ (Finep) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (BORINS, 2020)

Abaixo, na tabela 1, tem-se um panorama elaborado pela Receita Federal do Brasil (RFB), no ano de 2021, sobre os valores relacionados à renúncia fiscal do governo federal, de acordo com as leis de incentivo à pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica, entre os anos de 1990 e 2021, todos os valores expostos foram deflacionados¹².

¹¹ A Finep concede recursos reembolsáveis e não-reembolsáveis a instituições de pesquisa e empresas brasileiras. O apoio da Finep abrange todas as etapas e dimensões do ciclo de desenvolvimento científico e tecnológico: pesquisa básica, pesquisa aplicada, inovações e desenvolvimento de produtos, serviços e processos. A Finep apoia, ainda, a incubação de empresas de base tecnológica, a implantação de parques tecnológicos, a estruturação e consolidação dos processos de pesquisa, o desenvolvimento e a inovação em empresas já estabelecidas, e o desenvolvimento de mercados. Cabe ressaltar que a atuação da Finep é alinhada com os conceitos estabelecidos pelo Manual de Oslo, referência internacional para o tema inovação e elaborado pela OCDE. (FINEP, 2022)

¹² Correção realizada de acordo com os valores IGP-M, período 01/2021 - 12/2021. (BANCO CENTRAL DO BRASIL)

Tabela 1: Panorama dos valores ligados à Renúncia Fiscal do governo federal

Anos	Legislações						TOTAL
	Importação de equipamentos para pesquisa pelo CNPq (8.010/90)	Isenção ou redução de impostos de importação (8.032/90)	Lei de informática (8.248/91 e 10.176/01)	Capacitação tecnológica da ind. e da agropecuária (8.661/93 e 9.532/97)	Lei de informática Zona Franca (8.387/91)	Lei do Bem (11.196/05)	
1990	R\$ 588,92	R\$ 235,57	-	-	-	-	R\$ 824,49
1991	R\$ 6.124,73	R\$ 588,92	-	-	-	-	R\$ 6.713,65
1992	R\$ 51.824,61	R\$ 5.182,46	-	-	-	-	R\$ 57.007,07
1993	R\$ 1.449.911,32	R\$ 232.032,92	R\$ 6.876.183,80	-	-	-	R\$ 8.558.128,04
1994	R\$ 4.538.187,08	R\$ 33.893.912,92	R\$ 213.524.470,08	R\$ 1.067.115,88	-	-	R\$ 253.023.685,96
1995	R\$ 69.702.925,85	R\$ 10.859.611,96	R\$ 301.290.629,01	R\$ 11.408.481,72	-	-	R\$ 393.261.648,54
1996	R\$ 67.937.355,53	R\$ 9.493.326,73	R\$ 477.733.411,09	R\$ 13.529.757,33	R\$ 72.821.825,25	-	R\$ 641.515.675,93
1997	R\$ 72.236.442,69	R\$ 4.016.407,46	R\$ 639.097.586,62	R\$ 26.091.685,16	R\$ 112.471.187,23	-	R\$ 853.913.309,16
1998	R\$ 73.109.216,28	R\$ 5.065.855,86	R\$ 883.687.378,34	R\$ 49.358.231,98	R\$ 111.438.228,48	-	R\$ 1.122.658.910,94
1999	R\$ 92.996.911,29	R\$ 5.182.461,24	R\$ 1.242.152.333,15	R\$ 39.692.941,77	R\$ 449.240.474,76	-	R\$ 1.829.265.122,21
2000	R\$ 71.050.719,12	R\$ 12.392.678,22	R\$ 1.417.708.914,35	R\$ 26.252.346,33	R\$ 15.752.444,29	-	R\$ 1.543.157.102,31
2001	R\$ 139.476.286,05	R\$ 7.470.164,53	-	R\$ 26.438.561,58	R\$ 73.497.783,09	-	R\$ 246.882.795,25
2002	R\$ 131.754.183,24	R\$ 7.675.578,45	R\$ 863.233.146,09	R\$ 17.927.193,48	R\$ 91.436.165,97	-	R\$ 1.112.026.267,23
2003	R\$ 179.043.670,92	R\$ 9.659.872,18	R\$ 1.132.680.495,36	R\$ 23.165.719,53	R\$ 115.576.659,34	-	R\$ 1.460.126.417,33
2004	R\$ 183.676.202,35	R\$ 13.459.911,89	R\$ 1.100.839.100,15	R\$ 43.721.598,68	R\$ 105.409.259,31	-	R\$ 1.447.106.072,38
2005	R\$ 215.085.450,96	R\$ 11.521.553,60	R\$ 1.532.167.222,12	R\$ 41.594.669,48	R\$ 119.908.843,59	-	R\$ 1.920.277.739,75
2006	R\$ 216.056.102,40	R\$ 4.477.764,29	R\$ 2.400.989.888,22	R\$ 121.121.421,74	R\$ 125.489.529,86	R\$ 268.380.115,61	R\$ 3.136.514.822,12
2007	R\$ 255.937.379,52	R\$ 6.746.033,35	R\$ 3.245.398.803,91	R\$ 2.845.524,57	R\$ 96.124.291,08	1.022,894.411,97	R\$ 3.607.052.032,43
2008	R\$ 454.073.119,86	R\$ 5.979.853,57	R\$ 3.841.347.100,46	R\$ 1.546.257,98	R\$ 151.376.512,67	R\$ 1.864.170.058,70	R\$ 6.318.492.903,24
2009	R\$ 466.365.093,44	R\$ 2.447.181,75	R\$ 3.655.109.819,99	R\$ 237.215,38	R\$ 117.406.421,51	R\$ 1.628.656.758,93	R\$ 5.870.222.491,00
2010	R\$ 459.691.967,90	R\$ 1.383.246,02	R\$ 4.205.755.749,40	-	R\$ 142.110.154,19	R\$ 2.034.279.519,80	R\$ 6.843.220.637,31

2011	R\$ 402.708.097,55	R\$ 2.365.911,34	R\$ 4.442.217.321,79	-	R\$ 168.926.682,10	R\$ 1.660.724.297,90	R\$ 6.676.942.310,68
2012	R\$ 335.458.831,53	R\$ 2.653.537,94	R\$ 5.279.279.038,62	-	R\$ 208.408.791,92	R\$ 1.739.427.274,39	R\$ 7.565.227.474,40
2013	R\$ 396.934.011,25	R\$ 5.646.055,95	R\$ 5.812.481.981,33	-	R\$ 242.699.724,55	R\$ 1.927.935.532,93	R\$ 8.385.697.306,01
2014	R\$ 439.045.749,02	R\$ 4.766.815,86	R\$ 6.133.272.327,45	-	R\$ 238.621.480,90	R\$ 2.060.237.643,66	R\$ 8.875.944.016,89
2015	R\$ 403.861.784,09	R\$ 4.714.390,76	R\$ 5.915.532.160,72	-	R\$ 232.230.799,49	R\$ 2.176.119.361,52	R\$ 8.732.458.496,58
2016¹³	R\$ 249.832.086,83	R\$ 208.005,15	R\$ 5.577.873.963,30	-	R\$ 161.257.581,73	R\$ 1.595.911.848,72	R\$ 7.585.083.485,73
2017	R\$ 81.261.110,03	-	R\$ 6.487.354.333,45	-	R\$ 178.140.744,83	R\$ 2.216.890.019,66	R\$ 8.963.646.207,97
2018	R\$ 126.268.430,23	R\$ 1.272.765,37	R\$ 7.199.220.742,87	-	R\$ 265.920.029.253,18	R\$ 2.920.937.272,91	R\$ 276.167.728.464,56
2019	R\$ 167.469.586,01	-	R\$ 7.487.189.501,92	-	R\$ 248.561.559,34	R\$ 3.747.246.796,06	R\$ 11.650.467.443,33
2020	R\$ 221.617.825,57	-	R\$ 7.539.909.737,85	-	R\$ 303.646.057,65	R\$ 3.718.247.509,71	R\$ 11.783.421.130,78
2021	R\$ 214.965.194,31	-	R\$ 8.112.095.271,78	-	R\$ 363.618.794,73	R\$ 4.074.864.917,09	R\$ 12.765.544.177,91
TOTAL	R\$ 6.193.662.370,48	R\$ 173.590.936,26	R\$ 97.146.018.613,22	R\$ 445.998.722,59	R\$ 270.166.201.251,04	R\$ 33.634.028.927,59	R\$ 407.759.500.821,18

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB), 2021.

¹³ Os valores das renúncias decorrente da Lei 8.032/90 referem-se apenas ao Imposto de Importação e ao Imposto sobre Produtos Industrializados vinculado às importações, nos anos de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021. (Receita Federal do Brasil, 2021)

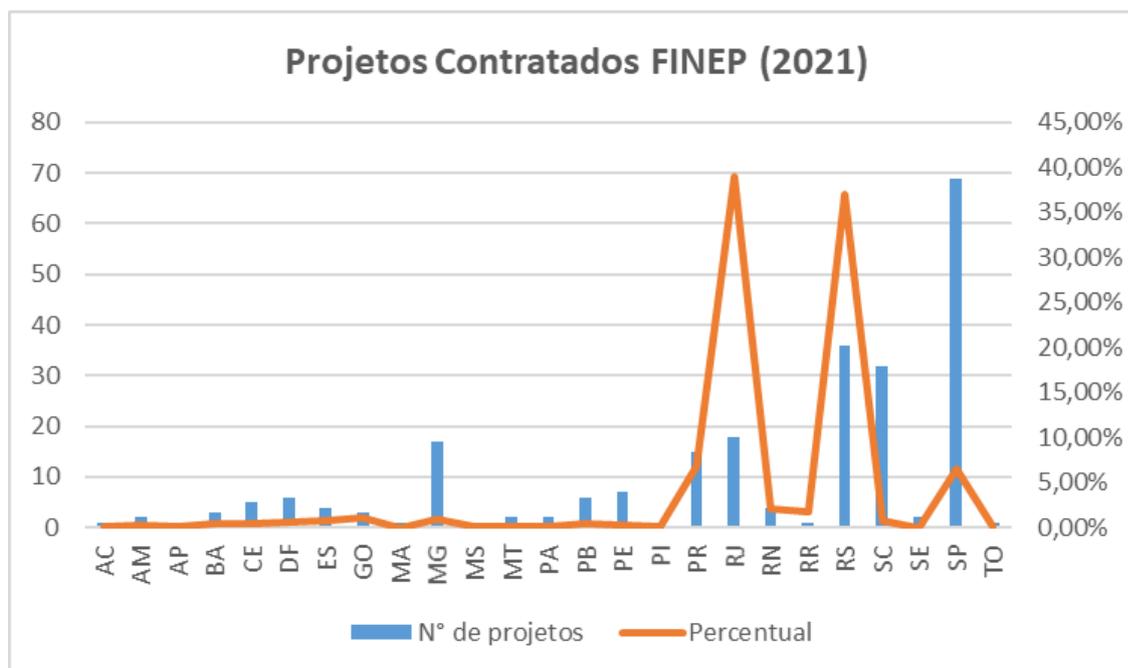
Cumpra esclarecer que em 2001 a renúncia de que trata a Lei de Informática nº 8.248/91 e 9.532/97 foram suspensas em virtude de decisão do Supremo Tribunal Federal¹⁴. Em relação às leis associadas à renúncia fiscal do governo federal, tem-se a seguinte descrição de cada uma das:

As duas primeiras tratam da isenção de impostos sobre importações e sobre produtos industrializados incidentes sobre a importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica. A Lei de Informática (Lei n.º 8.248/91, para o conjunto do país – reeditada sob o n.º 10.176/01 –, e a Lei n.º 8.387/91, para a Zona Franca de Manaus) dispõe sobre a capacitação e a competitividade do setor de informática e a Lei de Incentivos à Capacitação Tecnológica (Lei n.º 8.661/93) trata dos incentivos fiscais para a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária. (MCTI, 2021)

Em relação às ações financiadas pela Finep, tendo por base o panorama do ano de 2021, assim como foi feito com as isenções fiscais, tem-se na figura 4, a exposição dos valores e percentuais de projetos contratados, separados por estados brasileiros. Cabe salientar que entre os 26 estados e Distrito Federal, apenas 25 unidades federativas tiveram ao menos um projeto contratado, conforme o exposto.

¹⁴ Esta decisão se refere à liminar concedida pelo STF em face da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.348, que suspendeu a eficácia do artigo 32 da Medida Provisória no 2.037-24, de 23/11/2000 – documento que assegurava a eficácia da Lei naquela data. Em 2002 passou a vigorar o Decreto 3.800/2001, que regulamentou a Lei 10.176/2001 reestabelecendo os incentivos e contrapartidas da Lei de Informática (Lei 8.248/91). (MCTI, 2021)

Figura 4: Projetos Contratados FINEP (2021)



Fonte: Elaboração própria, base de dados Finep.

A tabela 2 expõe o quantitativo total de projetos contratados pela Finep em cada Unidade Federativa no ano de 2021, os valores despendidos e ainda, a representação percentual de cada valor em cima do montante total, sendo este, no valor de R\$2.522.170.690,02. No ano de 2021, a Finep contratou 240 projetos em 25 unidades federativas, conforme a seguinte discriminação.

Tabela 2: Projetos Contratados FINEP (2021)

PROJETOS CONTRATADOS FINEP (2021)			
UF	Nº de projetos	Percentual	Valor FINEP Corrigido ¹⁵
AC	1	0,10%	R\$2.404.073,10
AM	2	0,27%	R\$6.824.280,90
AP	1	0,05%	R\$ 1.209.492,77
BA	3	0,38%	R\$ 9.625.698,09
CE	5	0,38%	R\$ 9.462.329,77
DF	6	0,66%	R\$ 16.597.123,16
ES	4	0,85%	R\$ 21.524.192,48
GO	3	1,12%	R\$28.257.281,13
MA	1	0,03%	R\$ 649.221,05

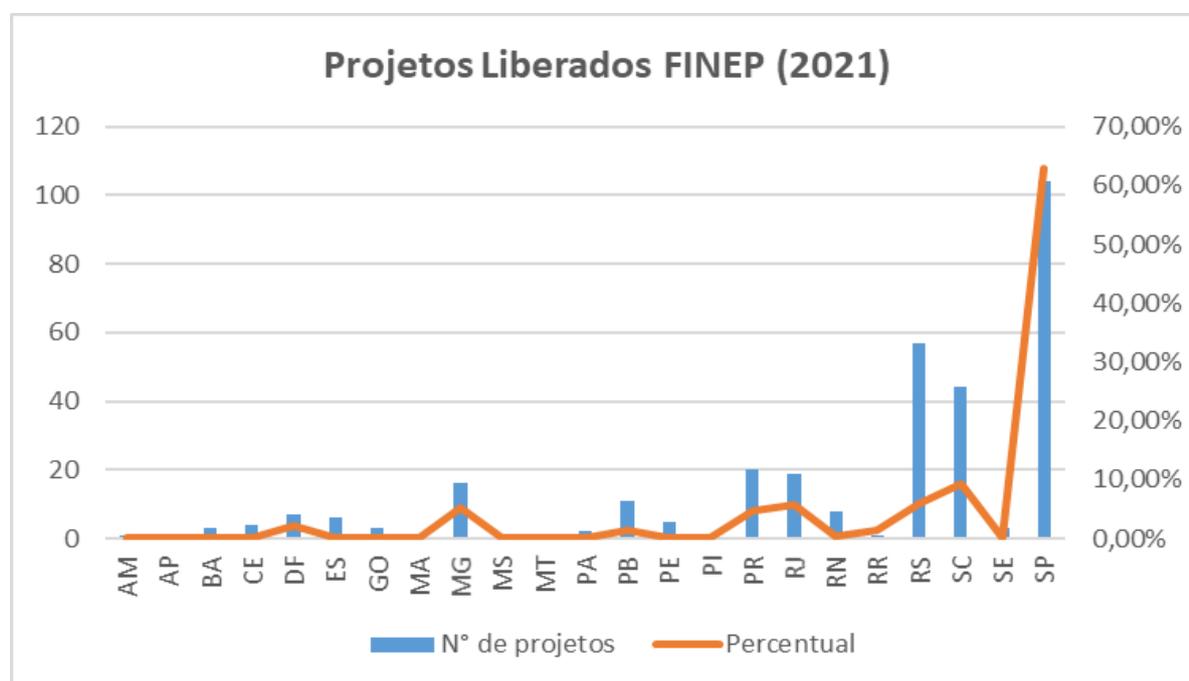
¹⁵ Correção realizada de acordo com os valores IGP-M, período 01/2021 - 12/2021. (BANCO CENTRAL DO BRASIL)

PROJETOS CONTRATADOS FINEP (2021)			
MG	17	0,96%	R\$ 24.279.003,00
MS	1	0,05%	R\$ 1.144.372,25
MT	2	0,10%	R\$ 2.475.252,60
PA	2	0,12%	R\$ 3.080.069,81
PB	6	0,51%	R\$12.923.787,68
PE	7	0,35%	R\$ 8.771.889,16
PI	1	0,13%	R\$ 3.368.347,28
PR	15	6,80%	R\$ 171.445.119,97
RJ	18	38,97%	R\$ 982.890.634,34
RN	4	2,09%	R\$ 52.807.809,79
RR	1	1,68%	R\$ 42.257.371,37
RS	36	37,10%	R\$ 935.840.244,82
SC	32	0,76%	R\$ 19.080.663,16
SE	2	0,02%	R\$ 509.360,56
SP	69	6,44%	R\$ 162.395.463,95
TO	1	0,09%	R\$ 2.347.607,83
	240	100,00%	R\$ 2.522.170.690,02

Fonte: Elaboração própria, base de dados Finep.

Em paralelo aos recursos despendidos para contratação de projetos, tem-se a seguinte distribuição por Unidade Federativa brasileira dos Recursos Liberados através da Finep, ao longo do ano de 2021, conforme se observa na figura 5.

Figura 5: Projetos Liberados FINEP (2021)



Fonte: Elaboração própria, base de dados Finep.

A tabela 3 evidencia o importe total de Projetos Liberados pela Finep para cada Unidade Federativa no ano de 2021, os valores despendidos e ainda, a representação percentual de cada valor em cima do montante total.

Tabela 3: Projetos Liberados FINEP (2021)

PROJETOS LIBERADOS FINEP (2021)			
UF	Nº de projetos	Percentual	Valor Finep Corrigido ¹⁶
AM	01	0,08%	R\$ 3.263.048,19
AP	01	0,01%	R\$ 282.994,19
BA	03	0,04%	R\$1.635.510,56
CE	04	0,09%	R\$ 3.620.579,32
DF	07	2,28%	R\$ 87.735.426,70
ES	06	0,21%	R\$ 8.236.162,57
GO	03	0,04%	R\$ 1.587.942,68
MA	01	0,00%	R\$ 117.387,46
MG	16	5,23%	R\$ 201.258.075,58
MS	01	0,01%	R\$ 361.169,26
MT	01	0,00%	R\$ 110.508,92
PA	02	0,01%	R\$ 505.790,55
PB	11	1,39%	R\$ 53.571.577,05
PE	05	0,07%	R\$ 2.875.901,61
PI	01	0,01%	R\$ 204.026,43
PR	20	4,73%	R\$ 181.816.546,42
RJ	19	5,80%	R\$ 223.183.121,45
RN	08	0,39%	R\$ 15.092.722,34
RR	01	1,43%	R\$ 55.122.542,28
RS	57	5,88%	R\$ 226.022.880,41
SC	44	9,25%	R\$ 355.690.347,48
SE	03	0,02%	R\$ 819.400,12
SP	104	62,99%	R\$ 2.421.621.144,94
Total	319	100,00%	R\$ 3.844.734.806,51

Fonte: Elaboração própria, base de dados Finep.

Percebe-se uma grande concentração na atuação da Finep nas regiões sul e sudeste do país, chegando ao percentual de 94,09%, importante sinalizar que o mesmo foi observado em relação às empresas participantes da Lei do Bem, no ano de 2020. Vale aqui pontuar que

¹⁶ Valores corrigidos de acordo com a correção de valores IGP-M, período 01/2021 - 12/2021. (BANCO CENTRAL DO BRASIL)

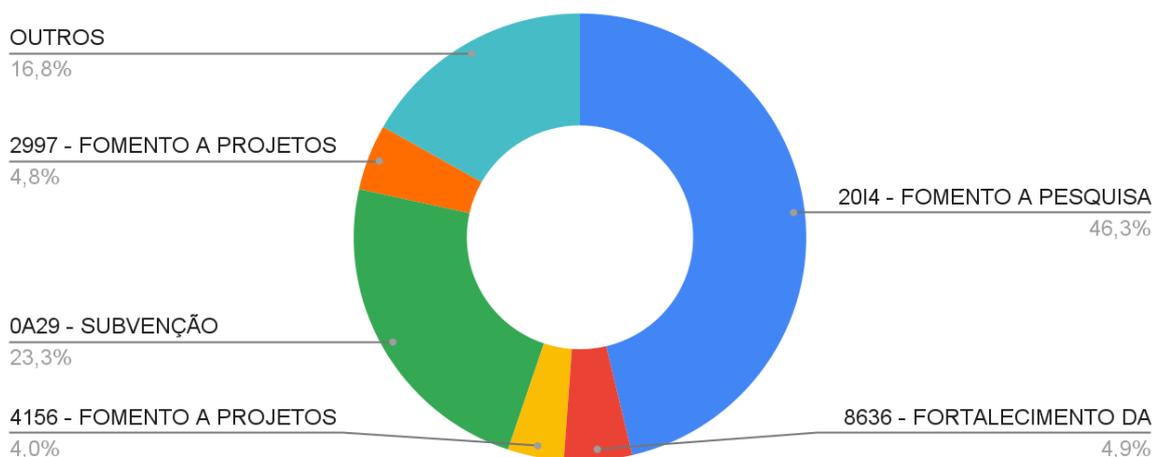
os dados analisados são atualizados e divulgados semanalmente no portal oficial da Finep, além disso, insta mencionar que devido a ausência de informações, não foi possível mapear e descrever as diferenças entre os Projetos Contratados e os Projetos Liberados pela Finep.

Um outro dado essencial a ser apontado, é a relação orçamentária no período de janeiro/2022 a outubro/2022 (mês em que a pesquisa foi desenvolvida), referente às transferências vinculadas ao tema inovação do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Insta mencionar que todas as transferências abaixo são do tipo “Legais, Voluntárias e Específicas”.

Figura 6: Valores de Transferências por Ação Orçamentária - MCTIC (2022)

Valor de Transferência por Ação Orçamentária

Janeiro/22 a Outubro/22



Fonte: Elaboração própria, Portal da Transparência - MCTIC - out/2022

Tabela 4: Valores de Transferência por Ação Orçamentária - MCTIC (2022)

Valor de Transferência por Ação Orçamentária - MCTIC (janeiro/2022 a outubro/2022)	
2014 - Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas	R\$ 199.173.157,87
8636 - Fortalecimento da Inovação Tecnológica de Insumos Estratégicos para o SUS	R\$ 20.893.283,00
4156 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor De Petróleo E Gás Natural (CT-PETRO)	R\$ 17.282.165,01
0A29 - Subvenção Econômica a Projetos de Desenvolvimento Tecnológico (Lei n. 10.973, De 2004)	R\$ 100.249.307,84
2997 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Saúde (CT-SAÚDE)	R\$ 20.455.662,62
Outros	R\$ 72.262.409,56

TOTAL	R\$ 430.315.985,90
--------------	---------------------------

Fonte: Elaboração própria, Portal da Transparência - MCTIC - out/2022

Algumas ponderações de autores como Andrade e Macêdo (2012), trazem a ideia de que seria necessário promover a descentralização do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, através de uma ação indutora do governo federal, o que implicaria no estabelecimento de políticas mais apropriadas às realidades locais, considerando os desequilíbrios socioeconômicos e as heterogeneidades produtivas e tecnológicas. (ANDRADE e MACÊDO, 2012 apud MCTI, 2016).

2.2 POLÍTICA PÚBLICA DE INOVAÇÃO E MECANISMOS DE COOPERAÇÃO SUBNACIONAL

No Brasil percebe-se uma grande lacuna em relação a cooperação entre as entidades públicas e outros setores da economia, que objetivam o desenvolvimento da inovação. Conforme relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), realizado no ano de 2021, no país

Não há coordenação efetiva entre os diversos atores governamentais e paraestatais envolvidos na implementação das políticas. Desta forma, aumentam-se fragmentações, sobreposições e duplicações entre projetos financiados, o que reduz a eficiência dos recursos públicos aplicados. (TCU, 2021)

O Relatório do TCU (2021) aponta ainda sobre a importância em se observar a experiência internacional em relação à inovação e sua propagação, pontuando a presença de órgão de assessoramento atuante para o tema, diretamente ligado ao chefe de governo, em países como: Suíça, Estados Unidos, Suécia, Reino Unido, Holanda, Coreia do Sul, Singapura, Alemanha, Finlândia e Dinamarca. Estes países possuem os melhores posicionamentos nos *rankings* de inovação, como por exemplo, o Índice Global de Inovação (IGI 2022), publicado pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI ou World Intellectual Property Organization – WIPO), no qual o Brasil ocupa a 54ª posição, entre 132 países. Esse órgão de assessoramento para o tema de inovação é inexistente no governo federal brasileiro, este atuaria auxiliando na definição das estratégias de CT&I e ainda, na articulação com o setor privado, com a comunidade acadêmica e a sociedade (TCU, 2021).

Além do indicado, é premente a articulação entre as diversas instâncias públicas e políticas em díspares locais do território brasileiro, cada qual com diferente grau de maturidade institucional, política e técnica (MCTIC, 2020).

Ademais, faz-se necessário um arcabouço normativo que estimule o uso de tecnologias adequadas e crie uma estrutura de governança sólida para incentivar o enraizamento de uma cultura de transparência e de colaboração por parte dos atores sociais e políticos. (MCTIC, 2020, p.12)

Nos dias atuais, tornou-se fundamental a proposição de normativas que consolidem a ação inovativa na gestão pública brasileira e em seus distintos entes federativos. Portanto, é crucial que órgãos federais idealizem mecanismos para difusão do entendimento de pertencimento deste importante tema, para que assim, principalmente as entidades municipais, possam idealizar, propor e disseminar ações em prol do desenvolvimento econômico, tendo como meio, a inovação. Visto que, conforme apontado pelo TCU,

Considerando a materialidade dos recursos investidos e o elevado impacto das políticas públicas de inovação sobre a economia, outras políticas públicas e a vida de milhões de brasileiros, as falhas que dificultam a inovação são consideradas riscos elevados a serem acompanhados pelo TCU. (TCU, 2021)

Esta afirmativa pode ainda ser corroborada pelo o que foi evidenciado na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, ao ser pontuado que,

Disseminar a excelência e elevar a participação da CT&I pelo País são iniciativas cruciais para a prosperidade econômica. Atenção crescente deve ser conferida a essa temática, tendo em vista a constatação de que sempre que as crises econômicas contraem os orçamentos nacionais, as disparidades em termos de inovação tornam-se mais evidentes. (MCTIC, 2016, p.68)

Dito isso, é comum o entendimento de que políticas públicas para superar esse desafio de assimetrias regionais precisam ser empreendidas e formuladas por diversos atores, sejam eles governamentais, paraestatais ou privados, e ainda, cabe aos que procedem na temática uma maior preocupação a respeito das normativas e dos fatores que contribuem para o acesso, o desenvolvimento e a produção da inovação.

A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação ao ser desenvolvida, menciona sobre a importância de se debater os problemas decorrentes da assimetria regional, ao descrever que

A superação desse desafio passa pelo reconhecimento de que os investimentos em PD&I devem considerar as diferentes escalas espaciais: local, regional, nacional e global. Nessa perspectiva, na escala local deve-se considerar a disponibilidade de infraestruturas laboratoriais e recursos humanos, bem como a existência de ecossistemas de inovação que possam ser mobilizados para a promoção do desenvolvimento em CT&I. Na escala regional, é importante dimensionar a maturidade e as competências do Sistema Regional de CT&I, seja para promover seu fortalecimento, seja para coordenar ações que respondam a demandas específicas, como a contribuição regional para o sucesso de grandes investimentos nacionais. Em relação à escala nacional, deve-se observar a formação de redes de pesquisa e a construção de grandes infraestruturas laboratoriais que possam atender às demandas de maior complexidade do SNCTI. Na escala global, o tema da cooperação internacional merece destaque, devendo ser orientada para a inserção do País nas cadeias globais de valor e para o avanço na fronteira do conhecimento científico e tecnológico. (MCTIC, 2016, p.68)

Desta maneira, ações voltadas a sanar essa questão regional são essenciais para o desenvolvimento da cultura inovativa no país, não bastando apenas, ter a elaboração de normativas federais para a disseminação de políticas e ações voltadas a este fim.

A Confederação Nacional dos Municípios (2020) desenvolveu um interessante estudo no qual aponta as principais atribuições relacionadas à política de inovação para cada ente federativo (ver figuras 7, 8 e 9).

Figura 7: Atribuições da União

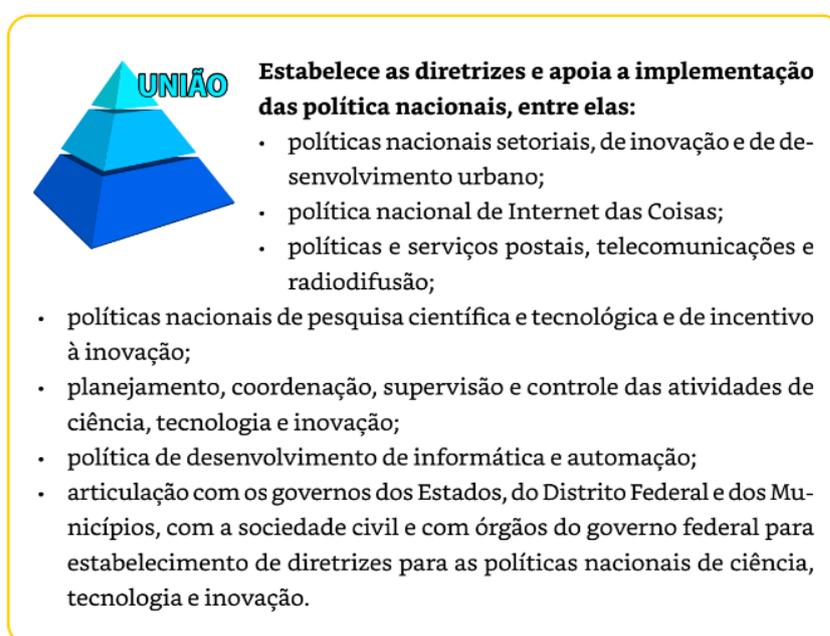


Figura 8: Atribuições dos estados


Ferramentas de incentivo às políticas estaduais de ciência, tecnologia e inovação:

- leis estaduais para regular o marco legal para inovação;
- fortalecer o Sistema Estadual de Inovação, incluindo medidas aplicadas a parques e incubadoras tecnológicas;
- previsão de subvenção econômica e incentivos fiscais para projetos de inovação de empresas no Estado;
- concessão de bolsas e uso do poder de compra do Estado (Lei 13.243, de 2016);
- fundos de investimentos e de participação (Lei 13.243, de 2016);
- títulos financeiros, incentivados ou não (Lei 13.243, de 2016);
- previsão de investimento em pesquisa e desenvolvimento em contratos de concessão de serviços públicos ou em regulações setoriais (Lei 13.243, de 2016);
- planejamento;
- governança em tecnologia da informação;
- prestar um serviço de qualidade;
- Lei de Acesso à Informação (LAI) e transparência ativa (portal *on-line*);
- e-Sic (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão);
- carta de serviços.

Fonte: CNM, 2020, p.34

Figura 9: Atribuições dos municípios


Ferramentas de incentivo às políticas municipais de ciência, tecnologia e inovação:

- leis municipais e políticas de incentivo ao desenvolvimento tecnológico;
- previsão de subvenção econômica e incentivos fiscais para projetos de inovação de empresas;
- planejamento;
- governança em tecnologia da informação;
- prestar um serviço de qualidade;
- LAI e transparência ativa (portal *on-line*);
- e-Sic municipal;
- carta de serviços municipais.

Fonte: CNM, 2020, p.34

Conforme Grizendi (2012), são com as leis estaduais que as ações para fortalecimento do Sistema Estadual de Inovação surgem, compreendendo ainda, as medidas aplicadas para os parques¹⁷ e incubadoras tecnológicas¹⁸. Além disso, prevêm subvenção econômica e, em alguns casos, incentivos fiscais para projetos de inovação de empresas no Estado. Com a Lei 13.243/2016, ocorreu a atualização do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, permitindo assim, uma maior autonomia para os Núcleos de Inovação Tecnológica.

As leis estaduais de inovação são um dos pontos centrais da expansão e consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), permitindo a interação entre os atores do sistema, que inclui governos federal e estaduais, agências de financiamento, como Finep e BNDES, universidades e empresas. (CNM, 2020, p.29)

Diante ao exposto, cabe trazer os instrumentos atuais ligados à inovação nos estados brasileiros, dentre os 26 estados e o Distrito Federal, apenas 22 possuem alguma normativa ligada à inovação, mesmo após as atualizações advindas da Lei nº 13.243/2016.

Quadro 10: Legislações estaduais ligadas à inovação

ESTADO	LEI	DESCRIÇÃO
ACRE	Lei nº 3.387 de 21 de junho de 2018	Institui o sistema estadual de ciência, tecnologia e inovação do Acre – sistec-ac, cria o programa estadual de fomento à pesquisa, desenvolvimento e inovação – pró inova, e altera o fundo de desenvolvimento científico e tecnológico – fdct.
ALAGOAS	Lei nº 7.117 de 12 de Novembro de 2009	Dispõe sobre Incentivos à Pesquisa Científica e Tecnológica, à Inovação e à Proteção da Propriedade

¹⁷ Os Parques Tecnológicos são complexos de desenvolvimento econômico e tecnológico que visam a fomentar e promover sinergias nas atividades de pesquisa científica, tecnológica e de inovação entre as empresas e instituições científicas e tecnológicas, públicas e privadas, com apoio dos governos federal, estadual e municipal, comunidade local e setor privado. Os parques contribuem para levar ao mercado novas ideias e tendências tecnológicas, além de contribuir para o desenvolvimento local e setorial da inovação. Criam um ambiente cooperativo e fornecem infraestrutura para o desenvolvimento e interação de empresas, universidades e institutos de pesquisa. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, <<http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/regimes-de-origem/9-assuntos/categ-comercio-exterior/555-parques-tecnologicos-e-incubadoras>>

¹⁸ Uma Incubadora é um mecanismo que estimula a criação e o desenvolvimento de micro e pequenas empresas industriais ou de prestação de serviços, de base tecnológica ou de manufaturas leves por meio da formação ou complementar do empreendedor em seus aspectos técnicos e gerenciais e que, além disso, facilita e agiliza o processo de inovação tecnológica nas micro e pequenas empresas. Para tanto, conta com um espaço físico especialmente construído ou adaptado para alojar temporariamente micro e pequenas empresas industriais ou de prestação de serviços e que, necessariamente, dispõe de uma série de serviços e facilidades. (IFS, <<https://memoria.ifs.ifsuldeminas.edu.br/index.php/component/content/article/91-outros/85-incetec?showall=&start=1>>

		Intelectual em Ambiente Produtivo e Social no estado de Alagoas, e dá outras providências
AMAPÁ	Lei nº 2333 de 25 de abril de 2018	Dispõe sobre indução e incentivos ao desenvolvimento do sistema de ciência, tecnologia e inovação, por meio de instrumentos que concedem suporte ao desenvolvimento do ambiente produtivo no estado do Amapá e dá outras providências.
AMAZONAS	Lei nº 3.095 de 17 de novembro de 2006	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo no âmbito do estado do Amazonas, e dá outras providências
BAHIA	Lei nº 11.174 De 09 De Dezembro De 2008	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em ambiente produtivo no estado da Bahia e dá outras providências.
CEARÁ	Lei nº14.220 de 16 de Outubro de 2008	Dispõe sobre Incentivos à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica no Estado do Ceará e dá outras Providências
DISTRITO FEDERAL	Lei nº 6.140 de 3 de maio de 2018	Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo do Distrito Federal, com fins a estimular a geração de riquezas, e dá outras providências.
ESPÍRITO SANTO	Lei Complementar nº 642 de 15 de outubro de 2012	Dispõe sobre medidas de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, em ambientes produtivos e dá outras providências.
GOIÁS	Lei nº 16.922, de 08 de fevereiro de 2010	Dispõe sobre o incentivo à inovação tecnológica no âmbito do estado de Goiás e dá outras providências
MATO GROSSO	Lei Complementar nº 297, de 7 de janeiro de 2008	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica visando alcançar autonomia tecnológica, capacitação e o desenvolvimento do estado de Mato Grosso
MATO GROSSO DO SUL	Decreto Legislativo nº 489 de 16 de novembro de 2010	Autoriza o poder executivo estadual adotar medidas de incentivo à inovação tecnológica no estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências.
	Decreto nº 15.116, de 13 de dezembro de 2018	Regulamenta a Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, no tocante a normas gerais aplicáveis ao Estado de Mato Grosso do Sul, e dispõe sobre outras medidas em matéria da política estadual de ciência, tecnologia e inovação (Considerando as alterações da Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004; pela Lei Federal nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e sua posterior regulamentação pelo do Decreto Federal nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018).
MINAS GERAIS	Lei nº 17.348 de 17 de Janeiro de 2008	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no âmbito do Estado de Minas Gerais e dá

	Lei nº 22.929 de 12 de janeiro de 2018 e Decreto nº 47.442 de 04 de julho de 2018	outras providências.
PARÁ	Lei nº 8426, de 16 de novembro de 2016	Dispõe sobre incentivos à inovação, à pesquisa científica e tecnológica e à engenharia não rotineira, visando ao desenvolvimento tecnológico, econômico, científico e social no contexto da competitividade e sustentabilidade do estado do Pará, e dá outras providências.
PARANÁ	Lei nº 17314 de 24 de setembro de 2012	Dispõe sobre medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em ambiente produtivo no estado do Paraná
PERNAMBUCO	Lei Complementar nº 400 de 18 de Dezembro de 2018.	Dispõe sobre o Incentivo à pesquisa, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação no estado de Pernambuco.
RIO DE JANEIRO	Lei nº5.361 de 29 de dezembro de 2008	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo no âmbito do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.
RIO GRANDE DO NORTE	Lei Complementar nº 478 de Dezembro de 2012	Dispõe sobre Concessão de Incentivos à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica no Âmbito do Estado do Rio Grande do Norte.
RIO GRANDE DO SUL	Lei nº 13.196 de 13 de julho de 2009	Estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, define mecanismos de gestão aplicáveis às instituições científicas e tecnológicas do estado do rio grande do sul e dá outras providências
SANTA CATARINA	Lei nº 14.328 de 15 de janeiro de 2008	Dispõe sobre incentivos à pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo no estado de Santa Catarina e adota outras providências
SÃO PAULO	Lei Complementar nº 1049 de 19 de junho de 2008	Dispõe sobre medidas de incentivo à inovação tecnológica, à pesquisa científica e tecnológica, ao desenvolvimento tecnológico, à engenharia não-rotineira e à extensão tecnológica em ambiente produtivo, no estado de São Paulo, e dá outras providências correlatas
	Decreto nº 62.817 de 04 de setembro de 2017	Regulamenta a Lei federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, considerando as alterações pela Lei federal nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, assim como a Lei Complementar nº 1.049, de 19 de junho de 2008, e dispõe sobre outras medidas em matéria da política estadual de ciência, tecnologia e inovação.
SERGIPE	Lei nº 6.794 de 02 de Dezembro de 2009	Dispõe sobre medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo no estado de Sergipe, e dá providências correlatas

TOCANTINS	Lei nº 2.458, de 5 de julho de 2011	Dispõe sobre o incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica nas atividades produtivas do estado do Tocantins.
-----------	-------------------------------------	---

Fonte: VIA, Estação Conhecimento, 2022; Legislações Estaduais.

A partir das leis estaduais de inovação, obtêm-se pontos fundamentais para a expansão e a consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), oportunizando assim, a interação entre os atores do sistema, que inclui governos federal e estaduais, agências de financiamento, como Finep e BNDES, universidades e empresas. (CNM, 2020). Porém, é crucial que haja a disseminação e consolidação da política de inovação no âmbito municipal, para que serviços públicos sejam fomentados, desenvolvidos e possam chegar à população com maior equidade, este ponto será abordado no próximo tópico.

2.3 IMPASSES E DESAFIOS PARA A INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

É notório que a implementação de soluções inovadoras no setor público é um desafio complexo por uma gama de justificativas, dentre elas a falta de recursos, a burocracia, a insegurança jurídica e a ausência de equipe especializada são uns dos entraves enfrentados, principalmente, quando se trata de inovação na gestão municipal (INSTITUTO TELLUS¹⁹).

Sabe-se ainda, que ao contrário dos estados e do governo federal, que possuem estruturas maiores, mais consolidadas e com regulações específicas, além de um montante mais robusto de receitas, os municípios enfrentam realidades bem distintas frente a esses aspectos apontados, especialmente aqueles de menor porte. Dito isto, para a implementação de processos de inovação neste âmbito, as coisas são bem mais difíceis, por mais que seja um desejo de cerca de 90% dos gestores municipais, conforme apontado na pesquisa realizada pelo Plano CDE no ano de 2018. (INSTITUTO TELLUS)

Há atualmente, um consenso entre estudiosos da administração pública sobre a necessidade em implementar a inovação nas gestões municipais, para que assim, os serviços públicos de qualidade possam chegar com maior equidade a todos os cidadãos. (INSTITUTO ARAPYAUÍ, 2019)

O Instituto Arapyauí (2019) desenvolveu uma pesquisa, com apoio do Plano CDE, na qual objetivavam compreender quais eram os maiores desafios para a Inovação na Gestão Pública Municipal, diante disso, realizaram entrevistas com empreendedores cívicos -

¹⁹ <<https://tellus.org.br/conteudos/artigos/inovacao-na-gestao-municipal-arapyau/>>

GovTechs²⁰ e Civic Techs²¹, especialistas em inovação governamental e ainda, gestores públicos de distintas esferas. (INSTITUTO ARAPYAUÍ, 2019)

A pesquisa mencionada obteve como conclusão que a noção do que deve ser a inovação na gestão pública se difere entre os atores, sendo o entendimento para os gestores públicos, voltado para inovação em processos, na qual deve ser buscada a eficiência e a redução de custos, em paralelo, para os empreendedores a inovação deveria partir da alteração na prestação dos serviços públicos, logo, na interação com o cidadão. (INSTITUTO ARAPYAUÍ, 2019)

Pontua ainda, a grande demanda dos gestores públicos em obter maior agilidade para lidar com orçamento limitado, e que com isso, a inovação em gestão é constantemente demandada. A pesquisa averiguou alguns gargalos para o alcance do desenvolvimento da inovação, sendo estes, reconhecidos como os baixos orçamentos e a ineficiência dos processos administrativos (INSTITUTO ARAPYAUÍ, 2019).

Tais questões reforçam a aversão ao risco, no qual se insere a insegurança jurídica e a forte cultura burocrática, que de acordo com o Instituto se manifesta, principalmente no uso da Lei de Licitação nº 8.666/1993, que cria entraves para a contratação de parceiros e de ações inovadoras, porém vale salientar a importância das normativas desta lei para segurança da administração pública. Nas conclusões da pesquisa, o Instituto Arapyauí ainda pontua alguns destes entraves vislumbrados na Lei nº 8.666/93, sendo eles:

Art. 7 - § 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho.

Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento. (Lei nº 8.666 de 1993)

Cabe aqui salientar que com a nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, alguns destes entraves tendem a ser diluídos, dando margem para que os gestores públicos possam

²⁰ GovTech pode ser entendido como um conjunto de infraestruturas, soluções e atores que utilizam a inovação e a tecnologia para melhorar serviços e processos públicos, solucionando problemas complexos e gerando impacto na sociedade. (BRAZIL LAB, 2018)

²¹ Civic Tech é toda tecnologia que beneficia diretamente os cidadãos. As soluções deste setor conectam as pessoas ao governo. Por meio das inovações implantadas pelas empresas de Civic Tech, a sociedade pode contribuir mais para a tomada de decisões governamentais, além de apresentar propostas para aperfeiçoar a prestação de serviços. Quem desenvolve e aplica a tecnologia de Civic Tech pode ser uma organização sem fins lucrativos, empresas e até mesmo o próprio governo. (BRAZIL LAB, 2019)

desenvolver soluções inovadoras, a partir de maior segurança jurídica e incentivo à inovação. Esta nova Lei surgiu a partir de um longo debate no Congresso Nacional, ela revê as formas como se dão as contratações públicas no Brasil e revoga a antiga Lei de Licitações (Lei no 8.666/1993), a Lei do Pregão (Lei no 10.520/02) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (Lei no 12.462/11).

A Lei nº 14.133/2021 traz alguns avanços significativos para o incentivo à inovação, como com a criação da modalidade de diálogo competitivo (prevista no artigo 32)²², que permite ao gestor público estabelecer diálogo com o mercado, objetivando o desenvolvimento de solução tecnológica para os *wicked problems*, além disso, a possibilidade de realização de concurso sem a exigência de cessão de direitos de propriedade intelectual da solução contratada, modificando o previsto na regra anterior, no artigo 111 da Lei nº 8.666/1993, na qual previa que tais direitos permaneceriam obrigatoriamente com a administração pública. (MOURÃO, 2021)

A pesquisa pontua ainda, sobre as barreiras enfrentadas na gestão municipal. Desta forma, antes de apresentar os resultados que foram obtidos pelo estudo do Instituto Arapyaú, cabe pontuar que no Brasil, há uma grande heterogeneidade regional e vasta extensão territorial, com isso, um dos desafios do federalismo brasileiro é enfrentar as disparidades regionais, que concentram as bases tributárias e o desenvolvimento econômico em pontos específicos do território, o que, conseqüentemente, afeta a repartição das receitas tributárias entre os entes federativos e o desenvolvimento regional (REZENDE, 2006). Além disso, os indicadores sociais evidenciam esta vasta heterogeneidade brasileira, visto que os indivíduos situados em determinadas regiões recebem serviços públicos e oportunidades profissionais muito distintas da média brasileira. (IBGE,2022)

A partir do apontamento da heterogeneidade dos municípios brasileiros, cabe agora pontuar os resultados da pesquisa realizada pelo Instituto Arapyaú (2019) sobre as barreiras observadas para a formação do gestor público e dos membros técnicos, pensando nos distintos cenários municipais que estes se encontram. É de suma importância que estes atores públicos tenham o entendimento da inovação como uso racional do orçamento, podendo gerar a redução de custos e ganhos políticos, e respectivamente, para a compreensão de como a inovação pode trazer ganhos para os desafios que são enfrentados no dia a dia da gestão.

Entre os entrevistados pela pesquisa mencionada, a percepção sobre a necessidade em se investir na formação e qualificação do corpo técnico da gestão para superação dos

²² Lei 14.133/2021: Art. 23 - XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos. (BRASIL, 2021)

desafios de inovação no setor público ficou em 35,8%. Com isso, foi entendido que é essencial formar e conscientizar o gestor sobre a ajuda que a inovação trará para as dificuldades enfrentadas no cotidiano e a partir do comprometimento do gestor com a causa, será necessário treinar as partes técnicas para que efetivamente as ideias sejam implementadas. (INSTITUTO ARAPYAÚ, 2019)

Já em relação aos desafios organizacionais, é observado que mesmo quando há vontade do gestor, eles se esbarram em duas questões, a primeira delas é em relação aos recursos humanos do setor público, frente a dificuldade em contratar e reter uma mão-de-obra qualificada para promoção do planejamento de ações inovativas, e a segunda, está relacionada a governança, visto a lentidão no andamento dos processos internos das secretarias, o que posterga o tempo de decisão. Além disso, tem-se ainda a não digitalização dos processos e o baixo diálogo entre as partes envolvidas, sendo aqui, levado em consideração ainda, as disputas políticas. (INSTITUTO ARAPYAÚ, 2019)

Um outro impedimento pontuado pela pesquisa, está relacionado à falta de diálogo entre o gestor, a área técnica e os parceiros privados (terceiro setor e GovTechs), para o desenvolvimento de soluções de inovação. Há uma desconfiança dupla, tanto os gestores públicos têm desconfiança de parcerias com o setor privado, visto a percepção de baixo preparo dos agentes privados diante a máquina pública, e a desconfiança contrária, da iniciativa privada para com o poder público, frente ao entendimento pelo setor privado da alta rotatividade de lideranças, alinhamento do conceito de protótipo, a cultura avessa ao risco e os processos nebulosos de contratação. (INSTITUTO ARAPYAÚ, 2019)

Por fim, a pesquisa apresenta um último desafio, relacionado ao convencimento da sociedade sobre os benefícios das soluções inovadoras, sendo esta nomeada como uma barreira de *advocacy*. Aqui são mencionados dois desafios que impedem a sociedade de enxergar o valor da inovação, o primeiro deles referente ao governo baseado em dados, e o segundo, o envolvimento da sociedade para abraçar a solução inovadora. Neste ponto, é de suma importância que haja participação pública do cidadão, caso contrário, a inovação acaba sendo vista com desconfiança pelo cidadão, frente a não compreensão de seu uso e de seus ganhos para a sociedade. (INSTITUTO ARAPYAÚ, 2019). Tais apontamentos fazem parte da conclusão da pesquisa desenvolvida pelo Instituto Arapyaú (2019), relacionado às oportunidades de atuação do terceiro setor, frente ao incentivo de soluções inovadoras para a administração pública, o que será exposto no próximo capítulo.

Deste modo, este trabalho caminhará para o apontamento de como a ação do terceiro setor pode viabilizar o fomento da inovação na gestão pública, além de apresentar alguns casos de inovação na administração pública brasileira, frente aos distintos desafios observados em âmbito municipal, principalmente.

CAPÍTULO III

3. A POLÍTICA DE INOVAÇÃO E AS POSSIBILIDADES DE TRANSFORMAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA LOCAL PELA VIA DO TERCEIRO SETOR

3.1 INSTITUIÇÕES DO TERCEIRO SETOR NO FOMENTO DA INOVAÇÃO

Esta seção será direcionada de acordo com dados obtidos em sites de instituições do terceiro setor que têm um histórico de atuação conjunta com o setor público, visto a incipiência do tema e ausência de dados bibliográficos consolidados. Assim sendo, as informações aqui expostas partirão de resultados apresentados principalmente, pelo Instituto Tellus²³ e o Instituto Arapyauú²⁴, ao desenvolverem o Programa Cidades e Territórios. Não significa, todavia, que outras instituições não façam esse tipo de trabalho.

É crescente a atuação e os espaços de atuação concedidos ao terceiro setor²⁵ diante das ações de fomento de melhorias na administração pública. A atuação do terceiro setor se dá ao caminho de induzir e convergir com a execução de políticas públicas, dando ênfase para a necessidade de maior intervenção do setor público em determinadas áreas e ainda, ao ofertar bens e serviços que atendem a demandas muito sensíveis da população e que o Estado não seria capaz de suprir integralmente. (MPPR, 2019)

Nesse mesmo documento, o Ministério Público do Paraná ainda traz um importante apontamento, ao mencionar sobre a atuação do terceiro setor nos pequenos municípios, visto ampla limitação orçamentária enfrentada por eles, o que resta aos cidadãos o acesso a determinados direitos via atuação das Organizações Sociedade Civil - OSC. Pode-se pontuar aqui alguns exemplos deste fim, como as APAEs - atendimento de pessoas com deficiência, as casas de acolhimento para idosos e as comunidades terapêuticas - atendimento de pessoas com transtornos derivados do uso abusivo de substâncias psicoativas. (MPPR, 2019)

²³ O Instituto Tellus, desde 2010 gera impacto social em parceria com órgãos públicos, empresas, institutos e fundações. Visam melhorar a experiência do cidadão ao utilizar os serviços públicos por meio do Design de Serviços Públicos, Design Estratégico e Design de Serviços Públicos Digitais. (INSTITUTO TELLUS, 2022)

²⁴ O Instituto Arapyauú é uma instituição do terceiro setor, fundada em 2008, inspirada pela crença de que a filantropia pode ser uma força para o bem-estar social, ambiental e econômico. Acredita na colaboração como única forma de enfrentar os complexos desafios contemporâneos, valorizam o diálogo e buscam conectar diferentes iniciativas e setores – social, privado, público e academia – para a construção coletiva de soluções inovadoras. (INSTITUTO ARAPYAUÚ, 2022)

²⁵ O Terceiro Setor é composto por pessoas jurídicas de direito privado que não possuem finalidade lucrativa e exercem atividade de interesse social, ou seja, trabalham em causas humanitárias, prestam serviços filantrópicos ou realizam atividades que promovem a cidadania e a inclusão social. (MPPR, 2019)

Um outro ponto relevante na atuação das OSCs, está relacionada à sua autonomia frente o Estado, visto a possibilidade de fiscalizarem a atuação dos governos e exercerem certa influência na composição das agendas políticas, utilizando de instrumentos que o cidadão não possui, sendo assim, uma ação para o fortalecimento da democracia (MPPR, 2019).

De acordo com estudos desenvolvidos pelo Plano CDE em parceria com o Instituto Arapyaú (2019), o terceiro setor pode desempenhar um importante papel como elo para conectar demandas dos cidadãos e a capacidade de organização do governo, podendo isto ser feito por três caminhos, como previamente foi apontado no tópico anterior e exposto no quadro 11.

Quadro 11: Caminhos de incentivo ao desenvolvimento do setor público pelo Terceiro Setor

Caminhos de incentivo ao desenvolvimento do setor público pelo terceiro setor	
01	Facilitando o diálogo entre os <i>stakeholders</i> : parceiro privado, gestor político e servidor técnico precisam ter linguagem convergente.
02	Advocacy institucional: interação com órgãos de controle para gerar maior segurança jurídica.
03	Advocacy social: defender a cultura de inovação entre eleitores.

Fonte: Instituto Arapyaú, 2019, p. 49.

Dito isto, cabe aqui sinalizar uma iniciativa recente do Instituto Arapyaú, que no ano de 2019 desenvolveu o Programa Cidades e Territórios, no qual objetivou contribuir com algumas respostas para os desafios enfrentados na gestão municipal, identificando um ponto essencial aos processos de inovação, a necessidade em fortalecer a capacidade institucional dos governos locais. (AGÊNCIA TELLUS; INSTITUTO ARAPYAÚ, 2020) A base de escolha deste programa se deu frente ao seu propósito de desenvolvimento, além do envolvimento de importantes atores do terceiro setor, que juntos, fomentam o desenvolvimento e aprimoramento da gestão pública brasileira.

Nessa linha operacional, o projeto “Fortalecendo Capacidades Institucionais em Municípios para Soluções Inovadoras” foi idealizado, este, tinha como principal proposta atuar em governos locais a fim de capacitar gestores públicos para resolução de problemas complexos e prioritários, superando os obstáculos mais pontuais para alcance da inovação e para uma boa gestão, sendo estes obstáculos: fiscal, jurídico e organizacional. (AGÊNCIA TELLUS; INSTITUTO ARAPYAÚ, 2020)

Este projeto contou com apoio de estratégicos *stakeholders*, de distintos campos de atuação, como Impulso, Gove, XVV Advogados e CLP - Liderança Pública, no qual cada um

deles ficou a frente de uma área deficitária. Seu desenvolvimento ocorreu no período de um ano (ao longo de 2019), em quatro municípios brasileiros, estes, de distintos estados e com as mais diversas realidades - Aracaju/ SE, Blumenau/SC, Cachoeiro de Itapemirim/ES e Caruaru/PE.

Ao desenvolver este projeto, esperava-se que com as experiências e reflexões obtidas a partir da vivência e dos resultados vislumbrados, estes, pudessem ser traduzidos, adaptados e replicados no contexto de outros municípios e territórios, de modo a contribuir para uma gestão pública mais inovadora e, por isso, mais eficiente, efetiva, sustentável e voltada às demandas dos cidadãos. (AGÊNCIA TELLUS; INSTITUTO ARAPYAUÍ, 2020)

Assim sendo, com as evidências da pesquisa, foram levantados seis elementos fundamentais para garantir que as ações inovadoras venham a acontecer nos municípios, como exposto na figura 10.

Figura 10: Elementos para consolidação da inovação



Fonte: Agência Tellus e Instituto Arapyauí (2020, p.4).

Antes de adentrar na especificação de cada um dos elementos, cabe dizer que atualmente, cada vez mais tem-se gestores municipais e estaduais na busca por distintas estratégias para promoção da inovação em suas gestões, alguns deles, optam por meios mais institucionalizados do que outros, visto que a inovação está conectada ao campo da experimentação, tendo como premissa o contexto e a realidade local.

O projeto piloto “*Fortalecendo Capacidades Institucionais em Municípios para Soluções Inovadoras*” tinha em seu planejamento a implementação de uma Unidade de Inovação, tendo como objetivos a institucionalização da inovação nos municípios, para que a partir disso, fosse garantido um espaço físico e uma equipe alocada para gestão dessa frente do governo; além do objetivo de ter esta Unidade de Inovação para servir de ponte para a continuidade das ações propostas pelo projeto, posterior ao encerramento da parceria. Neste ponto, teve como devolutiva e aprendizados para serem disseminados após um ano do projeto nos municípios que:

1- Para que a inovação seja institucionalizada no município, não é necessário, no primeiro momento, que seja criado um espaço físico específico para isso; 2- É preciso garantir no mínimo uma pessoa alocada em tempo integral para “respirar” inovação: não precisa ser necessariamente especialista, mas deve ter uma conexão com o tema e estar disposta a pesquisar e aprender; 3- Não existe certo ou errado. Cada município deve se adaptar conforme seu contexto para implementar processos e soluções inovadoras em sua gestão. Mas não tenha medo de consultar outras experiências e conversar com quem já começou a testar diferentes possibilidades. (Agência Tellus e Instituto Arapyauú, 2020, p.14)

Desta forma, foi entendido pelo projeto que para a escolha do modelo organizacional (tipo de unidade de inovação) ideal e a decisão se a iniciativa será ou não institucionalizada em algum momento, passa a depender da estratégia e trajetória adotada pelo município frente ao processo de inovação e seu planejamento para o futuro. Para além da inserção de Unidades de Inovação nos municípios, tem-se atualmente a expansão da estratégia de implementação de Laboratórios de Inovação, em estados e municípios, no qual tem o papel de,

Laboratórios de inovação no setor público são ambientes colaborativos que buscam fomentar a criatividade, a experimentação e a inovação, por meio da adoção de metodologias ativas e da cocriação, na resolução de problemas. Com essa definição, um laboratório não precisa necessariamente estar associado a um espaço físico, embora a grande maioria disponha de um, mas o foco deve ser na busca por respostas a problemas em organizações públicas, serviços públicos ou políticas públicas. Adicionalmente, essa busca por ideias e inovações envolve um processo de inovação aberta, ou seja, com a participação de atores para além da unidade que está com um problema, podendo ser atores intragovernamentais – de outros setores ou unidades –, intergovernamentais, sociedade civil e/ou setor privado. A experimentação, por sinal, é um dos desafios dos laboratórios, pois a

perspectiva é de que as soluções sejam testadas em escala menor para analisar sua viabilidade, bem como compreender a complexidade envolvida em uma posterior implementação em maior escala. (SANO, 2020, p.18)

É fundamental a compreensão de que a agenda municipal na maior parte das vezes se dá pela urgência em solucionar problemas, dito isto, a inovação necessita se conectar com as demandas reais para que assim, estas sejam de fato resolvidas. (Agência Tellus e Instituto Arapyáú, 2020)

Ao trazer a concepção de inovação aberta, torna-se importante disseminar o seu entendimento. No geral, o processo de inovação pode seguir duas direções, a primeira delas, gerada por mudanças internas na instituição, promovidas pelos projetos da própria equipe. E a segunda, a partir de aquisições de produtos ou serviços de terceiros, sendo esta, denominada como inovação aberta. Na qual propõe uma nova perspectiva, com a colaboração de atores externos, como outras organizações, clientes, usuários, pesquisadores, dentre outros. (RIZARDI e SANTOS, 2022)

Em 2003, Henry Chesbrough empregou a nomenclatura de inovação aberta, referenciando à abertura das fronteiras das organizações, no sentido de permitir o uso de ideias internas e externas nos processos de inovação por essas organizações (Chesbrough, 2003). Com o desenvolvimento da inovação aberta, pode ocorrer a potencialização da inovação no setor público, com enfoque na melhoria do rendimento do serviço e na adição de valor em termos de benefício público (LEE, HWANG e CHOI, 2012 apud SOUZA, 2017, p.231)

A inovação aberta considera o conhecimento e as tecnologias externas à organização como parcelas do processo de inovação, ou seja, as fronteiras do conhecimento entre organizações e o ambiente externo tornam-se permeáveis (Ghisetti, Marzucchi e Montresor, 2015). Para tanto, a abertura se define, em parte, pela diversidade de relacionamentos com atores externos e seu acoplamento na empresa (DAHLANDER e GANN, 2010 apud SOUZA, 2017, p.231)

De acordo com o autor Chesbrough (2003), o conceito de inovação aberta se baseia no entendimento de que uma organização não pode inovar de forma isolada, visto a dependência de distintos atores para obtenção de ideias e recursos, além de considerar que a inovação aberta pode ser entendida como nova abordagem de aperfeiçoamento, caracterizada pela abertura das fronteiras das organizações, proporcionando o estabelecimento de cooperações e o compartilhamento de tecnologia e conhecimento com parceiros, instituições de pesquisa e universidades. (CHESBROUGH, 2003 apud SOUZA, 2017)

(...) a implementação das metodologias de inovação aberta no setor público pode ter uma infinidade de benefícios positivos, incluindo a melhoria da sensibilização para os problemas sociais, práticas mais efetivas baseadas nas experiências dos cidadãos e incremento na confiança entre governo e cidadãos (Gaventa e Barrett, 2010 apud SOUZA, 2017, p. 234)

Na conjuntura do serviço público, as políticas voltadas a inovação aberta são tidas como as ações públicas que influenciam no desenvolvimento da inovação de um país ou estabelecimento público daquele país (Chaminade e Edquist, 2006). Desta maneira, tem-se vislumbrado a tendência dos governos em estarem desenvolvendo políticas de inovação aberta, objetivando assim, se reunir a parceiros externos com capacidades específicas, para integrar suas contribuições aos seus processos internos (Lee, Hwang e Choi, 2012). De acordo com Rizardi e Santos (2022), um dos caminhos que a inovação aberta pode tomar para que o Estado possa colaborar com o desenvolvimento de soluções inovadoras se baseia em um processo que: 1) Amplia a visão sobre as soluções existentes no mercado; 2) Cria espaços para que as soluções possam ser testadas; e 3) Traz mais segurança jurídica para o processo de compra pública de soluções que o setor público não está acostumado a comprar. (RIZARDI e SANTOS, 2022) Os autores ainda complementam, apontando que:

A inovação aberta ajuda a fazer com que diferentes partes interessadas (administrações, cidadãos, empresas) juntem forças para: 1. Criar novos serviços públicos que atendam às necessidades dos cidadãos; 2. Aprimorar o acesso digital aos serviços públicos; 3. Criar políticas inovadoras; 4. Simplificar processos; 5. Identificar economias através da análise de dados abertos; 6. Monetizar dados públicos. (RIZARDI e SANTOS, 2022, p.11)

Diante disso, tem-se o segundo elemento para consolidação da inovação, a análise dos problemas complexos. Ao se falar em resolver problemas complexos, torna-se crucial que o gestor olhe, analise, escute, se debruce sobre o contexto em questão e partir disso, pense em possíveis soluções para combater aquele problema. Frente a complexidade destes problemas, diversas podem ser as possibilidades de respostas, não apenas uma.

Uma parte importante neste processo de análise dos problemas complexos, está relacionada à organização e análise de dados, para garantir que as decisões sejam tomadas com base em evidências, não apenas em hipóteses ou com base no senso comum. Porém, como bem destacado pelo projeto, os municípios brasileiros enfrentam extensas dificuldades relacionadas a dados, sejam eles sobre a digitalização e organização de informações, ou ainda, sobre a realização de análises profundas capazes de transformá-las em conteúdo

estratégico. Diante disso, os municípios participantes do projeto vislumbraram quatro desafios paralelos, sendo:

1) falta ou desorganização de dados disponíveis; 2) falta de capacitação das equipes para utilizá-los; 3) ausência de diálogo internamente e entre as secretarias do município; 4) o distanciamento da ponta (servidores que executam e usuários dos serviços não são ouvidos). (Agência Tellus e Instituto Arapyaú, 2020, p.20)

O Terceiro elemento fundamental para desenvolvimento da inovação de acordo com os resultados do programa estão relacionados ao desenho e aos testes de soluções frente aos desafios enfrentados.

De acordo com relato de uma gestora pública participante do programa, pelo município de Caruaru, a metodologia de desenhar e testar soluções é de suma importância frente ao cenário municipal, visto que

Não adianta esperar ter muita tecnologia e capital para tirar ideias do papel. A gente [Secretaria] achava que precisaria criar um aplicativo super potente, mas na verdade vimos que dava para fazer com a própria planilha do Google, que é um software livre. Além de tirar a ideia do papel, constituiu capital humano [aprenderam a fazer]. Os consultores [Impulso e Lemann] ajudaram a estruturar as ideias, mas não eram de colocar a mão na massa e tirar nossa autonomia enquanto Secretaria. Isso sempre ficou muito claro, que o “filho era nosso”. É interessante, pois deixa o projeto ter sobrevivência. (Gestora Pública apud Agência Tellus e Instituto Arapyaú, 2020, p.44²⁶)

Insta mencionar como exemplificação, a experiência do município de Aracaju, que tinha como desafio Reduzir a Mortalidade Infantil e desenvolveu o *Mutirão ConVIDA Gestante*.

Para lidar com o desafio da mortalidade infantil, o município de Aracaju decidiu testar a possibilidade de fazer mutirões para aumentar a quantidade de consultas das gestantes durante o pré-natal. Foram realizados 11 mutirões chamados de ConVIDA Gestante, aos sábados, oferecendo os serviços de consulta médica, enfermagem e odontologia, além de testes rápidos, vacinas e outros exames. Neste primeiro momento, duas UBS foram escolhidas, estrategicamente, por apresentar indicadores abaixo do ideal

²⁶ <https://drive.google.com/file/d/125I_ThQH7B0a1cqT8kcgz4n_X-irur1B/view>

para o número de consultas realizadas durante o pré-natal (menos de sete ao longo dos nove meses). (Agência Tellus e Instituto Arapyaú, 2020, p.56)

Vale destacar que o teste de uma solução é a validação de uma ideia, para ver se a mesma irá ou não funcionar, frente a resolução do problema priorizado. Cabe ainda pontuar, que há a possibilidade de um único problema ter diversas soluções e que através de uma visão sistêmica da questão, ela seja de fato resolvida. (Agência Tellus e Instituto Arapyaú, 2020)

No caso de um desafio complexo como a redução da mortalidade infantil, o município de Aracaju decidiu seguir por dois caminhos: capacitar as equipes para melhorar a análise de dados e propor novas ações com base em evidências; e promover mutirões para atrair e conscientizar gestantes da importância do pré-natal. O resultado final dos mutirões não foi efetivo para aumentar consideravelmente o número de grávidas atendidas e a estratégia, portanto, não foi validada. Mas ficaram alguns aprendizados importantes: 1- Neste caso, whatsapp foi um meio eficiente de comunicação com as gestantes; 2- Para além do atendimento médico, ficou clara a importância do atendimento educacional à população na conscientização sobre os direitos da gestante; 3- Aproximação com profissionais da ponta permitiu uma visão mais clara das dificuldades das UBS; 4- Importância de analisar dados e a realidade territorial para a escolha das estratégias de mobilização e ação; 5- Importância da intersetorialidade entre secretarias – SECOM (divulgação), FUNDAT (oferecimento de capacitações para as grávidas), SEMFAS (divulgação nos CRAS) para viabilizar ações como essa. (Agência Tellus e Instituto Arapyaú, 2020, p.57)

Diante do apresentado, percebe-se o retorno positivo na realização de testes e soluções para dirimir determinado problema, mesmo que a resolução primária não tenha surtido o resultado esperado.

O quarto elemento para consolidação da Inovação trata da Cultura de Inovação e Formação de Capacidades, que conforme exposto por Guilherme Alberto de Almeida²⁷, a Cultura de Inovação está fundamentada em três macro elementos, sendo eles:

1- A reconexão com o senso de propósito, de orientar o serviço público ao cidadão, ao impacto e à eficiência; 2- Aceitar e se permitir errar no meio do caminho para gerar mudanças - isso é legítimo. Não é fazendo a mesma coisa sempre que você vai conseguir chegar a um resultado diferente. 3-

²⁷ Diretor de Inovação da Enap (Escola Nacional de Administração Pública) e Cofundador do GNova – Laboratório de Inovação em Governo.

Fazer acontecer. Aprender, testar, desenvolver as habilidades e buscar as autorizações para realizar ações práticas. (Guilherme Alberto apud Agência Tellus e Instituto Arapyaú, 2020, p.61)

A Política Nacional de Inovação brasileira, traz seus objetivos classificadas dentro de seis eixos, sendo eles: 1- Educação; 2- Base tecnológica; 2- Mercados; 4- Cultura da inovação; 5- Fomento à Inovação; e para cada um destes eixos, foram definidas algumas diretrizes estratégicas para orientar a construção da Estratégia e dos Planos de Ação da Política Nacional de Inovação. Aqui cabe pontuar as diretrizes estratégicas definidas para o eixo de Cultura da Inovação, conforme o quadro 12.

Quadro 12: Eixos e Diretrizes para Cultura de Inovação (Política Nacional de Inovação)

Eixos e Diretrizes para Cultura da Inovação	
01	Estímulo à inovação aberta.
02	Incentivo à cooperação do ecossistema de inovação.
03	Estímulo a jovens e adultos para empreender e inovar.
04	Valorização dos criadores e desenvolvedores de invenções brasileiras.
05	Fortalecimento de uma visão tolerante com riscos e falhas no processo de inovação.
06	Promoção do País no cenário internacional como uma nação inovadora.
07	Incentivo à atração e à retenção de talentos em áreas importantes para inovação.

Fonte: POLÍTICA NACIONAL DE INOVAÇÃO, 2022

A consolidação da cultura de Inovação no setor público também é vastamente defendida por Sanford Borins (2020). De acordo com o autor, ao se objetivar o desenvolvimento da política de inovação na administração pública, é de suma importância ter como premissa o desenvolvimento de uma cultura de inovação, para isso, foram levantados por ele, alguns pontos para que o governo tenha uma forte cultura de inovação, como evidenciado no quadro 13.

Quadro 13: Establishing a Culture of Innovation

Establishing a Culture of Innovation	
Supportive political leadership	Líderes que celebram a inovação por parte dos servidores públicos em vez de criticá-la.
Innovation lab (experiments)	Criação de laboratórios de inovação que criam um contexto seguro no qual o governo pode conduzir experimentos.
Develop innovation skills for managers	Pensar no desenvolvimento de habilidades de inovação, promovendo sessões entre gerentes e profissionais da área.
Create a community of practice	Criação de uma comunidade prática para compartilhamento de experiências em termos de inovação no setor público.
Performance data and open data	Dados disponíveis para cidadãos e grupos de cidadãos para que eles possam analisar o desempenho do governo e pensar em maneiras de melhorá-lo.
Innovation fund (explicit or implicit)	Desenvolver um fundo de inovação para apoiar inovações, podendo ser um fundo explícito ou implícito em departamentos governamentais.
Start or participate in awards	Começar ou participar de prêmios de inovação.
Innovation events and celebrations	Realizar eventos e celebração de inovação.

Fonte: BORINS, 2020.

Dos pontos elencados por Borins (2020), podemos vislumbrar no Brasil a movimentação de alguns deles, como por exemplo, a expansão no desenvolvimento dos Laboratórios e das equipes de Inovação, seguindo a tendência mundial de ampliação e ganho de peso da agenda (CAVALCANTE et. al., 2019). Como exposto anteriormente neste capítulo, muitos municípios tem apostado no desenvolvimento de Laboratórios de Inovação, além da defesa por sua disseminação através de pesquisadores e estudiosos da área, objetivando o alcance de ações em consonância a exploração e fomento do ambiente de inovação sistêmica, com a contribuição de distintos órgãos, construindo assim, um novo repertório para a resolução dos *wicked problems* vividos nas cidades. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021)

Mais do que isso, os Laboratórios de Inovação poderão ser um instrumento efetivo para reduzir desigualdades de capacidades entre os órgãos governamentais, sendo necessário que haja apoio, além de uma atenção especial em atender e desenvolver competências para os servidores envolvidos (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021), sendo este, inclusive, parte do quarto elemento do projeto desenvolvido pelo Instituto Arapyaú, que propõe a Cultura de Inovação e a formação de capacidades para inovação, no qual

compreende que as capacidades e competências individuais dos gestores públicos e a organização de suas equipes são determinantes para garantir a eficácia de iniciativas voltadas para a inovação. (Agência Tellus e Instituto Arapyaú, 2020, p. 62)

É essencial que os governos busquem investir na potencialidade e nas capacidades dos servidores públicos como catalisadores da inovação. Para construir uma cultura de inovação é essencial colocar as pessoas no centro. (Agência Tellus e Instituto Arapyaú, 2020, p.62) O Observatório de Inovação no Setor Público (OECD) em colaboração com Nesta (organização sem fins lucrativos voltada para inovação) em abril de 2017, desenvolveu o documento Core Skills for Public Sector Innovation - Competências Essenciais para Inovação no Setor Público, no qual desenvolveram seis áreas de competências essenciais para inovação no setor público, sendo nomeado como um modelo de habilidades “beta” para a inovação, exposto no quadro 14:

Quadro 14: Competências básicas para inovação no Setor Público

Competências básicas para inovação no Setor Público	
1- Iteração	Desenvolver políticas, produtos e serviços de forma incremental e experimental;
2- Alfabetização de dados	Garantir que as decisões sejam orientadas por dados e que estes não sejam utilizados apenas no final;
3- Foco nos cidadãos	Concentrar os serviços públicos na solução e manutenção das necessidades dos cidadãos;
4- Curiosidade	Buscar e tentar novas ideias ou formas de trabalhar;
5- Storytelling	Explicar a mudança de uma forma que crie suporte;
6- Insurgência	Desafiar o status quo e trabalhar com parceiros incomuns.

Fonte: OECD e NESTA, 2017.

De acordo com o próprio documento desenvolvido pela OECD e Nesta, é de suma importância a compreensão que para cada projeto de inovação, haverá uma necessidade específica, todos os atores devem ter pelo menos algum nível de conscientização nessas seis áreas, a fim de apoiar o aumento dos níveis de inovação no setor público. (OECD e NESTA, 2017). Já para a ENAP, as competências estão definidas como a capacidade de mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes para o desempenho de uma função (ENAP, 2020), tendo a discussão sobre a capacitação dos servidores disposta em duas competências distintas, sendo elas:

Competências transversais: utilização de evidências “que aumentem a precisão e viabilidade das soluções”; capacidade de trazer soluções alinhadas com as metas organizacionais; capacidade de integrar processos de trabalho às tecnologias digitais; capacidade de escuta e comunicação; e capacidade de trabalho em equipe; Competências essenciais de lideranças inovadoras: capacidades de estratégia, de prospectar cenários, de questionar abordagens convencionais; de comunicar propósitos, construir narrativas e inspirar confiança; de orientar a gestão para resultados, de compreender as expectativas dos usuários; de atuar com base em desempenho, de gerenciar crises; e de desenvolvimento de pessoas. (ENAP, 2020 apud PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021, p.36)

Para garantir que os servidores públicos tivessem as habilidades e competências necessárias para apoiar a implementação de práticas inovadoras no governo, o projeto “Fortalecendo Capacidades Institucionais em Municípios para Soluções Inovadoras” considerou que liderança e gestão de alta qualidade são dois pontos cruciais para o sucesso da inovação. Dito isso, o projeto desenvolveu alguns encontros presenciais nos municípios participantes, objetivando uma formação presencial com foco em liderança e implementação da inovação na gestão pública, fazendo com que os servidores participantes pudessem compreender e adotar habilidades para inovar no setor público.

Em parceria com CLP (Centro de Liderança Pública) e a Impulso, aulas foram produzidas sob medida e pensadas a partir de quatro trilhas de conhecimento: Liderança, Gestão Pública, Política, e Solução de problemas complexos. Desta maneira, o projeto atingiu o que a pesquisa da OECD nomeou como *nível de consciência básica*, objetivando impulsionar o primeiro passo para que o gestor fosse capaz de utilizar as habilidades de inovação, para assim, obter uma compreensão geral do que cada elemento de prática é e como ele se aplica em um contexto do setor público. (OECD e NESTA, 2017 apud Agência Tellus e Instituto Arapyáú, 2020, p.64)

O quinto e penúltimo elemento proposto pelo projeto, trata do Modelo de Intervenção “aprender fazendo”, a experimentação é um aspecto essencial da inovação e por isso o aprendizado a partir do fazer, da prática, se torna ainda mais importante para fomentar a cultura de inovação. Para isso, o projeto considerou ter a presença de um consultor atuando junto à administração pública, construindo e compartilhando conhecimentos com os servidores. (Agência Tellus e Instituto Arapyáú, 2020, p.67)

Por mais que a inovação hoje seja uma pauta em evidência, a organização dos municípios nem sempre consegue disponibilizar e/ou contratar pessoas internamente para atuar com este foco. Neste piloto, a presença de um catalisador de inovação promoveu o aprendizado experiencial (e

experimental) ativo, com feedback baseado em evidências e incorporado à rotina de gerenciamento, permitindo adaptações em tempo real. (Agência Tellus e Instituto Arapyáú, 2020, p.67)

A partir desta ação, pode ser evidenciado por todos os municípios participantes do projeto “Fortalecendo Capacidades Institucionais em Municípios para Soluções Inovadoras”, um aumento do repertório, visão e capacidade de cultura de inovação, o especialista Guilherme Almeida²⁸ evidencia que:

Fazer inovação pública é conseguir trabalhar de forma ágil e minimamente estruturada, com o teste de hipóteses em políticas públicas e na gestão. Neste percurso, é fundamental que os processos de aprendizagem sejam baseados em empatia e coloquem a pessoa para experimentar um serviço público ou acompanhar pessoas experimentando o serviço. É aprender fazendo, se colocando no papel do cidadão. E, para isso, voltando às competências, é necessário vivenciar o que chamamos de iteração. A habilidade de conseguir testar, experimentar, validar e rejeitar hipóteses, com a coragem de observar os aprendizados e, se necessário, mudar de opinião. É gerir as mudanças a partir das evidências - e essa talvez seja a maior competência necessária para inovação. (Guilherme Almeida apud Agência Tellus e Instituto Arapyáú, 2020, p.67)

Cabe aqui evidenciar a experiência do município de Aracaju, que neste processo de “aprender na prática” teve como desafio capacitar as equipes para o trabalho com base em evidências, logo, com o uso da análise de dados. Desta maneira, foi preciso adaptar os papéis dos servidores para esta insurgente demanda, na qual necessitou de uma oficina para capacitação e um trabalho em conjunto para reflexão e identificação dos perfis ideais dos servidores para cada função na análise de dados.

Por fim, como último elemento do projeto, tem-se o Ambiente Jurídico para o fortalecimento dos caminhos para a inovação. Na administração pública, nos deparamos com um cenário que necessita de uma melhora contínua de fluxos e processos, da criação e fomento de capacidades institucionais, além de mecanismos que reduzam os entraves burocráticos e regulatórios que impeçam o atendimento das demandas municipais, levando a todo momento em consideração, as peculiaridades locais. (Agência Tellus e Instituto Arapyáú, 2020)

De acordo com Felipe de Paula (2020), o apoio jurídico incentiva a inovação quando, de um lado, simplifica procedimentos e reduz entraves burocráticos internos e, de outro,

²⁸ Diretor de Inovação da Enap (Escola Nacional de Administração Pública) e cofundador do GNova – Laboratório de Inovação em Governo.

amplia o rol de opções seguras de contratação e ação oferecidas ao gestor público (Felipe de Paula, XVV Advogados apud Agência Tellus e Instituto Arapyauú, 2020, p.72)

Tem-se que para a construção da inovação na ponta, na gestão pública municipal, é essencial que ocorra sua exploração como agenda positiva, estimulando novos caminhos e oportunidades que diminuam a desigualdade na administração pública, e para além disso, tornou-se crucial a transformação da relação cotidiana do governo com as pessoas e o relacionamento direto com os serviços públicos. Deste modo, é fundamental apostar em quem está atuando no cotidiano das relações com as camadas mais vulneráveis da população, além de quem atua com menos recursos financeiros e humanos, estimulando um ambiente de inovação e risco. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2011, p.35)

Um importante amparo aos municípios está relacionado à Confederação Nacional dos Municípios, que tem tratado diretamente do tema inovação, ao direcionar os gestores locais, mostrando como a inovação reduz custos e desperdícios, otimiza os processos e promove a transparência e participação social. A CNM tem buscado dar suporte aos Municípios, por meio da área técnica, nomeada como Inovação e Municípios Inteligentes. (CNM, 2020)

A próxima seção será destinada à exposição de alguns casos de inovação nas gestões públicas municipais, em distintas regiões brasileiras, objetivando assim, evidenciar algumas soluções inovadoras adotadas pela administração pública, frente aos mais diversos wicked problems.

3.2 CASES SOBRE INOVAÇÃO NA GESTÃO MUNICIPAL

Cabe agora pontuar algumas ações inovativas em âmbito municipal que trouxeram ganhos e soluções frente aos desafios enfrentados pela administração pública, ações desenvolvidas em municípios de grande porte e ainda, em municípios menores. Os cases tratados nesta seção foram mapeados e selecionados de acordo com buscas virtuais e serão expostos de acordo com dois vieses, o de ações inovativas desenvolvidas em parceria entre o terceiro setor e a gestão pública, e ainda, ações que desenvolvidas pelo próprio setor público.

3.2.1 Projeto Somar - Belo Horizonte/MG

Esta iniciativa faz parte de um programa de gestão compartilhada na educação, no qual está sendo implementado em caráter experimental para a rede de ensino público no município de Belo Horizonte (MG), em parceria com a Comunitas²⁹. Este projeto começou a

²⁹ A Comunitas é uma organização da sociedade civil especializada em modelar e implementar parcerias sustentáveis entre os setores público e privado, gerando maior impacto do investimento social, com foco na melhoria dos serviços públicos e, conseqüentemente, da vida da população. (COMUNITAS, 2022)

ser implementado no ano de 2021, em três escolas (Maria Andrade Resende e Francisco Menezes Filho, ambas na Região da Pampulha e a Escola Estadual Coronel Adelino Castelo Branco, em Belo Horizonte) como um projeto-piloto.

Quadro 15: Projeto Somar MG

PROJETO SOMAR MG	
Problema	Obter uma nova fórmula para tentar reduzir a evasão escolar, melhorar os índices de aprovação, avançar nas avaliações externas de desempenho dos estudantes e na qualidade do ensino médio nas escolas públicas.
Soluções	A premissa da iniciativa é ceder a gestão pedagógica dessas escolas, por meio de contratualização, para organizações da sociedade civil com o objetivo de promover a melhoria da qualidade do ensino, ao mesmo tempo em que as escolas permanecem públicas, desta maneira, o poder público cede lugar da gestão administrativa e pedagógica ao parceiro encarregado de “oxigenar” metodologias e abrir portas a experiências criativas e inovadoras. Outro ponto importante previsto no modelo desenhado para o Projeto Somar é que ao final de cada semestre, será realizada uma avaliação geral da gestão compartilhada, que abordará critérios de efetividade como carga horária (curricular e extra) e avaliação dos estudantes, bem como critérios de efetividade visando desempenho no Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e PROEB (que é a avaliação da Rede Pública de Educação Básica no Estado) com indicadores de aprovação, reprovação, abandono, e indicadores de desempenho em matemática e língua portuguesa.
Resultados	Em um ano de projeto, a frequência escolar aumentou em 3 pontos percentuais e, embora a taxa de reprovação tenha crescido, obteve as melhores notas nas avaliações de aproveitamento escolar.

Fonte: Comunitas, 2022.

De acordo com Regina Esteves, representante da Comunitas, este projeto possui uma grande importância estratégica, frente ao seu alto potencial de replicabilidade, o que já despertou interesse de outros territórios parceiros do instituto.

3.2.2 GentiLab - Campinas/SP

O Laboratório de Inovação em Gestão de Pessoas GentiLab, do município de Campinas (SP), foi idealizado a partir da Jornada de Transformação da Gestão de Pessoas no Setor Público³⁰, realizada pela Comunitas em parceria com a Fundação Lemann³¹.

³⁰ A Jornada de Transformação da Gestão de Pessoas no Setor Público tem como propósito desenvolver soluções inovadoras a desafios de gestão de pessoas em governos municipais. Para isso, foram desenvolvidas oficinas e mentorias para serem aplicadas no período de 8 meses, objetivando o desenvolvimento de um projeto de melhoria na gestão de pessoas da administração. (REDE JUNTOS, 2022)

³¹ Uma organização de filantropia familiar, nascida em 2002, a partir do desejo de construir um Brasil mais justo e avançado. Atuam em dois pilares estratégicos, Educação e Lideranças, duas frentes capazes de impulsionar nossa gente e gerar mudanças reais. (FUNDAÇÃO LEMANN, 2022)

Quadro 16: GentiLab

GENTILAB	
Problema	Necessidade de reestruturar a Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor (EGDS) do município de Campinas-SP, visto o mapeamento pelos servidores de que as metodologias que eram empregadas estavam ultrapassadas e não abarcavam as reais necessidades dos servidores; a Insatisfação dos servidores com as metodologias utilizadas; e, o alto gasto de recursos e tempo.
Soluções	A criação do Laboratório de Inovação em Gestão de Pessoas, objetivando oferecer suporte para pensar e ratificar ideias; realizar a mudança de processos que não estejam satisfatórios; atendimento das demandas dos servidores com maior qualidade e eficiência; e melhoria da racionalização e otimização dos serviços prestados
Resultados	A estruturação e concretização do Laboratório de inovação com foco em gestão de pessoas, um projeto prioritário para a liderança da prefeitura. Cabe destacar as seguintes entregas e resultados, o fortalecimento da agenda de inovação e gestão de pessoas na prefeitura; o desenho de plano do modelo de negócios do laboratório de inovação; a definição da forma de atuação e carta de serviços do laboratório; o desenho de métodos e caixa de ferramentas para ação do laboratório; a capacitação da equipe em metodologias de inovação; a criação de nome e identidade visual do laboratório; e a institucionalização do laboratório por meio de portaria/decreto.

Fonte: Rede Juntos, 2022.

3.2.3 Escola das Mães - Santos/SP

A Escola das Mães surgiu a partir do projeto Gestante em Foco, resultado de uma parceria entre o Instituto Comunitas, a Agência Tellus e a Prefeitura Municipal de Santos que, em 2015, buscaram compreender a causa da alta taxa de mortalidade infantil da cidade.

Quadro 17: Escola das Mães

ESCOLA DAS MÃES	
Problema	Desafio de criar um serviço acolhedor e efetivo para as gestantes e mães com crianças de até 1 ano, contribuindo, assim, para a redução da mortalidade infantil em Santos. A Escola das Mães, ação do Programa Mãe Santista, tinha como meta principal, diminuir para um dígito (<10) a taxa de mortalidade infantil no município em 2016. O município de Santos é uma das cidades com maior índice de desenvolvimento humano (IDH) do Brasil, porém até 2015 vivia uma contradição; mesmo tendo um IDH alto, o índice de mortalidade infantil também era considerado bastante alto, média de 14,5 óbitos por mil nascidos vivos, na primeira década dos século XXI, o que é bem acima da recomendação da Organização mundial de Saúde (OMS) que é de 9. Por isso para o projeto de inovação e design em serviços públicos foi priorizado para o atendimento de saúde das gestantes com o foco na diminuição da taxa de mortalidade infantil.

Soluções	A Escola das Mães consiste em um conjunto de ações didáticas complementares às consultas médicas. Esta iniciativa aborda na prática questões relacionadas ao planejamento reprodutivo, gestação, nascimento, maternidade, entre outras. Além de toda a conceituação, definição e implementação dos processos, o projeto ainda contou com o desenvolvimento do aplicativo Escola das Mães, uma ferramenta virtual que potencializa e oferece suporte didático à Escola das Mães.
Resultados	A Escola das mães já realizou mais de 200 grupos de orientação, com quase duas mil gestantes participantes. Os temas abordados foram desde a maternidade, sexualidade, bem estar, até trabalho, educação e lazer, com a metodologia da vivência prática.

Fonte: INSTITUTO TELLUS, 2022.

3.2.4 Prato aberto - São Paulo/SP:

A iniciativa Prato Aberto foi desenvolvida no município de São Paulo, sendo um exemplo de mobilização de comunidades de práticas de inovação para aproximar governo e população, tendo tido como base para seu desenvolvimento o Laboratório de Inovação (011).lab³².

Quadro 18: Prato Aberto

PRATO ABERTO	
Problema	A alimentação escolar estava entre as principais reclamações da população, principalmente pela ausência de acesso da comunidade escolar ao que seria efetivamente oferecido para as crianças. Havia uma pressão por parte da mídia por transparência, porém a divulgação dos cardápios feita pelo Diário Oficial era de difícil acesso à população. Além disso, a estrutura de tecnologia da informação disponível na Prefeitura não permitia uma gestão apropriada dos cardápios, nem uma resposta ágil que endereçasse a crise comunicacional existente. Com isso, grandes eram os problemas na transparência, na gestão da merenda, e na capacidade de participação social das cidadãs e cidadãos, por conta da dificuldade de acessar informações e interagir com o governo a partir delas. Além disso, os recursos e ferramentas disponíveis não permitiam uma solução: era preciso inovar.
Soluções	A solução veio pela plataforma Prato Aberto e suas três funcionalidades: aplicação web para fácil visualização dos cardápios, por escola e faixa etária; chatbot Robô Edu que notifica a cidadã e o cidadão dos cardápios e permite a avaliação da alimentação oferecida; e Editor de Cardápios, que melhorou a gestão interna dos cardápios. Para isso, foi elaborado um edital inovador, que conectou estudantes, desenvolvedores e servidores impactados pela falta de transparência dos cardápios da merenda. O processo, baseado na cocriação, permitiu a construção da plataforma a partir de discussão dos problemas enfrentados diariamente – e não a partir de uma solução de escopo definido. Além disso, a plataforma foi desenvolvida em código aberto, o que diminui custos com licenças, traz mais

³² O (011).lab, laboratório de inovação em governo da prefeitura de São Paulo, foi criado em agosto de 2017 dentro da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia de São Paulo, como uma estratégia para enfrentar as dificuldades da gestão municipal na entrega de serviços que atendam melhor às necessidades da população. (011 LAB)

	ferramentas para desenvolvimento colaborativo e reduz a necessidade de processos licitatórios, agilizando a entrega.
Resultados	Até o ano de 2021, o Prato Aberto dava visibilidade para as 2,2 milhões de refeições servidas em 3,2 mil escolas todos os dias para 995 mil crianças e jovens atendidos pela Prefeitura de São Paulo. Ao conectar a comunidade escolar com os agentes públicos responsáveis pela gestão da merenda e mobilizar o ecossistema de inovação, o projeto resolveu um problema recorrente na administração municipal: a gestão e a transparência da alimentação dos estudantes. Com isso, aproximou o governo das pessoas, sinalizando uma construção participativa das políticas públicas. O aprendizado desta jornada permite identificar que a capacidade de articulação e mobilização do ecossistema, bem como o posicionamento da cidadã e cidadão como foco na compreensão do problema, foram decisivos para o resultado. Estimular tais capacidades em mais unidades, em mais projetos ou a partir de outros problemas, pode levar a resultados importantes em diversas áreas e temáticas da administração pública municipal.

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2021

Vale ressaltar que o contexto de desenvolvimento do Prato Aberto foi bem específico, inserido na Secretaria de Educação, tendo grande porte e influência, além da sua inserção em um espaço institucional - Pátio Digital - dedicado a estruturar soluções inovadoras para um problema persistente. Porém, expor essa solução e os aprendizados obtidos é de suma importância, principalmente pelos resultados vislumbrados com a articulação e a compreensão do problema por todas as partes envolvidas, e pela mobilização de todo ecossistema, o que trouxe resultados significativos para o problema enfrentado. Evidencia-se aqui, a importância em se estimular tais capacidades nos municípios, podendo obter resultados importantes em diversas áreas e temáticas da administração pública municipal. (Prefeitura de São Paulo, 2021)

3.2.5 Robótica Criativa - São Paulo/SP

A Robótica Criativa foi uma ação também inserida no município de São Paulo, na qual desenvolveu capacidades para inovar a partir de um novo modelo de formação e lógica de ensino.

Quadro 19: Robótica Criativa

ROBÓTICA CRIATIVA	
Problema	O Núcleo de Tecnologias para Aprendizagem da Secretaria Municipal de Educação enfrentava desde 1986 o seguinte problema complexo: como oferecer em sala de aula um conteúdo que muda constantemente? Como implementar um ensino de tecnologia, adepto às inovações, que engaje professores a mudar suas práticas educativas, e garanta a compreensão e autonomia dos estudantes? E como fazer

	isso em uma rede de 554 escolas de Ensino Fundamental com mais de 400 mil alunos? Para solucionar essas difíceis questões, não bastava apenas reorganizar as estratégias, rever os materiais e fazer uma nova tentativa; era preciso transformar radicalmente a abordagem do tema na comunidade escolar.
Soluções	A solução veio pela implementação colaborativa de uma formação inovadora, a qual fez uso do desenvolvimento iterativo e experimentação da robótica como ferramentas para capacitar a Rede Escolar. A construção dessa formação demandou que a Secretaria de Educação fizesse três movimentos: 1- escuta ativa da rede de escolas municipais, através de eventos e grupos de trabalho; 2- construção colaborativa da capacitação, desenvolvida por atores da gestão na Secretaria de Educação, formadores pedagógicos das diferentes regiões e professores da rede; 3- aprendizagem na prática, formação da adesão espontânea de professores e alunos baseada na chamada “Cultura Maker” que, com a mão na massa, proporcionou o ensino de uma prática educacional que desenvolve a autonomia de estudantes no processo de aprendizagem.
Resultados	Até 2019, mais de 1.700 professores participaram das 17 formações em robótica desenvolvidas e 2.254 kits de robótica foram distribuídos em escolas de ensino fundamental. Por meio desta experiência, e com um processo dedicado de escuta e construção colaborativa, a Secretaria de Educação mobilizou capacidades para inovar, promovendo engajamento de professores e alunos e desenvolvendo competências como criatividade, autonomia e resolução coletiva de problemas. O Robótica Criativa mostra ser possível encontrar soluções eficazes em um ambiente de incertezas, seja em relação ao conteúdo em si, seja em relação aos desafios de sua implementação, envolvendo um conjunto expressivo de atores e gestores escolares.

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2021

Um ponto de destaque deste projeto, foi o uso da Inovação Aberta, utilizando assim, a experimentação como estratégia, o que permitiu solucionar o problema de forma conjunta, visto que demandou do mercado uma solução customizada que se adequasse à Rede e criou engajamento de docentes e discentes. A partir deste mútuo comprometimento, foi possível vislumbrar que ao estimular processos estruturados sob esta premissa, pode levar à resolução de problemas igualmente complexos na cidade. (Prefeitura de São Paulo, 2021)

3.2.6 "CHAME A FRIDA"³³- MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS/MG

O atendente virtual “CHAME A FRIDA”, foi desenvolvido e implementado em algumas cidades mineiras, de Betim, Caratinga, Coronel Fabriciano, Governador Valadares, Ipatinga e Manhuaçu, tendo como objetivo dar uma resposta ágil para as mulheres vítimas de violência.

³³ <<https://chameafrida.com.br/>>

Quadro 20: Chame a Frida

CHAME A FRIDA	
Problema	A violência está presente no cotidiano de muitas mulheres, do assédio moral e sexual ao feminicídio, várias dimensões da violência de gênero marcam a experiência da vida de mulheres de todas as idades no País. Apesar do avanço na legislação que persegue e pune os agressores, as vítimas ainda enfrentam um tortuoso e longo caminho para serem ouvidas: as dificuldades vão desde ausência de estrutura, como delegacias especializadas, equipes qualificadas e horário de atendimento restrito, até o controle exercido muitas vezes pelo agressor sobre a vítima, que pode ser emocional e financeiro. Em áreas rurais, esses fatores são agravados pela distância e tolerância social à violência doméstica. Os recursos são esparsos e a demanda e a urgência são intensas. A construção de infraestrutura para atendimento das vítimas e qualificação da mão de obra para lidar com casos delicados é um processo longo, mas as mulheres precisam de ajuda imediata.
Soluções	A Frida é uma assistente virtual que fornece atendimento 24 horas para vítimas de violência doméstica, ela realiza atendimento imediato à vítima – acolhe a denúncia, esclarece dúvidas, faz uma avaliação preliminar do risco e aciona a polícia em situações de flagrante ou risco, inclusive enviando uma viatura. Além disso, faz uma triagem do que a vítima precisa, oferecendo aconselhamentos e agendando um horário para que a vítima vá até a delegacia fazer as medidas protetivas.
Resultados	A Frida tem se mostrado eficaz no seu objetivo e tem potencial para ser expandida a outros locais e inspirar outras delegacias especializadas no atendimento à mulher, pois seu custo operacional é baixo. Frida é uma solução feita por e para as mulheres que se solidarizam com o sofrimento e entendem a dificuldade que existe na busca por comunicação e ajuda para amigas que vivem relacionamentos abusivos. Mais de cinquenta mulheres já foram resgatadas de situações de risco, e Frida pode fazer muito mais pelas mulheres de nosso país.

Fonte: CHAME A FRIDA, 2022

Vale aqui destacar que esta iniciativa tem grande potencial de ramificação, frente ao desafio que busca combater e a viabilidade da solução, proporcionando maior facilidade de atendimento às mulheres brasileiras, e de acordo com uma de suas idealizadoras, entende-se que a tecnologia quando utilizada com propósito, respeitando a privacidade dos usuários, tem o poder de ajudar mulheres que sofrem constantemente com a violência, evitando feminicídios e contribuindo com a prisão dos agressores. (CHAME A FRIDA, 2022)

3.2.7 CNH SOCIAL - MACEIÓ/AL

A CNH Social é um programa implementado na prefeitura de Maceió, em parceria com o Detran de Alagoas, que ajuda as pessoas de baixa renda a tirarem suas carteiras de habilitação de maneira totalmente gratuita.

Quadro 21: CNH Social

CNH SOCIAL	
Problema	O grande número de desempregados no país e o papel do setor público para auxiliar na inserção dos cidadãos no mercado de trabalho, principalmente daqueles indivíduos menos beneficiados da sociedade.
Soluções	Criar novas possibilidades através da carteira Nacional de Habilitação na categoria A ou B para quem não tem como arcar com esses custos. Acredita-se que as pessoas habilitadas têm mais chances de conseguirem um trabalho, pois existem muitas vagas de emprego que exigem ao candidato uma carteira de habilitação para trabalhar com o setor de transporte. Desta maneira, foi adotado o projeto CNH Social Maceió, destinado apenas à cidadãos que possuam cadastro no CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais), ajudando a fazer a inclusão de pessoas e/ou famílias mais vulneráveis.
Resultados	O programa CNH Social Maceió teve início em dezembro de 2021 e criou trezentos e cinquenta vagas na primeira chamada. No ano de 2022 foram mais de duas mil vagas abertas para quem precisava tirar sua CNH Social Maceió.

Fonte: PREFEITURA DE MACEIÓ, 2022

Este programa teve como foco auxiliar o cidadão no posicionamento no mercado de trabalho, vislumbrando as ocupações que tem como pré-requisito a CNH. Fomentar programas desenvolvidos em conjunto entre distintos entes, é de suma importância para disseminação da cultura inovativa, além de corroborar com a entrega de mais e melhores serviços públicos para o cidadão.

3.2.8 Natal Digital - NATAL/RN

O Natal Digital é uma ferramenta desenvolvida no município de Natal (RN), no qual objetiva auxiliar o diálogo entre a Prefeitura do Natal e os cidadãos usuários dos serviços da administração municipal.

Quadro 22: Natal Digital

NATAL DIGITAL	
Problema	Excesso de filas formadas nas unidades e nos Centros de Referência da Assistência Social, necessitando de alternativas para efetivação do atendimento.
Soluções	Por meio da Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social (Semtas), a prefeitura disponibilizou dois novos canais de comunicação para atendimento e agendamento de Cadastro Único no município. Por meio do atendimento virtual, a Secretaria ampliou o serviço e facilitou o acesso dos usuários.

Resultados	O aplicativo Natal Digital atingiu a marca de 100 mil downloads, demonstrando que o público usuário vem aprovando essa nova e eficaz forma de acessar os serviços oferecidos pela Prefeitura do Natal. Em atividade desde fevereiro de 2020, o aplicativo vem cumprindo sua finalidade de melhorar e ampliar a comunicação da administração pública municipal com a população natalense. Atualmente, além de notícias, o usuário tem acesso ao agendamento do Cadastro Único, atendimento na STTU, solicitação de serviços de iluminação, Cartão do Artesão, acionamento da Defesa Civil, mapa de pontos de Wi-Fi gratuito, solicitação de serviços de tapa-buraco e outros.
-------------------	--

Fonte: PREFEITURA DO NATAL, 2022

De acordo com Joanna Guerra, integrante da Secretaria Municipal de Planejamento do município do Natal, a cada download realizado do aplicativo, fica evidenciado a importância do Natal Digital nesse processo de comunicação entre a prefeitura e população, com a disponibilidade de serviços e notícias na palma da mão de forma ágil, didática e menos burocrática. (Joanna Guerra, Prefeitura do Natal, 2022).

Os casos aqui expostos evidenciam a importância em inovar na gestão pública, expondo os mais diversos e particulares wicked problems, que são inerentes às distintas realidades regionais, logo, de cada município.

Ao se discutir inovação a nível municipal, deve ser pensado na construção de capacidades de inovar, tanto para identificar problemas da cidade e da administração pública, como para definir mecanismos alternativos para solucioná-los, e assim obter resultados relevantes. Os casos aqui apontados refletem algumas condições para que isso se concretize, sendo o comprometimento das pessoas com a mudança a principal delas, assim como as capacidades de produzir arranjos de implementação eficientes, de trabalhar colaborativamente e de dispor de ferramentas e metodologias adequadas à complexidade dos problemas. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos dias atuais, tem-se verificado uma ampliação de problemas cada vez mais complexos – *wicked problems* - e que demandam uma maior estratégia e participação entre distintas partes para ser sanado, ou ao menos mitigado. Um caminho para isso está relacionado a ampliação de ações inovativas na gestão pública, ações estas que visem a expansão da participação social no desenvolvimento de políticas públicas, o que consequentemente, implica na entrega de serviços públicos de qualidade.

É indubitável que a inovação já acontece nos governos, tudo que o setor público faz já foi inovação em algum momento, no entanto a inovação que ocorre muitas vezes acontece ao acaso, de forma reativa, e sem qualquer definição estratégica. Nesse sentido, para que as mudanças tenham um efeito mais efetivo para a sociedade e os governos possam enfrentar os desafios atuais e futuros, a inovação no setor público precisa passar de uma atividade pontual para uma abordagem mais estratégica e sistemática, sendo uma política de estado que esteja perene ao longo dos governos. (CNM, 2020)

Sabemos que a inovação em si não é tida como única resposta, porém ela deve ser inserida na administração pública como uma das principais estratégias para obtenção de melhores resultados pelo governo, fomentando assim, a redução de gastos e o alcance de soluções para os problemas complexos. (CNM, 2020)

A revisão de atividades cotidianas por meio de pequenas ou grandes inovações, aliadas ou não às tecnologias da informação, que gerem melhoria na gestão das organizações e nas políticas públicas, contribuem para o aumento da qualidade dos serviços prestados e para a eficiência das respostas às demandas da população, promovem transparência e revitalizam a confiança e a legitimidade do poder público perante os cidadãos (CNM, 2020, p.15)

O desafio de promover a capacidade de converter ideias em valor é um fator preponderante para o sucesso da atividade empresarial de um país. Em um cenário crescentemente competitivo, inovações tecnológicas acrescentam valor aos produtos e ganhos em processos produtivos. A promoção de uma cultura inovadora é fundamental para as nações que buscam a ampliação de seus mercados, a geração de empregos qualificados, o aumento da renda dos trabalhadores e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Um fator determinante para o sucesso das nações na promoção da inovação é a estruturação de um Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação forte e articulado, capaz de mobilizar atores e instrumentos de maneira consistente e orientada a resultados que gerem benefícios econômicos e sociais. (MCTI, 2020, p.66)

É preciso compreender que para uma gestão pública estar baseada na inovação, na tecnologia da informação e na comunicação (TIC) precisa ter como ideal para além da digitalização de documentos, dos serviços ou processos, deve contemplar a integração e eficiência das políticas públicas, inovando a partir do uso de dados qualificados no planejamento, na execução no monitoramento e na avaliação das políticas, agregando a participação social em todo o processo. (CNM, 2020)

Além disso, tem-se que a inovação é um dos pilares para o desenvolvimento econômico sustentado a longo prazo, de acordo com relatório emitido pelo Tribunal de Contas da União (2021). Este relatório ainda pontua que através da introdução de novos produtos e do aperfeiçoamento de processos de trabalho, observam-se os resultados da inovação a partir dos ganhos de competitividade e de produtividade na administração pública, o TCU evidencia ainda alguns estudos, que retratam que:

1- o retorno gerado pelo investimento público em pesquisa é de três a oito vezes o valor inicial investido; 2- o investimento público em pesquisa tem impacto significativo sobre a produtividade; 3- apenas 1% de aumento dos gastos públicos com pesquisa e desenvolvimento impactam o crescimento econômico em 9,92%; e 4- o investimento em CT&I pode gerar melhorias em diversas outras áreas, como saúde, educação e meio ambiente. (TCU, 2021)

Diante disso, torna-se crucial delimitar caminhos que estejam em consonância ao desenvolvimento de ações inovativas, principalmente na esfera municipal, ao ir de encontro à execução direta dos serviços públicos. Como evidenciado ao longo do trabalho, expandir os espaços de atuação e os atores envolvidos no processo de inovação, traz ganhos significativos ao desenhar e implementar estratégias para mitigação dos *wicked problems*, neste sentido, a atuação do terceiro setor pode ser observada como um elo para conectar demandas dos cidadãos e impulsionar a capacidade de organização e inovação do governo.

Insta evidenciar que foi observado ao longo do desenvolvimento deste trabalho, que as lacunas para a promoção e implementação da inovação na gestão pública municipal é presente, principalmente, ao se considerar municípios de menor porte e com maior escassez de recursos (financeiros e humanos). Com isso, é crucial que ocorra a disseminação da cultura de inovação e a capacidade de organização nestes contextos, para que assim, possa ser vislumbrada a entrega de serviços públicos efetivos e de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOLLA, J. E.; VAN LILL, J. B. Public sector innovation drivers: a process model. *Journal of Social Sciences*, v. 34, n. 2, p. 165-176, 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Calculadora do cidadão. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>

BASON, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.

BLOCH, C. *Measuring public innovation in the Nordic countries: Final Report*. [s.l.]: Nordic Innovation, Feb. 2011.

BOMMERT, B. Collaborative innovation in the public service. *International Public Management Review*, v. 11, n. 1, p. 15-33, 2010.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n. 2, p. 217-228, jun. 2005.

_____; LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, v. 69, n. 3, p. 313-328, set. 2003

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.

BRASIL. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação

tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm>. Acesso em: 15 out.2022.

BRASIL. Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020. Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.534-de-28-de-outubro-de-2020-285629205>>. Acesso em: 18 out.2022.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm>. Acesso em: 15 out.2022.

BRASIL. Lei nº 13.023, de 08 de agosto de 2014. Altera as Leis nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e revoga dispositivo da Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, para dispor sobre a prorrogação de prazo dos benefícios fiscais para a capacitação do setor de tecnologia da informação. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13023.htm>. Acesso em: 17 out.2022.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Recursos Aplicados - Governo Federal, Brasil: Valor da renúncia fiscal do governo federal segundo as leis de incentivo à pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica, 1990-2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e Comunicações. Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, 2016-2022. Brasília: MCTIC, 2016.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e Comunicações. Plano de Dados Abertos, 2020-2021. Brasília: MCTIC, 2020.

BRAZILLAB. Civic Tech e GovTech: o que você precisa saber para diferenciar essas tecnologias. Abril, 2019.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril de 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Brasília, maio de 1996.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRE, H. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 1, jan./mar. p. 34-45, 2005.

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; *et al.* Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil /organizadores: Pedro Cavalcante ... [et al.] – Brasília : Enap : Ipea, 2017.

CEPIK, M. CANABARRO, D. R. Governança de TI: transformando a administração pública no Brasil. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. 220 p. ; il.

CHAME A FRIDA. Sobre. Disponível em: <<https://chameafrida.com.br/sobre/>>.

CHESBROUGH, H. The logic of open innovation: managing intellectual property. California Management Review, Berkeley, v. 45, n. 3, p. 33-58, 2003a.

COMISSÃO EUROPEIA. Powering European public sector innovation: towards a new architecture. Brussels: Directorate General for Research and Innovation; Innovation Union; European Commission, 2013.

COMUNITAS. Quem somos. Disponível em: <<https://comunitas.org.br/>>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). INOVAÇÃO E MUNICÍPIOS INTELIGENTES: A tecnologia a serviço da gestão municipal. Coleção Gestão Pública Municipal, Novos Gestores 2021-2024, 2020.

CUNHA, B. Q. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. In: CONGRESSO CONSAD, 9, Brasília/DF, jun. 2016.

DACIN, T., REID, D., RING, P. (2014). Alianças e Joint Ventures: O papel da seleção de parceiros a partir de uma perspectiva de imersão. In: CROPPER et al. Handbook de relações interorganizacionais da Oxford. Porto Alegre: Bookman, p. 83-107.

DORNELAS, M. L. A inovação e os marcos regulatórios no Brasil. Nov, 2019

DRUCKER, Peter F. Inovação e espírito empreendedor. Tradução de Carlos Malferrari. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

DUNLEAVY, P. et al. New Public Management is dead long live Digital Era Governance. Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access, n. 16, p. 467-494, 2005.

FAGERBERG, I. Introduction. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. (Eds.). The Oxford Handbook of Innovation. Oxford: Oxford University Press, p. 1-26, 2004.

FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. Revista Organizações & Sociedade. Salvador: Escola de Administração/Universidade Federal da Bahia, v. 15, n. 45, p. 107-126, 2008.

FERNANDES, S. A. S. Inovação no Setor Público: Uma Análise da Inovação no Âmbito da Administração Pública Federal sob o Enfoque da Co-criação. Universidade Federal de Lavras, 2019.

FINEP. Projetos contratados e valores liberados. Disponível em <<http://www.finep.gov.br/transparencia-finep/projetos-contratados-e-valores-liberados>> Acesso em: 05/10/2022.

FIO CRUZ. Sistema Nacional de Inovação. Disponível em: <https://mooc.campusvirtual.fiocruz.br/rea/medicamentos-da-biodiversidade/sistema_nacional_de_inovao.html#> Acesso em 17/11/2022.

FREEMAN, Christoph. Technology policy and economic performance. Londres: Pinter Publishers London and New York, 1987.

FUNDAÇÃO LEMANN. Quem somos. Disponível em: <<https://fundacaolemann.org.br/institucional/quem-somos>>

GEDDES, M. Relacionamentos interorganizacionais no desenvolvimento de parcerias locais e regionais. In: Cropper et al. Handbook de relações interorganizacionais da Oxford. Porto Alegre:Bookman, p. 183 - 207, 2014.

GRIZENDI, Eduardo. Manual de inovação para empresas brasileiras de TIC: orientações gerais sobre inovação para empresas do setor de tecnologia da informação e comunicação. Rio de Janeiro: Publit, 2012.

HALVORSEN, T. On the differences between public and private sector innovation. Oslo: Nifu Step, 2005.

HANNA, N. K. Leadership Institutions for the Knowledge Economy. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2007.

HARTLEY, J. Public and private features of innovation. In S. Osborne & L. Brown (Eds.). Handbook of Innovation in Public Services. Londres: Elgar Reference. 2013.

HOLDEN, S. H. The Evolution of Federal Information Technology Management Literature. In: GARSON, D. (Ed). Modern public information technology systems: issues and challenges. London: IGI Global, 2007.

HOOD, C. A Public management for all seasons. Public Administration, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of new public management: into the age of Paradox? Journal of Public Administration Research and Theory, v. 14, n. 3, p. 267-82, 2004.

INSTITUTO ARAPYAÚ; PLANO CDE. Desafios para Inovação na Gestão Pública, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). PNAD Contínua: Em 2021, rendimento domiciliar per capita cai ao menor nível desde 2012. Agência IBGE Notícias, 2022.

INSTITUTO TELLUS. Projetos. O Tellus tem como propósito a gestão pública ser mais criativa. 2022.

IPEA. O que sabemos sobre a efetividade dos incentivos fiscais para P&D da Lei do Bem? Centro de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Sociedade, Fernanda De Negri, 2021.

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.

KARO, E.; KATTEL, R. Start-up governments, or can Bureaucracies innovate? Ineteconomics, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/cxV5kL>>.

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

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

LIMA, L. C. G. Cultura da Inovação no TJDFT: um estudo sobre o Plano de Implementação. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Brasília, 2020.

MACROPLAN. A nova gestão pública: fundamentos e perspectivas. São Paulo: 2005.

MARGETTS, H. Public management change and e-government: the emergence of digital-era governance. In: CHADWICK, A.; HOPWARD, P. N. (Orgs.). Routledge handbook of Internet politics Abingdon: Routledge, 2009.

MARINI, C.; MARTINS, H. Melhorando a Gestão Pública. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Programa de Apoio à Modernização da Gestão e dos Planejamento dos Estados e do Distrito Federal PNAGE, 2002.

MATIAS PEREIRA, J. Manual de Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2007

MAZZUCATO, M. O estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Tradução: Elvira Serapicos. - 1ª edição - São Paulo: Portfólio-Peguin, 2014.

MENEZES, F. S.; PRETE, E. K. E. Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação: texto e contexto da Lei nº 13.243/2016 / [Organizado por] Fabiana de Menezes Soares [e] Esther Kulkamp Eyng Prete. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. 220 p.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ (MPPR). Fundações e Terceiro Setor, 2019.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES (MCTI). Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - 2016|2022. Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES (MCTI). Sobre a Lei do Bem. Informações declaradas, 2020.

MOURÃO, C. M. Gov.br/desafios: instrumentos jurídicos para inovação aberta. Brasília: Enap, Laboratório de Inovação em Governo, 2021. 45 p.: il. -- (Coleção Inovação na Prática).

MULGAN, G. Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. [s.l.]: NESTA, 2007.

OBSERVATÓRIO DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO (OECD); NESTA. Competências essenciais para inovação no setor público. Abril, 2017.

OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Oslo Manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3. Ed. The Measurement of Scientific and Technological Activities. Paris: OECD Publishing, 2005.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? Abingdon: Routledge, 2010.

PACHECO, S. O. Planejamento estratégico na gestão pública: o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Monografia (Conclusão de curso) -Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2008.

POLÍTICA NACIONAL DE INOVAÇÃO <<https://inovacao.mcti.gov.br/>>

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Public Management Reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2011.

PREFEITURA DE MACEIÓ. Programa CNH Social. Novembro, 2022.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. A experiência da inovação em governo na cidade de São Paulo: um panorama a partir dos projetos inovadores da Prefeitura. Cidade de São Paulo, Inovação e Tecnologia, 011 LAB, 2021.

PREFEITURA DO NATAL. Natal Digital. Julho, 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). Valor da renúncia fiscal do governo federal segundo as leis de incentivo à pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica, 1990-2021. Julho, 2021.

REDE JUNTOS. Boas Práticas. Como criar um Laboratório de Inovação em Gestão de Pessoas para que servidores usem metodologias inovadoras. Outubro, 2022.

REPÚBLICA_ORG. Inovação no Setor Público. YouTube, 27 de novembro de 2020.

RESENDE JÚNIOR, P.; GUIMARÃES, T. A.; BILHIM, J. Inovação no setor público: análise comparativa entre organizações do Brasil e Portugal. Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão, out./dez., 2013.

REZENDE, F. Os desafios do federalismo fiscal. In:Rezende, F. (Org.). Desafios do federalismo fiscal. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

RIZARDI, B. M.; SANTOS, T. V. Inovação aberta na prática: como desenhar desafios públicos que geram soluções criativas para a atuação de governos. Brasília: Enap, Laboratório de Inovação em Governo, 2022. 86 p. : il. -- (Coleção Inovação na Prática)

SANO, Hironobu. Laboratórios de Inovação no Setor Público: Mapeamento e Diagnóstico de Experiências Nacionais. Cadernos ENAP 69, 2020.

SANTANA, José et al. Financiamento Público à Inovação no Brasil: Contribuição para uma Distribuição Regional mais Equilibrada? Planejamento e Políticas Públicas, n. 52, jan./jul. 2019.

SANTOS, D. A.; BOTELHO, L.; SILVA, A. N. S. Ambientes Cooperativos no Sistema Nacional de Inovação: o suporte da gestão do conhecimento. UFSC, 2006.

SCHUMPETER, J. A. Theory of Economic Development. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ED. São Paulo: Cengage Learning, 2014

SOARES, F. M. (org.) Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação: texto e contexto da Lei nº 13.243/2016. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. 220 p.

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 inovadoras. 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, 2017.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. Revista Serviço Público. Brasília, out/dez, 2019

TOMIO, F. R. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais, fev. 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal 2022. Efetividade das Políticas Públicas de Inovação, 2021.

VANGUNDY, A. B. Getting to innovation: how asking the right questions generates the great ideas your company needs. New York: American Management Association, 2007.

VIA, ESTAÇÃO DE CONHECIMENTO. Legislação Brasileira para CTI. Disponível em: <<https://via.ufsc.br/mapas-da-via/>> Acesso em: 17/11/2022

VILLELA, T. N. e MAGACHO, L. A. M. Abordagem histórica do Sistema Nacional de Inovação e o papel das Incubadoras de Empresas na interação entre agentes deste sistema. XIX Seminário Nacional de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresa. Santa Catarina, 2009.