

Referencial Básico do Programa de Inovação



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Aroldo Cedraz de Oliveira (Presidente)

Raimundo Carreiro (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

José Múcio Monteiro

Ana Arraes

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

Apresentação

Vivemos em uma nova era, na qual os avanços tecnológicos têm produzido alterações sem precedentes no funcionamento das organizações e no comportamento humano. Diante dessa realidade, não se admite que o Estado continue sendo analógico, amarrado aos carimbos e processos burocráticos do passado.

A transformação digital da administração é, portanto, uma necessidade urgente, e representa oportunidade única para que seja possível fazer muito mais pelo cidadão, com menos recursos. Cabe a nós, agentes e servidores públicos, proporcionar serviços modernos, eficazes e de qualidade compatível com as demandas da sociedade, em constante evolução.

Não podemos menosprezar o tamanho desse desafio! Com frequência cada vez maior, nos deparamos com problemas complexos, para os quais as soluções tradicionais não se aplicam. Torna-se imprescindível a adoção de novas formas de pensar e agir, deixando de lado os modelos mentais que foram, em certa medida, responsáveis por decisões e ações que levaram ao atual quadro de insatisfação da população com seus governantes.

Nesse contexto, em que a busca pela inovação passa a constituir elemento essencial à sobrevivência das organizações privadas, é preciso que também no setor público exista abertura e disposição para a busca constante de ideias disruptivas e para a experimentação responsável de novos caminhos. Em outras palavras, inovar não é mais uma questão de escolha: trata-se de um dever que nos é imposto, como consequência direta do direito dos cidadãos a uma gestão governamental eficiente e capaz de prover serviços de excelência.

O Tribunal de Contas da União e as demais instituições responsáveis pelo controle da Administração Pública, no Brasil e no mundo, não podem ignorar essa nova realidade. Se o fizessem, estariam condenadas à obsolescência ou, pior, à triste condição de se tornarem obstáculos para a necessária modernização do Estado.

Foi esse, portanto, o principal motivo que levou à criação do Programa InovaTCU, em janeiro de 2015, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da cultura de inovação em nossa Corte de Contas, por meio do estímulo e do apoio à adoção de práticas inovadoras nas atividades de controle externo, gestão e governança.

Entre as ações iniciais do programa, foi criado na estrutura do Instituto Serzedello Corrêa o Centro de Pesquisa e Inovação, unidade responsável por instalar e operar o coLAB-i, primeiro laboratório de que se tem notícia, em nível mundial, dedicado a promover e suportar a concepção, o desenvolvimento e a aplicação de novas ideias e técnicas às atividades de um órgão de fiscalização governamental.

Dado o pioneirismo dessa iniciativa, foi necessário grande esforço de prospecção e geração de conhecimentos sobre o tema e sobre sua aplicação no âmbito do setor público. Foram, portanto, dois anos de intenso aprendizado organizacional, ocorrido em paralelo a importantes projetos conduzidos pelas mais diversas unidades do TCU, com o apoio do coLAB-i. Dentre eles, a título de exemplo, podemos citar a disseminação do uso sistemático de análise de dados pelos auditores da Casa, o desenvolvimento de ferramentas e técnicas de Geocontrole e a formulação de novos métodos para seleção de objetos a serem fiscalizados.

Nesse contexto, a elaboração deste Referencial Básico visa promover o registro sistematizado dos conceitos apreendidos nesse período e, ao mesmo tempo, oferecer recomendações práticas para a continuidade e a evolução do Programa InovaTCU, com base na experiência acumulada pelos especialistas envolvidos com o tema em todas as áreas do Tribunal.

O documento resultante, como os leitores terão oportunidade de constatar, apresenta os principais pontos das teorias sobre inovação e sobre sua aplicação no setor público, com base em sólidas referências bibliográficas. Traz, ainda, proposta de “modelo de negócio” para o funcionamento do programa, oferecendo amplo conjunto de sugestões para que as respectivas ações alcancem o máximo de efetividade no atendimento às necessidades e expectativas de servidores, gestores, dirigentes e autoridades da Casa.

Em síntese, espera-se que o presente guia sirva como ferramenta para que o Tribunal de Contas da União se torne, em definitivo, uma organização bimodal, na qual atividades de rotina e iniciativas inovadoras possam conviver de forma harmônica e integrada nos níveis estratégico, tático e operacional. Com isso, seremos capazes de entregar os resultados que o cidadão espera hoje e, ao mesmo tempo, nos preparar para atender ainda melhor às demandas futuras da sociedade.

Por fim, além dos benefícios para nossa própria instituição, espera-se que a consolidação e a ampliação do Programa InovaTCU venham a servir de exemplo para que o setor público como um todo encontre, na inovação, caminhos para alcançar patamares mais elevados de eficiência e qualidade na prestação de serviços ao povo brasileiro.

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA

Presidente

Sumário

Capítulo 1 – Conceitos fundamentais.....	1
Imaginação, criatividade e inovação	1
Estratégias de inovação.....	3
Áreas de aplicação.....	4
Modelos colaborativos: inovação social e coprodução de serviços.....	5
Inovação como dever do Estado.....	9
Capítulo 2 – Inovação no setor público	12
Liderança e estímulo à inovação.....	12
Direcionamento estratégico.....	13
Alocação de recursos	15
Experimentação e gerenciamento de riscos	16
Reconhecimento e recompensa	18
Desenvolvimento de competências	19
Capítulo 3 – Inovação no TCU	21
Inovação em controle no mundo	21
O Programa InovaTCU	23
Visão dos clientes: atividades, problemas e expectativas	25
Formulação da Proposta de Valor	27
Canais de acesso e relacionamento	34
Atividades, recursos e parceiros	35
Apêndice 1 – Atividades, problemas e ganhos esperados	37
Apêndice 2 – Modelo Geral de Negócio do Programa	38
Referências	39
Colaboradores	42

Capítulo 1 – Conceitos fundamentais

Inovação diferencia líderes de seguidores.

Steve Jobs

Afinal, o que é inovação? Possivelmente, essa é a primeira pergunta que grande parte dos leitores terão em mente ao se deparar com este guia. A dúvida é compreensível, quando se considera a frequência com que a palavra é utilizada nos dias de hoje e a diversidade de contextos em que tais usos ocorrem. Fala-se em inovação em tecnologia, em produtos, em modelos de negócio e, agora, até em governo!

Vale ressaltar – apesar do aparente paradoxo – que o assunto não é exatamente novo. Há pelo menos quinze anos, estudiosos da administração têm se debruçado sobre os requisitos, os processos e os efeitos relacionados à adoção de práticas inovadoras em empresas, a ponto de o renomado autor C.K. Prahalad ter lançado, em 2008, livro em que descreve as transformações do ambiente de negócios no que chamou de “A nova era da inovação”.

Graças a tais estudos, realizados tanto na iniciativa privada como no setor público, hoje é possível definir de maneira muito mais precisa as características essenciais da inovação, suas diferentes manifestações e as peculiaridades associadas à sua adoção por órgãos e entidades governamentais. Assim, este primeiro capítulo é dedicado a esclarecer os conceitos fundamentais necessários à implantação e disseminação de práticas inovadoras no Tribunal de Contas da União e, por analogia, na Administração Pública em geral.

Imaginação, criatividade e inovação

Criatividade é pensar coisas novas. Inovação é fazer coisas novas.

Theodore Levitt

De acordo com Ken Robinson (2010), especialista em educação e criatividade, todos nascemos com uma capacidade extraordinária de imaginar, de criar ideias abstratas. Porém a maioria das pessoas usa apenas uma fração desse talento, dentre outros motivos, pela falta de oportunidade ou de atitude para aplicá-lo a situações concretas. Assim, diz ele, a criatividade pode ser vista como uma espécie de “imaginação aplicada” ou, em termos mais formais, como “o processo de ter ideias originais que possuam valor”.

Porém, como já nos ensinava o economista Theodore Levitt (1963), existe uma diferença importante entre ter ideias e gerar valor para as organizações. Em suas palavras:

*Ideias são inúteis a não ser que sejam usadas;
a prova de seu valor está na implementação*

Ou seja, pode-se dizer que ser criativo é utilizar a imaginação para produzir novas ideias aplicáveis à criação de produtos e serviços, à solução de problemas existentes, ou à melhoria de produtos ou processos de uma organização. Porém, é importante lembrar que não há garantias, no mundo abstrato das ideias, de que todos os aspectos técnicos, legais, políticos ou financeiros necessários para sua implementação estarão presentes no mundo real.

Assim, para que ideias teoricamente aplicáveis a uma determinada situação se provem viáveis e possam dar origem a resultados concretos, é necessário que sejam colocadas em prática por meio de ações. Portanto, evolui-se da criatividade para a inovação – e para a geração de valor – quando se passa do pensar para o fazer. Além disso, a experiência demonstra que o valor de uma boa ideia pode ser amplificado ou reduzido, a depender de como seja conduzida a sua implantação prática. De forma resumida, pode-se dizer que: Inovação = Criatividade x Execução (GOVINDARAJAN, 2010).

Outro ponto fundamental diz respeito à relação entre inovação e resultados: ainda que o objetivo da implementação de novas ideias seja alcançar o sucesso na geração de resultados novos ou melhorados, estes não são essenciais. Inovar implica experimentação, com o reconhecimento de que nem todas as ideias serão viáveis e nem todas as tentativas produzirão os efeitos esperados (LEVITT, 1963).

Vale ressaltar que não é simples incentivar a criatividade, que depende de características individuais e traços de personalidade como “paixão” e “atitude” (ROBINSON, 2010), mas é viável criar condições organizacionais que facilitem a geração de *insights* criativos e estimulem a experimentação, como meios para fomentar a inovação. Nesse sentido, além do incentivo da liderança e da definição de processos adequados, é necessário que a cultura organizacional inclua a tolerância ao fracasso, como ingrediente essencial para o sucesso.

Por outro lado, deve-se tomar cuidado para preservar o delicado equilíbrio entre as iniciativas inovadoras e as operações de rotina da organização. Caso contrário, os conflitos entre ambas podem crescer de forma rápida e significativa, devido à concorrência e à interdependência entre atividades com características intrinsicamente

opostas: estabilidade, segurança e metas claras para o trabalho operacional, em contraste com incertezas e certo nível de improvisado para a inovação (GOVINDARAJAN; TRIMBLE, 2010).

Estratégias de inovação

Inovação é pegar duas coisas que existem e juntá-las de uma forma nova.

Tom Freston

Um aspecto recorrente nos estudos sobre o tema é a visão de que a criatividade raramente acontece de forma isolada. Na maioria dos casos, novas ideias surgem a partir de dois mecanismos principais: a identificação de “adjacentes possíveis”, pela evolução ou combinação de pensamentos anteriores aplicados a um mesmo problema; ou a aplicação de conceitos e processos de uma área do conhecimento a outra, sem que existam conexões aparentes entre ambas. Esse último caso tem sido chamado de exaptação, fenômeno evolutivo por meio do qual uma determinada característica biológica sofre transformações para atender a uma função diferente da original (JOHNSON; BORGES, 2011).

A principal consequência prática desse raciocínio é que não se pode esperar que todas as ideias inovadoras sejam absolutamente inéditas ou revolucionárias e resultem na criação de novos produtos, serviços ou processos – as assim chamadas “inovações radicais”. Ao contrário, é essencial reconhecer e valorizar também as inovações incrementais, mais frequentes e de implementação geralmente mais simples e de menor custo. Elas produzem benefícios significativos para organizações e indivíduos ao longo do tempo, a partir de pequenas mudanças em produtos, serviços ou processos, para melhorar o atendimento às necessidades de seus clientes ou, ainda, para viabilizar o atendimento de necessidades novas.

Além da dicotomia incremental versus radical, outras tipologias foram propostas por diversos autores, de modo a destacar aspectos relevantes de estratégias específicas observadas nas organizações. Dentre elas, destaca-se a disruptiva, muitas vezes entendida como sinônimo de radical, mas que se refere originalmente a inovações que são aplicadas inicialmente em escala reduzida, em nichos específicos, e cuja adoção ou disseminação posterior em larga escala provoca transformações radicais em todo um segmento de mercado (CHRISTENSEN, 2001). Outra variação foi proposta, ainda, por Govindarajan (2012), que define a inovação reversa como a criação de produtos e serviços voltados inicialmente para o atendimento de nações em desenvolvimento, mas que terminam provocando transformações disruptivas em países desenvolvidos.

Por fim, merece destaque a definição de inovação aberta, como o uso sistemático de recursos internos e externos à organização para acelerar a identificação, a experimentação e a implementação de novas ideias (CHESBROUGH, 2003). Trata-se do reconhecimento de que a velocidade da geração e disseminação de conhecimento e a maior mobilidade dos trabalhadores entre empresas dificultam a manutenção da inovação como um processo fechado, baseado no controle rígido da criação e aplicação de propriedade intelectual.

Como consequência desse fenômeno, surgem modelos abertos de negócio, que incentivam a aquisição ou o simples aproveitamento de ideias surgidas fora dos limites da organização, com o propósito de atender às necessidades desta. Em outra linha, sugerem o compartilhamento ou mesmo a comercialização das ideias geradas internamente, mas que por algum motivo possam apresentar melhores resultados caso sejam exploradas por terceiros.

Áreas de aplicação

Outro critério importante, utilizado para classificar estratégias e ações de inovação, diz respeito à natureza do objeto sobre o qual tais iniciativas são aplicadas. Quando se analisa a literatura sobre o tema, há evidente concentração sobre exemplos e práticas do setor privado e, portanto, a maioria das taxonomias existentes baseia-se na identificação do foco ou dos resultados de ações nesse contexto.

Por exemplo, de acordo com Manual de Oslo (OCDE, 2005), temos as seguintes categorias de inovação: de produto, referente à criação de produtos e serviços novos, além de melhorias importantes nos existentes; de processo, quando há melhorias significativas no processo de produção e distribuição ou entrega de produtos e serviços; organizacional, que aborda o desenvolvimento de novas práticas gerenciais, de organização do trabalho ou de relacionamento externo; e de marketing, para mudanças na composição de preços, estratégias de promoção e posicionamento de mercado de produtos e serviços.

Porém, é importante lembrar que há características exclusivas do Estado, como a responsabilidade pela formulação de políticas e a necessidade de integração dos órgãos responsáveis pela sua execução, que também podem ser objeto de inovação e não seriam contempladas pelas categorias definidas no Manual de Oslo ou pelos estudos sobre o tema no setor privado.

Por esse motivo, ao abordar a temática na esfera pública, Windrum e Koch (2008) propõem uma taxonomia estendida, que integra categorias geradas a partir de adaptações diretas do referido manual e outras, propostas pelos autores, que focam características peculiares do ambiente governamental, relacionadas à atuação estatal

na formulação de políticas públicas e no relacionamento do governo com os demais estratos da sociedade.

Categoria	Características
De serviço	Introdução de novo serviço ou melhoria da qualidade de um serviço existente
Na prestação de serviços	Formas novas ou alteradas para fornecimento de serviços públicos ou interação com clientes
Administrativa e organizacional	Mudanças em estruturas e rotinas de atendimento ao público, ou de funcionamento interno.
Conceitual	Desenvolvimento de novas visões sobre o papel do Estado, estratégias de atuação e objetivos, que resultam em mudanças nas premissas fundamentais do desenho de serviços, de suas formas de prestação e de estruturas administrativas e organizacionais.
Em políticas públicas	Melhorias incrementais no desenho de políticas, ou renovação do modelo teórico e do sistema de crenças usado em sua formulação.
Sistêmica	Criação de formas novas ou melhoradas para interação do Estado com outras organizações e fontes de conhecimento, em especial na iniciativa privada e no terceiro setor, como resultado de restrições orçamentárias, do aumento no nível de exigência dos cidadãos e de outras transformações sociais ocorridas nos últimos anos.

Quadro 1 - Categorias de inovação no setor público (WINDRUM; KOCH, 2008)

Dessa forma, torna-se evidente que o campo para aplicação de práticas inovadoras no setor público é vasto, com oportunidades significativas para melhoria não apenas nos serviços oferecidos à sociedade, mas também no próprio modelo de funcionamento do Estado.

Modelos colaborativos: inovação social e coprodução de serviços

Existe uma lacuna crescente entre a escala dos problemas que enfrentamos e a escala das soluções que oferecemos.

Geoff Mulgan

Outro ponto igualmente relevante é que a disseminação da Internet, com níveis sem precedentes de disponibilidade de informações e recursos tecnológicos, deu origem a uma nova geração de cidadãos, acostumados a empregar sua criatividade na construção colaborativa de conteúdos e serviços de todos os tipos – em muitos casos, em paralelo à oferta desses pelo poder público.

Esse contexto motivou, nos últimos anos, a consolidação do conceito e a multiplicação de iniciativas de inovação social, definida por pesquisadores da Universidade de Stanford (PHILLS, 2008) como “uma nova solução para um problema

social, a qual é mais eficaz, eficiente, sustentável ou justa que as soluções existentes, e na qual o valor é criado e acumulado principalmente para a sociedade como um todo, e não para indivíduos de forma isolada”.

Há, ainda, uma característica fundamental dessa tendência: o fato de que a “nova solução” resulta, em grande parte dos casos, da colaboração espontânea entre indivíduos engajados em causas sociais, pesquisadores, organizações não governamentais, empresas privadas e instituições públicas. Em termos mais simples, portanto, pode-se dizer que inovação social é aquela que é criada pela sociedade em benefício dela própria.

Esse aspecto colaborativo é abordado tanto nos estudos de Stanford como nos de outros centros de referência sobre o tema, a exemplo de Oxford, no Reino Unido, responsável pela criação da metáfora das “abelhas e árvores”. Trata-se de teoria segundo a qual a inovação social obtém resultados mais significativos quando envolve alianças efetivas entre indivíduos e pequenas organizações (as abelhas), capazes de se mover rapidamente entre diversos contextos e promover a “polinização cruzada” de ideias, e instituições de maior porte, públicas e privadas (as árvores), com bases sólidas e recursos suficientes para implantar e disseminar a inovação em larga escala (MULGAN et al., 2007).

Em resumo, segundo os autores citados, constata-se tendência progressiva de erosão das fronteiras tradicionais entre o público, o privado e as organizações não governamentais. Com isso, intensificam-se o intercâmbio de ideias, a alternância de papéis e a integração de recursos humanos e financeiros entre todos os envolvidos, mecanismos que favorecem a criação de soluções de grande impacto.

É importante lembrar que a abrangência da inovação social vai muito além da gestão governamental e da prestação de serviços públicos. Assim, é possível identificar iniciativas que têm pouca ou nenhuma relação com esse escopo inicial, a exemplo da construção coletiva de software (como o sistema operacional *Linux*) ou de conteúdo da Internet (como a *Wikipedia*). Por outro lado, é inegável o impacto que melhorias na gestão e prestação de serviços podem trazer em termos da resolução de problemas sociais. Assim, vários casos de grande repercussão mundial envolvem abordagens alternativas ou complementares à atuação do Estado em áreas como saúde, educação e segurança (MULGAN et al., 2007).

Há que se considerar, ainda, outro fator que tem impulsionado a participação social no desenho, na implantação e na operação de políticas e serviços públicos. Conforme demonstrou estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o tema, as crises financeiras internacionais, aliadas a mudanças no ambiente sócio-político, tornam cada vez mais difícil a manutenção dos modelos tradicionais de entrega de serviços pelo Estado em todo o mundo. Diante

desse desafio, os governos têm buscado a sociedade e o mercado como fontes de inovação para construção de modelos mais eficientes, efetivos e sustentáveis de operação (OCDE, 2011).

Percebe-se, portanto, movimento crescente de aplicação, ao ambiente governamental, de conceitos e práticas de inovação aberta. Por analogia, pode-se dizer que a transformação dos fluxos de entrada e saída de propriedade intelectual em instituições privadas passa a abranger também as instituições públicas, com o objetivo de propiciar a geração de produtos e serviços que, em lugar de serem mais rentáveis, atendam melhor às expectativas da sociedade. Na essência, em um e outro caso, aplicam-se igualmente os ensinamentos de Chesbrough (2003):

Não se pode assumir que todas as pessoas inteligentes trabalham para nós, então devemos encontrar e aproveitar o conhecimento e a experiência de indivíduos brilhantes fora da nossa organização

Esse mecanismo de parceria entre Estado, instituições privadas e organizações do terceiro setor tem-se disseminado sob o nome de coprodução de serviços, termo definido por Bovaird e Löffler (2012) como “o aproveitamento, pelo setor público, de ativos e recursos de usuários e comunidades, com o propósito de alcançar melhores resultados ou custos menores”.

Tal modelo parte, portanto, da premissa de que os cidadãos não são entes passivos. Ao contrário, seu engajamento é essencial para o bom funcionamento dos serviços públicos, seja pelo tempo e energia que podem empregar para esse fim, seja por sua capacidade de pensar, na condição de usuários, sobre formas inovadoras para melhorar a qualidade e a eficiência das atividades do Estado.

Figura 1 - Ciclo de coprodução de serviços (Bovaird e Löffler, 2012)



O trabalho de Bovaird e Löffler traz outra contribuição importante para a compreensão do conceito e sua aplicação prática, sob a forma de uma taxonomia para identificação dos diferentes estágios, ao longo do ciclo de vida dos serviços, nos quais pode se dar a coprodução:

- a) Coplanejamento, sob a forma de deliberação participativa sobre leis e regulamentos;
- b) Codesenho, por meio de consultas públicas ou laboratórios de inovação;
- c) Copriorização, a partir de orçamentos comunitários ou participativos;
- d) Cofinanciamento, mediante instrumentos de arrecadação comunitária ou cobrança de taxas específicas;
- e) Cogestão, por meio de conselhos comunitários ou da atribuição de poderes a representantes da sociedade;
- f) Coentrega, com participação dos cidadãos na prestação dos serviços; e
- g) Coanálise, sob a forma de monitoramento de indicadores, avaliação de qualidade ou auditorias participativas.

Percebe-se, portanto, que a coprodução abre possibilidades significativas para inovação, na medida em que permite ao próprio cidadão, ou à sociedade civil organizada, assumir até mesmo o financiamento, a gestão e a operação de serviços de interesse coletivo, de forma independente das restrições burocráticas ou culturais que possam existir no ambiente governamental.

Trata-se de novo paradigma, em que serviços públicos são criados ou aprimorados também por empresas privadas, cidadãos comuns e entidades do terceiro setor. Em analogia cunhada por Tim O'Reilly (2011), ao defender a necessidade de um

“Governo 2.0”, o setor público não pode mais se comportar como uma máquina automática de vendas (*vending machine*), na qual se deposita o dinheiro (sob a forma de impostos), escolhe-se um dos produtos disponíveis e, quando algo sai errado, o máximo que se pode fazer é reclamar que a máquina está com defeito.

Ao contrário, defende o autor, é preciso que os governos reconheçam que os cidadãos estão cada vez mais conectados aos recursos tecnológicos e dispostos a usar seus conhecimentos e habilidades para ajudar a resolver problemas sociais, seja em nível local ou nacional, por meio da coprodução. Cabe ao Estado, nesse contexto, prover a infraestrutura básica e o acesso às informações necessárias para a construção e operação de novos serviços – o que se denomina “governo como plataforma”.

Em síntese, o que se propõe é a construção de plataformas abertas para que “qualquer pessoa com uma boa ideia possa construir serviços inovadores que conectem o governo com os cidadãos, propiciem visibilidade sobre as ações do governo ou permitam que os cidadãos participem diretamente da formulação de políticas públicas” (O’REILLY, 2011).

Inovação como dever do Estado

Inovação é tão importante para a entrega de serviços de saúde e educação, como o é para a manufatura, o comércio e para a economia criativa.

John Denham

Um dos estudos pioneiros sobre o tema, desenvolvido no Reino Unido, já alertava que a inovação deveria ser considerada atividade essencial para o governo, por ajudar os serviços públicos a obter maior eficiência, com melhor desempenho e custos menores, além de responder melhor à evolução de necessidades e expectativas dos cidadãos (MULGAN; ALBURY, 2003).

Essa visão resultou, cinco anos depois, em estratégia para transformar o Reino Unido em uma “nação da inovação”, abrangendo o papel do Estado no incentivo e suporte ao setor privado, no fomento a pesquisas e à cooperação internacional, na criação de ambientes de inovação e na construção de serviços públicos inovadores (REINO UNIDO, 2008). Desde então, diversos outros países têm adotado estratégias semelhantes, tanto para a promoção de práticas inovadoras na esfera governamental, como no estímulo e apoio à sua adoção por instituições privadas ou acadêmicas.

Por exemplo, o governo australiano lançou sua “agenda para inovação” em 2009, mesmo ano em que o *Australian National Audit Office* publicou guia de boas

práticas sobre o tema (ANAO, 2009). Nos Estados Unidos, uma estratégia para inovação foi editada pela Casa Branca em 2009 e revisada em 2011, onde se lê, como primeira frase do documento (WHITE HOUSE, 2011):

O futuro do crescimento econômico e da competitividade internacional da América depende de sua capacidade de inovar

Ainda nos Estados Unidos, o Presidente Barack Obama tornou permanente, em 2015, o programa “*Presidential Innovation Fellowship*”: iniciativa experimental criada em 2012 para atração de empreendedores e outros especialistas dos setores privado e acadêmico, contratados para auxiliarem a Casa Branca e as agências federais na aplicação de conceitos inovadores para concepção, implantação e transformação de políticas e serviços públicos.

Merece destaque, também, o exemplo dos Emirados Árabes: após a criação de um “Centro de Inovação”, em 2014, com o propósito de motivar servidores públicos e coordenar a implantação de laboratórios de inovação no governo, foi determinada a criação do cargo de *Chief Executive Officer for Innovation* em todos os órgãos federais até o final de 2015 e, ainda, a alocação de 1% de todo o orçamento público para suporte a iniciativas inovadoras. O objetivo dessa estratégia nacional é desenvolver a cultura da inovação em indivíduos, empresas e governos, de modo a tornar os Emirados Árabes a nação mais inovadora do mundo até 2021 (EMIRADOS ÁRABES, 2015).

No Brasil, embora o termo “inovação” tenha sido introduzido de forma explícita na Constituição Federal somente em fevereiro de 2015, com o advento da Emenda Constitucional nº 85, pode-se dizer que as bases para compreensão da sua importância para o Estado Brasileiro já estavam presentes desde 1998, quando a Emenda Constitucional nº 19 incluiu a eficiência como um dos princípios constitucionais da Administração Pública.

Como se sabe, o princípio da eficiência impõe ao agente público o dever de realizar suas atribuições com o melhor desempenho possível, para alcance dos melhores resultados que sejam viáveis com os recursos disponíveis. Não por acaso, exatamente os mesmos pontos foram abordados pelos estudos de Mulgan e Albury (2003), que justificaram a abordagem da inovação como atividade central do setor público no Reino Unido: aumento de desempenho e do valor para o cidadão, melhor atendimento a expectativas e redução de custos.

Portanto, pode-se dizer que o princípio constitucional da eficiência implica que a inovação deve ser considerada um dever do Estado

A Emenda Constitucional nº 85/2015 tornou essa condição explícita, ao introduzir a inovação no rol das competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Na mesma linha, a citada emenda incluiu o tema no capítulo sobre ciência e tecnologia e, ao fazê-lo, estabeleceu diretrizes alinhadas com as melhores práticas e teorias internacionais que indicam a superioridade dos resultados propiciados por sistemas abertos de inovação.

Nesse sentido, o parágrafo único acrescentado ao art. 219 determina que “o Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados” e reconhece a relevância de estimular igualmente a criação de “ambientes promotores da inovação”.

Em complemento, o art. 219-A ainda possibilita que o Estado, em todas as esferas, passe a “firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada”, com o intuito de facilitar a execução de projetos de inovação.

Tais dispositivos foram regulamentados por meio da Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, que alterou a Lei da Inovação (Lei nº 10.973/2004) e outras relacionadas ao tema, instituindo um novo Marco Legal para Ciência, Tecnologia e Inovação no País. Dentre outros aspectos, foram introduzidas maiores facilidades para celebração de parcerias do governo com o setor privado, mediante concessão de recursos ou realização conjunta de atividades, bem como procedimentos simplificados para contratação de bens e serviços que possuam características inovadoras ou que sirvam de insumo para atividades próprias de instituições científicas, tecnológicas e de inovação (BRASIL, 2016).

Vale ressaltar, entretanto, que os avanços do referido marco legal são voltados essencialmente para o fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico do País e, por conseguinte, possuem impacto limitado sobre inovações no desenho e na prestação de serviços pelo governo. Assim, provavelmente será necessária regulamentação adicional para que tais dispositivos possam se refletir em benefícios mais efetivos para o funcionamento do setor público.

Por fim, é importante destacar que as transformações mais significativas do Estado e de sua relação com a sociedade decorrem, em geral, de intervenções relacionadas às demais categorias descritas por Windrum e Koch (2008): inovações administrativas e organizacionais, conceituais, em políticas públicas ou sistêmicas. Para que isso seja possível, além de eventuais ajustes normativos, faz-se necessário identificar aspectos culturais e comportamentais próprios do setor público que podem, conforme o caso, atuar como barreiras ou facilitadores para a inovação.

Capítulo 2 – Inovação no setor público

*Eu não consigo entender porque as pessoas têm medo
de ideias novas. Eu tenho medo das velhas.*

John Cage

Uma vez definido o conceito de inovação e demonstrada sua contribuição estratégica na esfera governamental, é necessário identificar e compreender fatores que possam dificultar ou favorecer a transposição da teoria à prática. Afinal, como visto anteriormente, o valor das ideias inovadoras depende da sua implantação efetiva.

Para tanto, este capítulo apresenta alguns dos principais elementos que podem influenciar a inovação no setor público, identificados a partir de compilação de estudos nacionais e internacionais. Vale ressaltar, entretanto, que tais pontos não serão abordados de forma exaustiva, visto que este guia destina-se apenas a oferecer referencial básico para os interessados no assunto. Para informações mais detalhadas, recomenda-se o acesso às referências citadas ao longo do texto.

Liderança e estímulo à inovação

É importante lembrar que todo processo de mudança cultural depende de mudanças no comportamento individual, e este é em grande parte influenciado pela visão, pelo direcionamento e pelos valores adotados pelos líderes organizacionais (ATKINSON, 2012). Portanto, cabe à equipe de liderança executiva a responsabilidade por “definir a filosofia e colocar em prática políticas e procedimentos que facilitem a inovação”, a qual só pode “florescer e ser sustentada no contexto de uma cultura que incentiva, reconhece e recompensa novas ideias e dá autoridade às pessoas para colocar essas ideias em prática” (ANAQ, 2009).

Ao avaliar esse perfil de forma mais detalhada, Deschamps (2003), reafirma a liderança em inovação como responsabilidade dos executivos seniores das organizações, que devem: atrair e reter inovadores e empreendedores; formular uma visão clara e definir prioridades; desenhar o caminho que levará à sua visão e mobilizar pessoas para implementá-lo; aceitar o risco de identificar e suportar novas ideias; reunir e sustentar equipes de implementação; e construir um processo e uma cultura de inovação.

Estudos similares conduzidos pela Comissão Europeia (2013), entretanto, recomendam que essa liderança inovadora seja compartilhada por todos os níveis

organizacionais, dos altos executivos à gerência média, alcançando inclusive as equipes de linha. Em termos práticos, Atkinson (2012) afirma que os indivíduos em todos os níveis hierárquicos precisam de modelos a serem seguidos, e um aspecto crítico do processo é identificar pessoas que possam exercer essa liderança pelo exemplo, de modo a “converter indiferença e apatia em ação para melhoria”. Nesse contexto, eventuais discrepâncias entre o discurso e a prática são facilmente percebidas pelas equipes e podem inviabilizar os processos de mudança (ANA0, 2009).

Por fim, Deschamps (2012) relaciona seis traços comportamentais típicos dos líderes inovadores:

- a) combinação do interesse em ideias criativas com a disciplina necessária para a execução de projetos;
- b) aceitação de riscos e habilidade para garantir que as equipes possam aprender com os fracassos, sem perder a motivação;
- c) perspicácia de parar projetos sem futuro, o que implica ser intuitivo o suficiente para "sentir" quando persistir ou desistir;
- d) capacidade de atrair pessoas inovadoras, mas também para treinar e liderar equipes de habilidades múltiplas até o sucesso;
- e) abertura a ideias e tecnologias externas e capacidade de persuadir as equipes para adotar essas ideias, em vez de tentar reinventar a roda;
- f) paixão pela missão e pela inovação.

Direcionamento estratégico

Inovadores devem conhecer as metas de sua inovação, e devem saber como medir o progresso em direção a essas metas.

Sandford Borins

O papel da liderança, entretanto, vai além dos aspectos motivacionais. Ao analisar o panorama da inovação no governo central do Reino Unido, o *National Audit Office* (2009) constatou que poucas organizações avaliavam, em termos estratégicos, em que áreas a inovação era necessária, qual a sua prioridade e como fomentar e sustentar sua adoção. Como resultado da ausência de diretrizes claras, oportunidades importantes foram perdidas.

Assim, torna-se fundamental que iniciativas relacionadas à inovação sejam contempladas no planejamento institucional, mediante definição de resultados esperados e delegação de autoridade a departamentos e indivíduos para que busquem meios para alcançar tais objetivos de forma mais rápida e efetiva, com menor consumo de recursos, por meio da adoção de práticas inovadoras.

Por outro lado, é importante ressaltar novamente a incerteza e o risco de insucesso, inerentes a toda iniciativa dessa natureza. Portanto, ainda que seja essencial definir expectativas quanto às metas que se deseja alcançar, é preciso que se mantenha, ao mesmo tempo, condições propícias para a experimentação responsável e para os eventuais fracassos decorrentes desse processo.

Nesse sentido, tanto o guia australiano (ANAO, 2009) como os estudos desenvolvidos pela Comissão Europeia (2013) apontam um mesmo desafio: a ausência de dados consolidados sobre iniciativas de inovação no setor público, em especial quanto ao volume dos investimentos realizados e aos resultados alcançados. Como os estudos, de forma geral, dedicam-se a analisar casos individuais em busca de boas práticas, não se revelam úteis para definição de percentuais de sucesso ou taxas de retorno de investimento que se possa considerar razoáveis.

Outra evidência no mesmo sentido consta de estudo de Harvard, que analisou iniciativas vencedoras e participantes do Prêmio de Inovação no Governo Americano em 2010. Dentre vários fatores, comparou-se o uso de abordagens planejadas, nas quais “o inovador tem uma visão completa da inovação e conduz a implementação de forma rápida e sem grandes modificações”, com abordagens incrementais e adaptativas, em que “se tem uma ideia aproximada da forma que a inovação deverá ter ao final do processo, sendo essa ideia refinada por um tempo considerável por meio de experimentação e aprendizado” (BORINS, 2014).

Como resultado, verificou-se que, dos 127 projetos analisados, 70% adotaram estratégias planejadas para inovação, ainda que 41% tenham citado o uso de projetos piloto e outros 11% tenham mencionado uma combinação de planejamento e adaptação incremental. As abordagens puramente incrementais, nesse levantamento, foram identificadas em somente 17% dos casos.

Portanto, apesar da natureza experimental da inovação, fica nítido que o setor público ainda tem dificuldades para abrir mão de planos mais estruturados, com objetivos claramente definidos a priori, apesar de aceitar com maior frequência que os detalhes de implementação possam sofrer ajustes ao longo desse processo. Nesse contexto, a definição adequada de indicadores e metas é essencial para a avaliação objetiva do sucesso.

Essa visão é suportada por pesquisas sobre a relação entre inovação e desempenho organizacional, que demonstram que o efeito de uma sobre a outra não se dá de forma direta, sendo totalmente mediado pela gestão do desempenho. Ou seja, para obter resultados efetivos, é necessário assegurar que existam estruturas apropriadas de mensuração, baseadas na definição e no acompanhamento de objetivos e metas quantificáveis (WALKER et al, 2010).

Dito de outra forma, a inovação deve fazer parte das estruturas de governança, de modo que sejam estabelecidas prioridades e metas alinhadas às estratégias e necessidades da organização e, por conseguinte, “o gestor seja responsabilizado pela forma como executa no presente, da mesma forma que como se prepara para o futuro” (MULGAN, 2014).

Alocação de recursos

É importante notar que essa definição de objetivos facilita não somente o alcance de melhores resultados, mas também a alocação de recursos suficientes para viabilizar o sucesso das iniciativas planejadas (ANAQ, 2009). Porém, é necessário haver mecanismos que permitam manter reservas para investimentos experimentais ou estudos exploratórios, com níveis mais elevados de incerteza e, portanto, maior dificuldade para definição de metas.

De acordo com estudos conduzidos no Reino Unido, o ideal seria a alocação de 2 a 4% do orçamento para esse fim (MULGAN, 2014). Nessa linha, conforme citado anteriormente, os Emirados Árabes determinaram a reserva de 1% do orçamento das entidades públicas para inovação, como parte de sua estratégia para se tornar a “nação mais inovadora do mundo” até 2021 (EMIRADOS ÁRABES, 2015).

Segundo pesquisas da OCDE (2015), entretanto, é raro haver tal reserva de recursos em seus países membros. Nos poucos casos identificados, essa destinação é feita de forma isolada em ministérios e outras áreas de governo, o que dificulta o compartilhamento de ações e de resultados dessas iniciativas.

Ademais, em um ambiente de restrição orçamentária severa, aumenta a tendência de que sejam escolhidos investimentos mais conservadores, com resultados previsíveis, afastando a experimentação de soluções novas. Por conseguinte, o desafio que se apresenta para governos em todo o mundo é reduzir custos e, ao mesmo tempo, manter ou aumentar sua capacidade de investir em inovações que aumentem a eficiência do Estado.

Por esse motivo, os estudos da Comissão Europeia (2013) sugerem a constituição de fundos nacionais ou transnacionais de recursos públicos para inovação (“Fundos Anjos”, na nomenclatura do empreendedorismo digital), que possam simplificar o financiamento de ideias realmente inovadoras, as quais teriam dificuldades significativas para obter recursos dos orçamentos públicos “tradicionais”.

Experimentação e gerenciamento de riscos

É fácil ter ideias novas; o difícil é deixar de lado aquilo que funciona há anos, mas estará obsoleto em breve.

Roger von Oech

É sabido que a experimentação é característica inerente aos processos inovadores, uma vez que não é possível determinar, de antemão, todos os possíveis efeitos de uma nova forma de trabalho, da criação de um produto ou da oferta de novos serviços. Porém, devido a características típicas do setor público, isso pode representar uma das principais barreiras para a instituição de uma cultura de inovação. Afinal, trata-se de testar conceitos e práticas que desafiam o conhecimento e a experiência existentes, com o propósito de fazer novas descobertas, e isso requer que as pessoas suportem altos graus de incerteza (CHRISTIANSEN; BUNT, 2012).

Por definição, situações que se caracterizam pela indefinição sobre a probabilidade de ocorrência ou sobre os possíveis impactos de um evento podem corresponder a riscos ou oportunidades, conforme os efeitos esperados sejam negativos ou positivos. Assim, é esperado que as organizações adotem o gerenciamento de riscos como forma de otimizar o tratamento dessas incertezas, considerando seu nível de apetite a risco, de modo a obter garantia razoável do alcance de seus objetivos (COSO, 2007). Portanto, torna-se necessário ajustar os níveis de tolerância e apetite a risco e demais características de gerenciamento, em função do maior investimento em iniciativas inovadoras (ANAO, 2009). Como consequência, pode-se afirmar que:

O gerenciamento de riscos é essencial a processos de inovação, devido às incertezas inerentes a iniciativas dessa natureza.

Entretanto, o que se verifica na prática é uma tendência predominante de aversão ao risco no contexto governamental, resultando em barreiras à experimentação (MULGAN, 2007; ANAO, 2009; NAO, 2009; CHRISTIANSEN; BUNT, 2012; COMISSÃO EUROPEIA, 2013). Tal característica se manifesta de forma mais intensa justamente nas atividades que envolvem a formulação e execução de políticas públicas ou o atendimento direto ao público, devido à maior exposição na mídia e à possibilidade de responsabilização dos administradores, pela sociedade e pelos órgãos de controle, em função de eventuais fracassos decorrentes da realização de testes que impactem diretamente o cidadão.

Essa aversão ao risco é potencializada pela burocracia predominante no governo, que estabelece rotinas rígidas de operação como forma de buscar eficiência e coibir desvios de conduta. Segundo Mulgan (2007), esse ambiente não apenas reduz o espaço para experimentação, como ainda pode resultar na atração, para o trabalho no setor público, de pessoas menos propensas à exposição ao risco, reforçando cada vez mais essa característica negativa.

Por outro lado, é importante ressaltar que o teste de soluções não implica investimentos de grande vulto ou ausência de retorno dos recursos alocados. Com o uso de métodos apropriados de desenho e prototipação, é possível realizar experimentos de baixo custo, cujos resultados – mesmo que negativos – sejam fonte de lições importantes para identificação de abordagens que viabilizem maior eficiência e eficácia de políticas e serviços públicos (CHRISTIANSEN; BUNT, 2012). Nesse sentido, a realização de pilotos torna-se elemento essencial para reduzir riscos e selecionar soluções adequadas, em casos de maior incerteza, e os custos de tais ensaios devem ser tratados como investimento no aprendizado, e não como prejuízo ou desperdício de recursos (ANAO, 2009).

Os estudos da OCDE (2015), por sua vez, propõem que essa abordagem experimental seja utilizada em todos os casos, e não apenas em cenários de elevada indefinição. Dada a relevância dos resultados obtidos quando se avalia, na prática, o impacto efetivo de ideias inovadoras, sugere-se a adoção de uma abordagem de desenvolvimento evolutivo, na qual as etapas tradicionais de desenho, implementação e avaliação são substituídas por um processo contínuo de experimentação, aprendizado e adaptação.

É importante deixar claro, entretanto, que a adoção de abordagens dessa natureza e a necessidade de tolerância ao risco não podem ser entendidas como uma licença para se abrir mão do compromisso com o alcance efetivo de resultados, em especial quando se trata da aplicação de recursos públicos. Assim, ainda que seja aceitável haver erros e insucessos, estes devem ser apenas passos intermediários rumo ao objetivo desejado.

Conforme alerta Mulgan (2014), a leniência excessiva com os casos de fracasso pode desestimular o trabalho duro e a persistência necessários para transformá-los em sucesso. Nesse contexto, merece destaque o ensinamento do referido especialista:

*A marca dos melhores inovadores é que eles persistem
e se adaptam para transformar falhas em sucessos.*

Reconhecimento e recompensa

No que se refere ao comportamento individual, é fundamental promover o alinhamento adequado dos mecanismos de incentivo e recompensa. Conforme ressaltou estudo pioneiro sobre inovação no Reino Unido (MULGAN; ALBURY, 2003), o reconhecimento pessoal é mais efetivo do que as recompensas financeiras, como motivador para a inovação. Nesse sentido, afirmam os autores:

A pessoa ou equipe cuja inovação é adotada sente orgulho por sua contribuição para o serviço público e para a criação de valor público.

Esse ponto foi abordado de maneira similar em estudo do *Australian National Audit Office* (2009), que complementa a comparação entre a efetividade de recompensas financeiras e do reconhecimento público, dando ênfase aos prêmios de excelência em inovação. A recomendação é que tais mecanismos não sejam limitados ao âmbito individual de cada organização, de modo que possam ser avaliados, de forma conjunta, empreendimentos de todo o serviço público.

Vale ressaltar a existência de diversas iniciativas desse tipo no Brasil, como o Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública, e o Prêmio Innovare, no âmbito do Poder Judiciário. Também há exemplos no nível estadual, como os prêmios Mário Covas, em São Paulo, e Inoves, no Espírito Santo, além de casos setoriais ou de instituições específicas, a exemplo do Prêmio Reconhe-ser, voltado aos servidores do Tribunal de Contas da União, que em 2015 passou a incluir categorias específicas para projetos e ideias inovadoras.

Ainda assim, em termos gerais, a divulgação dada à realização e aos resultados desses eventos é limitada, se comparada à relevância das inovações premiadas. Esse aspecto é relevante porque, conforme defende a entidade australiana, tais prêmios contribuem de forma significativa para a cultura de inovação, na medida em que promovem a disseminação, a adaptação e o reconhecimento de iniciativas de destaque e incentivam outros a pensar em maneiras de inovar em suas áreas de atuação.

Outro efeito colateral que pode ser correlacionado a mecanismos de premiação, segundo o ANAO, é a atração de pessoas com níveis mais elevados de competência e propensão para a inovação, o que tende a produzir círculos virtuosos nas organizações que realizem investimentos mais sistemáticos nessa área.

Desenvolvimento de competências

Os governos devem investir na competência e nas habilidades dos servidores públicos como catalizadores da inovação.

OCDE

O sucesso dos mecanismos citados para motivar servidores públicos a serem inovadores, porém, depende da existência de níveis mínimos de habilidades adequadas aos problemas que se pretende resolver, uma vez que os indivíduos tendem a se interessar menos por tarefas que não se sentem capazes de completar (OCDE, 2015). Assim, outro ponto essencial para a operacionalização de estratégias de inovação é a disseminação de competências adequadas a esse desafio.

Porém, ainda que nos últimos anos tenha havido o desenvolvimento de um corpo de conhecimento mais robusto sobre inovação no setor público, por meio de pesquisas e da elaboração de guias práticos, são poucas as instituições que conseguiram universalizar o domínio desse conhecimento, de modo a inserir processos de inovação em suas práticas do dia-a-dia e em sua cultura organizacional (COMISSÃO EUROPEIA, 2013).

Estudos indicam que o alcance dessa transformação cultural depende da existência de redes de pessoas dedicadas ao tema, uma vez que elas desempenham papel fundamental para a inovação no setor público em todas as fases do processo. Afinal, iniciativas inovadoras começam como ideias na mente de cidadãos, servidores públicos, gestores e líderes políticos, são aprimoradas pela interação humana em suas diversas formas e, finalmente, são implementadas por equipes (OCDE, 2015), cujos resultados são melhores, em geral, quando há combinação de indivíduos com diferentes habilidades e experiências (MULGAN, 2014).

Cabe ressaltar, entretanto, que as competências mais importantes a serem desenvolvidas são de natureza cognitiva e comportamental, e vão muito além do domínio de técnicas específicas associadas ao *design thinking* e outros métodos de inovação que têm recebido grande atenção nos últimos anos.

Essa foi a principal conclusão dos estudos realizados por Dyer (2011), que comparou as características de centenas de pessoas inovadoras e milhares de executivos “comuns” em busca do que chamou de “DNA da Inovação”, resumido pelo autor em uma competência cognitiva essencial e quatro comportamentais, que suportam e amplificam a primeira:

- a) Raciocínio Associativo: identificar novas soluções a partir de conexões entre questões, problemas ou ideias aparentemente não relacionadas

entre si, promovendo a combinação de conhecimentos de várias disciplinas ou áreas.

- b) Questionamento: fazer perguntas para entender como as coisas realmente são, por que são assim, e como podem ser alteradas, com o propósito de identificar oportunidades para inovar.
- c) Observação: dedicar atenção constante à evolução de produtos, serviços e tecnologias, bem como ao comportamento de empresas e seus clientes, em busca de insights úteis para construção de soluções inovadoras.
- d) Relacionamento: manter contatos frequentes com pessoas de diferentes formação e áreas de atuação, como forma de buscar inspiração ou submeter novas ideias à crítica de indivíduos que possam pensar sobre o tema de formas radicalmente diferentes.
- e) Experimentação: explorar novos conceitos e experiências físicas ou sensoriais de maneira contínua, de modo a testar hipóteses e desafiar convicções e, assim, validar ou aprimorar ideias que possam levar à construção de soluções inovadoras.

Há, portanto, aspectos fundamentais que precisam ser abordados de forma estruturada e efetivamente aplicados nas organizações, de modo a promover ajustes em práticas de liderança, direcionamento estratégico, gerenciamento de riscos e desenvolvimento de competências, entre outras. Acima de tudo, deve-se considerar o alerta feito pela Comissão Europeia em seus estudos sobre o tema:

Inovação no setor público não acontece por mágica.

Por esse motivo, o último capítulo deste guia é dedicado à descrição do Programa de Inovação implantado no TCU a partir de 2015, com recomendações concretas para sua continuidade e ampliação, de modo a servir de orientação a dirigentes, servidores e demais interessados no desenvolvimento de iniciativas que permitam ao Tribunal, cada vez mais, inovar o controle externo em benefício da sociedade.

Capítulo 3 – Inovação no TCU

As Entidades de Fiscalização Superiores não buscam a inovação como um fim em si, mas como meio indispensável para assegurar que o valor de suas atividades seja mantido a longo prazo.

Conclusões do IX Congresso Eurosai

Como se viu nos capítulos anteriores, a busca pela inovação constitui elemento essencial ao funcionamento das instituições, públicas e privadas, que precisam atender a expectativas crescentes da sociedade por produtos e serviços diferenciados. Ao mesmo tempo, espera-se que seja permitido aos próprios clientes, em muitos casos, participarem ativamente da construção e operação desses produtos e serviços.

Essa nova realidade impõe ao Tribunal de Contas da União e às instituições de controle, de forma geral, desafios em duas dimensões complementares. Por um lado, deve-se buscar conhecimentos e métodos diferenciados para inovar na gestão interna e, sobretudo, na forma como são realizadas auditorias e outras ações de controle. Por outro, surge a necessidade de compreender profundamente conceitos e ferramentas inerentes a esse movimento, a fim de subsidiar a avaliação de ações governamentais que envolvam a adoção de práticas inovadoras e, ainda, servir de base a recomendações formais e outras ações de estímulo a tais práticas pelo setor público.

Inovação em controle no mundo

Pela sua relevância, o assunto tem recebido atenção crescente por parte das Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) em todo o mundo. Destaca-se, nesse contexto, a última edição do Congresso da Organização Europeia de Instituições Superiores de Controle (Eurosai), realizada em 2014, que elegeu a inovação como tema central de suas discussões e concluiu que:

- a) a inovação é necessária para as EFS se ajustarem aos novos desafios;
- b) a inovação é um processo que exige espaço para aprender-fazendo;
- c) há uma tensão perceptível entre a inovação e uma cultura baseada em regras;
- d) as EFS devem se esforçar para alcançar uma cultura inovadora, de aprendizado e melhoria, com oportunidades para experimentação; e
- e) as EFS devem garantir sua relevância por meio da abertura para fazer as coisas de forma diferente, fazer coisas diferentes e enfrentar novos tópicos.

Porém, ainda que diversas instituições de controle e respectivas associações internacionais, como a Eurosai, tenham buscado incentivar a adoção e disseminação de práticas inovadoras em suas atividades de auditoria e gestão, ainda são escassas as abordagens da segunda dimensão citada no início desta seção: a avaliação e o fomento da inovação nas entidades auditadas e no setor público em geral.

Nesse sentido, cabe registrar o pioneirismo do *National Audit Office* (NAO), que realizou em 2006 a primeira avaliação sobre o assunto nas organizações do governo central do Reino Unido, com o apoio da *London School of Economics*, e três anos depois realizou novo trabalho com o mesmo objetivo, conduzido inteiramente pela própria equipe daquela EFS.

Esse segundo trabalho, além de avaliar casos individuais e analisar de forma sistêmica a correlação entre as diversas políticas e estruturas relacionadas ao tema no governo britânico, trouxe interessante síntese sobre o ciclo de vida e os fatores críticos de sucesso da inovação no setor público, além de recomendações sobre a necessidade de melhoria na definição de objetivos, nas estratégias de fomento e suporte, e na aplicação de métricas para avaliação de impacto das iniciativas inovadoras nos diversos órgãos avaliados.

Outro exemplo digno de nota é o caso do *Australian National Audit Office* (ANAO), que produziu, em 2009, um guia de melhores práticas com o objetivo de encorajar e facilitar o desenvolvimento de uma cultura inovadora no serviço público da Austrália. Para tanto, a publicação apresenta, de forma didática, rol de pré-condições essenciais para viabilizar tais iniciativas, seguidas de modelo com o detalhamento dos processos recomendados para fomentar e modelar a inovação de acordo com as necessidades e peculiaridades de cada instituição.

Por fim, é interessante mencionar que outras EFS ao redor do mundo têm começado a desenvolver trabalhos específicos nessa área, porém, ainda de forma pontual.

Por exemplo, o *Government Accountability Office* (GAO), ao realizar avaliação sobre o laboratório de inovação do Departamento de Gestão de Pessoas do Governo Americano, em 2014, trouxe como referência, além de estudos teóricos sobre o tema, considerações sobre o funcionamento de laboratórios similares no setor público e em instituições não-governamentais nos Estados Unidos.

As evidências demonstram, portanto, que há um movimento global das instituições de controle em direção à inovação, não apenas para melhoria de seus processos internos, mas também como ferramenta para o aprimoramento das atividades de formulação, implementação e gestão de políticas e serviços públicos pelo governo, de modo a melhor atender às necessidades e expectativas dos cidadãos.

Como consequência, pode-se afirmar que:

A inovação constitui ferramenta essencial para o cumprimento da missão institucional do Tribunal de Contas da União, de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade.

O Programa InovaTCU

Nesse contexto, o Programa de Inovação do Tribunal de Contas da União (InovaTCU) foi instituído, em janeiro de 2015, para fomentar o desenvolvimento de cultura de inovação no âmbito da instituição, por meio do estímulo, do apoio e do acompanhamento de iniciativas e práticas inovadoras nas atividades de controle externo e, também, na governança e na gestão do próprio Tribunal.

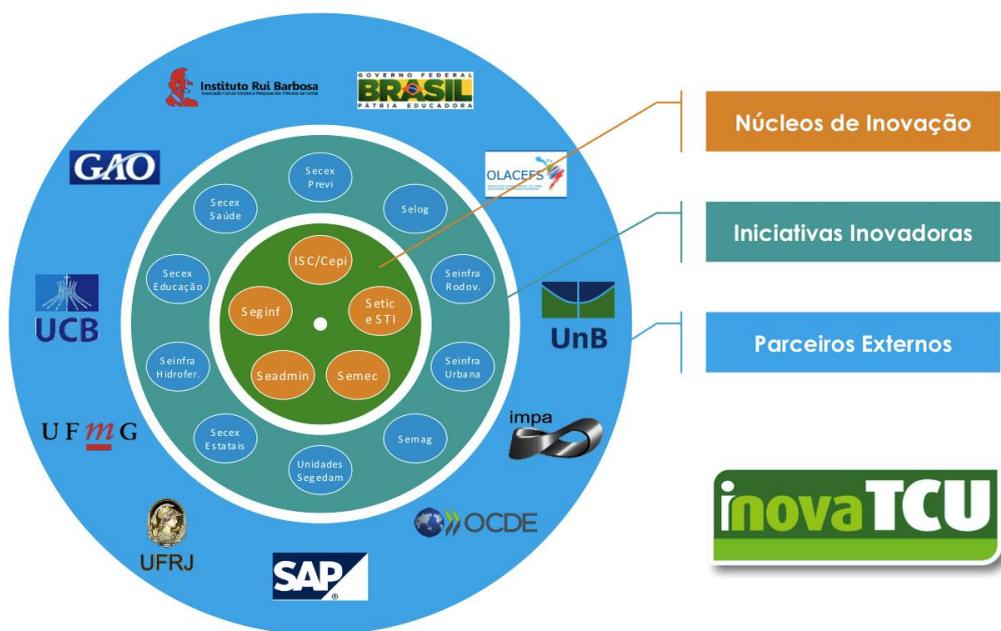
Como parte do programa, foram criados o Centro de Pesquisa e Inovação e o coLAB-i, primeiro laboratório de inovação em um órgão de controle no mundo. Desde sua criação, essa estrutura tem apoiado as unidades do Tribunal no desenvolvimento de projetos inovadores, garantindo a gestão do conhecimento de soluções desenvolvidas, coordenando ações de cooperação e promovendo ações de capacitação e eventos sobre assuntos na fronteira do conhecimento. Dentre os serviços prestados pelo laboratório, destacam-se os seguintes:

- a) pesquisa: suporte ao desenvolvimento de pesquisa e estudos focados em tecnologias emergentes, tais como análise de dados, big data e geoprocessamento;
- b) comunicação: produção de eventos e publicações para fomentar a incorporação de novas tecnologias, métodos e processos de trabalho nas atividades da casa;
- c) networking: identificação de potenciais parceiros e promoção de conexões entre diversos atores com expertise e interesse em assuntos relacionados à inovação no controle;
- d) capacitação: desenvolvimento de aptidões e competências inovadoras para ampliar o aprendizado corporativo e melhorar a qualificação de órgãos públicos, cidadãos e organizações não governamentais;
- e) desafio: promoção de competições e concursos para fomento de ideias e desenvolvimento de projetos inovadores;
- f) design: aplicação de técnicas de design thinking para definição de problemas e desenvolvimento de propostas de soluções e serviços; e

- g) prototipação: apoio ao desenvolvimento de testes e protótipos de novas abordagens em auditoria, antes de sua disseminação em larga escala nas unidades do Tribunal.

Vale ressaltar que o programa não se limita à atuação do referido laboratório, visto que conta com a atuação de diversas outras unidades existentes há mais tempo no Tribunal e que também atuam como núcleos de inovação, por exemplo, no desenvolvimento de métodos de auditoria e na construção de soluções de tecnologia da informação. Tais núcleos apoiam igualmente o desenvolvimento de iniciativas por parte das mais diversas unidades da casa e contam, ainda, com o apoio de parceiros e fornecedores externos, compondo assim um verdadeiro ecossistema institucional de inovação.

Figura 2 - Visão geral do ecossistema do programa de inovação



Assim, pode-se dizer que o principal diferencial introduzido a partir de 2015, com a criação do Programa InovaTCU, foi o estabelecimento de uma diretriz estratégica voltada para o fortalecimento desse ecossistema e a adoção de abordagens estruturadas e sistêmicas de inovação, com o propósito de manter o Tribunal de Contas da União alinhado com as práticas mais modernas de gestão e controle da Administração Pública.

Para viabilizar o pleno alcance desse objetivo, foi designado especialista responsável pela elaboração do presente Referencial Básico, em trabalho que contou

com o apoio de um grupo de interlocutores constituído por representantes de todas as áreas da organização, relacionados ao final deste documento. Assim, após a compilação das bases conceituais apresentadas nos capítulos anteriores, o grupo dedicou-se ao diagnóstico do contexto institucional, à formulação da proposta de valor e à identificação dos demais elementos necessários para o êxito do programa, de modo a atender às necessidades do Tribunal relacionadas ao tema.

Visão dos clientes: atividades, problemas e expectativas

O trabalho foi iniciado por um diagnóstico das atividades ligadas à inovação, dos problemas associados à sua execução e das melhorias desejáveis, tendo como base o Canvas de Proposição de Valor (OSTERWALDER; BERNARDA, 2014), de modo a se obter melhor compreensão do cenário institucional.

Para tanto, considerou-se a visão de quatro segmentos de “clientes” do Programa InovaTCU: servidores e colaboradores; gestores das unidades técnicas; unidades e núcleos de inovação; e autoridades e alta gestão. Para maior fidedignidade do levantamento, os três primeiros segmentos foram representados pelo próprio grupo de interlocutores responsável pelo trabalho, enquanto o último (autoridades e alta gestão) teve suas características mapeadas diretamente junto aos Secretários-Gerais e demais membros da Comissão de Coordenação Geral (CCG).

Os participantes identificaram um conjunto abrangente de características e comportamentos organizacionais que impactariam, em alguma medida, as atividades desempenhadas pelos diversos atores. Os itens foram agrupados por similaridade e priorizados pelos membros da CCG, de acordo com o grau de impacto percebido e com a relevância para o desenvolvimento de uma cultura voltada à inovação. Como resultado, chegou-se ao seguinte rol de problemas prioritários:

- a) apego excessivo a normas e processos burocráticos;
- b) descontinuidade administrativa, a cada mudança de gestão;
- c) alto grau de resistência a mudanças, de qualquer natureza;
- d) fixação de metas que implicam alocação integral dos recursos existentes para atividades de rotina;
- e) ambiente com baixa tolerância a erros, resultando em medo dos servidores de se exporem a críticas; e
- f) dificuldade para realizar ações experimentais e avaliar seu benefício.

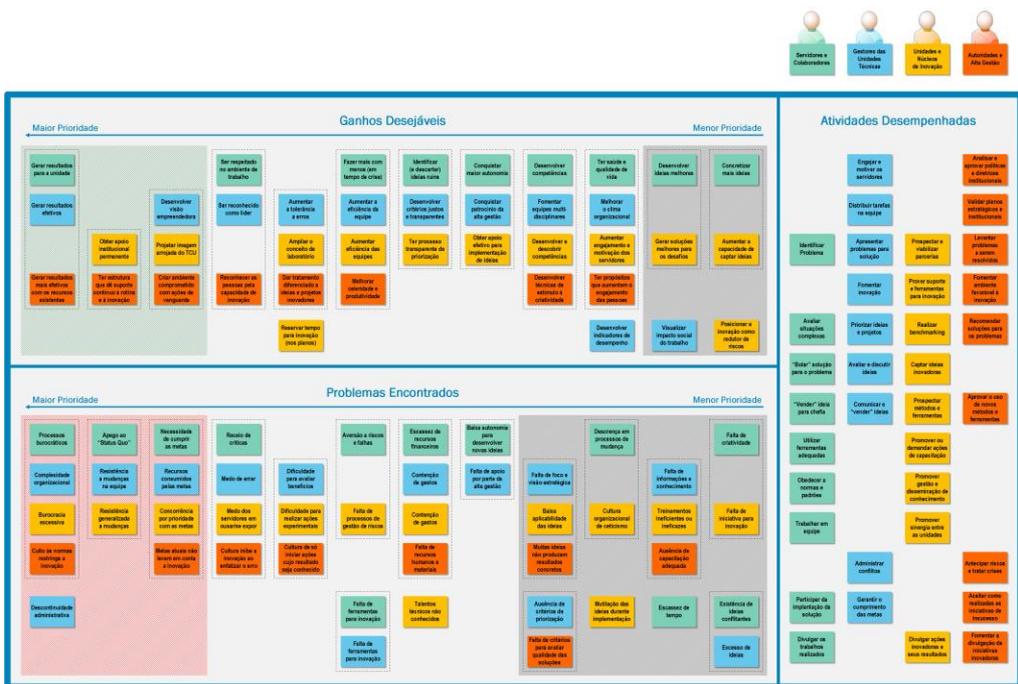
Ainda nessa etapa, foram levantadas as expectativas dos participantes quanto aos possíveis benefícios a serem obtidos a partir da consolidação e ampliação do programa. Mais uma vez, os itens foram agrupados em temas afins e avaliados pela

CCG com base no grau de importância, resultando na seguinte lista de ganhos prioritários:

- a) geração de resultados efetivos pelas iniciativas de inovação;
- b) estruturação de apoio permanente para iniciativas dessa natureza;
- c) desenvolvimento de visão institucional arrojada e empreendedora;
- d) reconhecimento das contribuições individuais das pessoas envolvidas;
- e) destinação de tempo e tratamento diferenciado projetos inovadores e de natureza experimental; e
- f) aumento da eficiência e da produtividade das equipes.

O produto final dessa fase, com a íntegra das atividades desempenhadas, dos problemas encontrados e dos ganhos desejáveis, encontra-se representado na figura a seguir, disponível em versão ampliada no apêndice 1. Nela, a codificação de cores dos itens refere-se aos atores associados a cada elemento. Para as atividades, a ordenação vertical reflete a sequência aproximada das tarefas de cada ator, enquanto o alinhamento horizontal representa possíveis pontos de interação entre os diferentes atores; para os problemas e ganhos, a disposição espacial representa o agrupamento entre itens similares e as prioridades relativas atribuídas a esses grupos, pelos membros da CCG.

Figura 3 - Consolidação do diagnóstico de atividades, problemas e ganhos



Formulação da Proposta de Valor

Em seguida, a partir dos problemas e ganhos priorizados pela Comissão de Coordenação Geral, foi formulado o modelo geral de negócio do Programa InovaTCU, tendo como base uma versão modificada do Canvas de Modelo de Negócio (OSTERWALDER; PIGNEUR, 2013). Do modelo original, foram retiradas as dimensões de estrutura de custos e fluxo de receitas, desnecessárias para o foco específico deste trabalho. O resultado final encontra-se disponível para consulta no apêndice 2.

Como primeira etapa do processo, foram identificados os elementos determinantes da proposta de valor do programa, os quais foram agrupados em oito eixos estruturantes, representados na figura abaixo e descritos em mais detalhes a seguir.

Figura 4 - Eixos estruturantes da proposição de valor



Institucionalização

Um dos pontos de destaque identificados durante a fase de diagnóstico diz respeito à necessidade de assegurar apoio permanente e suporte contínuo a iniciativas de inovação, por meio da criação de um ambiente comprometido com ações de vanguarda e da disseminação de uma visão empreendedora da instituição.

Para que seja viável alcançar tais benefícios, sugere-se a elaboração de uma Política Corporativa de Inovação, que estabeleça princípios e diretrizes referentes ao tema, bem como atribua responsabilidades pela sua condução na Casa. Essa política

poderia ser instituída por meio de Resolução aprovada pelo Plenário, a exemplo do que já ocorreu com temas igualmente relevantes da gestão organizacional, como gestão de pessoas (Resolução 187/2006), governança de TI (247/2011), segurança institucional (261/2014), sustentabilidade (268/2015) e acessibilidade (283/2016).

Cabe recordar que o levantamento realizado junto a servidores e dirigentes apontou como características da atual cultura institucional um elevado grau de resistência a mudanças e o receio de exposição a críticas, resultando em dificuldades para realização de ações experimentais, que envolvam incertezas quanto ao sucesso no alcance de resultados.

Nesse contexto, portanto, é recomendável que tais temas sejam abordados na referida política, de modo a promover o empoderamento dos servidores e dos gestores de níveis tático e operacional. Com isso, espera-se que todos se sintam formalmente incentivados a buscar soluções inovadoras para os desafios encontrados em seu dia a dia, seja em ações de controle externo ou em atividades administrativas.

Ainda no que se refere à institucionalização, entende-se pertinente a revisão da Portaria TCU nº 185/2013, que dispõe sobre a gestão das funções de confiança de Especialista Sênior no âmbito da Secretaria do Tribunal, pelo menos quanto a dois aspectos: inclusão do grau de inovação ou ineditismo de determinada iniciativa, no rol de critérios para atribuição da função estabelecidos no art. 9º da Portaria; e adequação dos dispositivos do Capítulo VII, que trata do acompanhamento dos trabalhos, de modo a prever a possibilidade de que o conhecimento produzido a partir de eventuais casos de insucesso seja considerado um produto válido, para fins de avaliação das entregas.

Inserção no planejamento

Conforme relatado na seção anterior, o diagnóstico realizado junto a representantes de todos os segmentos envolvidos com o tema revelou que a fixação de metas institucionais não leva em consideração as necessidades de inovação e, portanto, resulta em dificuldades para que se consiga alocar servidores em iniciativas dessa natureza. Também se constatou que há dificuldades para se avaliar, de forma objetiva, resultados e benefícios de ações experimentais.

Para que seja possível reverter essa situação, é recomendável que projetos inovadores passem a constar dos planos institucionais e tenham seu desempenho monitorado como parte da sistemática de acompanhamento e aferição de resultados, prevista na Portaria TCU nº 85/2014 e na Resolução TCU nº 269/2015.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a implantação e o aprimoramento do Painel de Gestão Estratégica, nos últimos dois anos, ampliou de forma significativa a transparência e a efetividade do processo de acompanhamento dos resultados

institucionais. Assim, considerando que o fortalecimento da cultura de inovação passa, necessariamente, pela demonstração de resultados e benefícios mensuráveis das ações empreendidas, sugere-se a criação de uma aba específica no referido painel, de modo a colaborar para a disseminação do conhecimento sobre as iniciativas inovadoras conduzidas no Tribunal.

Ainda no que se refere ao planejamento, é importante lembrar que a experimentação de novas tecnologias ou métodos de trabalho pode implicar, em alguns casos, a necessidade de contratação de bens e serviços, ou mesmo a realização de acordos de cooperação com ônus financeiro para o TCU. Porém, assim como ocorre atualmente em relação às metas institucionais, também não há recursos financeiros específicos para essa finalidade. Em um cenário de restrições orçamentárias crescentes, este pode vir a ser um obstáculo significativo para alguns projetos.

Ademais, há que se considerar que parte das contratações, nesse contexto de inovação, podem envolver requisitos muito diferentes dos processos tradicionais, tais como a necessidade de se adquirir bens ou serviços em pequenas quantidades, para construção de protótipos ou validação de ideias, ou mesmo o teste de várias soluções diferentes para um mesmo problema, a fim de se determinar qual seria a mais apropriada à realidade do Tribunal.

Assim, de modo a viabilizar a reserva de recursos suficientes para suporte a ações desse tipo (em linha, inclusive, com as recomendações internacionais sobre o tema) e, ainda, permitir eventual utilização de procedimentos excepcionais de contratação, previstos no Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016), sugere-se a criação de rubrica orçamentária específica, vinculada ao Centro de Pesquisa e Inovação do Instituto Serzedello Corrêa, destinada a iniciativas de todas as áreas organizacionais apoiadas por aquela unidade.

Direcionamento de ações

Embora seja importante inserir os esforços de inovação no contexto do planejamento institucional, não se pode ignorar o fato de que nem sempre será possível definir de antemão as ações específicas e respectivos prazos, dada a dinâmica inerente a esse tipo de atividade. Ainda assim, é necessário assegurar a existência de diretrizes mínimas que viabilizem o alinhamento de todos os projetos a objetivos e estratégias de mais alto nível na organização.

Nesse sentido, sugere-se que necessidades ou oportunidades de melhoria consideradas prioritárias, para as quais não se tenha ainda uma solução estruturada, possam ser objeto de concursos de inovação e iniciativas similares. Tal abordagem, muito utilizada em organizações públicas e privadas ao redor do mundo, permite direcionar a capacidade criativa das pessoas para casos concretos de maior relevância

para a Casa e, ao mesmo tempo, oferece maior incentivo para o engajamento individual, na medida em que sinaliza elevada probabilidade de que as melhores ideias sejam, de fato, implementadas na prática.

Como benefício adicional, cabe ressaltar a possibilidade de que a participação em tais concursos seja ampliada para além das fronteiras do Tribunal, permitindo que outros servidores públicos, membros da academia ou cidadãos comuns possam também contribuir para a solução de desafios próprios do controle, dentro do conceito de inovação aberta apresentado nos capítulos anteriores.

Outra perspectiva que pode ser igualmente viabilizada por essa abordagem consiste na promoção de concursos voltados para o fomento ao controle social, de modo a incentivar que indivíduos, organizações sociais ou mesmo empresas privadas se envolvam com o tema e apresentem propostas inovadoras para aumentar a participação da sociedade na fiscalização do uso de recursos públicos.

Instrumentalização

Durante a etapa de diagnóstico, foi mencionado problema de falta de conhecimento de servidores e gestores sobre conceitos e ferramentas para inovação. Ainda que outras questões culturais e estratégicas tenham recebido maior prioridade, no processo de classificação realizado pela CCG, é preciso reconhecer que o assunto é novo no âmbito do Tribunal e, portanto, torna-se necessário prover base teórica mínima, bem como instrumentos práticos para as pessoas envolvidas com a operacionalização das iniciativas nas diversas unidades organizacionais.

Nesse sentido, o presente referencial, em seus capítulos iniciais, busca oferecer um panorama conceitual do tema, de forma resumida, acompanhado de extensas referências bibliográficas que podem ser consultadas por aqueles que eventualmente tiverem interesse em se aprofundar no assunto.

Em complemento a este documento, a equipe do coLAB-i elaborou um "toolkit de inovação em governo", relacionando ferramentas e técnicas que podem ser utilizadas para diferentes propósitos durante as etapas de diagnóstico, ideação, experimentação, validação e desenvolvimento de soluções inovadoras. Esse catálogo, ainda em versão inicial, poderá ser futuramente ampliado a partir da tradução e adaptação de referências internacionais similares.

Ainda no que se refere aos resultados do levantamento, identificou-se como um dos ganhos desejáveis a existência de processo transparente de priorização, baseado em critérios objetivos, que permita à organização identificar as ideias com maior potencial de contribuir para os objetivos institucionais e assegurar que estas recebam patrocínio e apoio efetivos para sua implementação. Sugere-se, portanto, que

as unidades competentes providenciem a definição de tal processo, com os respectivos critérios de análise, de modo a potencializar a seleção de propostas que tragam benefícios efetivos à Casa, descartando aquelas que não se enquadrem nesse grupo.

Outro produto esperado do programa é o aumento da eficiência das equipes, como consequência do desenho e da implantação de novas práticas de gestão e de auditoria. Porém, considerando a escassez de recursos humanos e materiais, é importante que as próprias ações de inovação sejam conduzidas de forma eficiente. Para tanto, sugere-se que sejam feitos investimentos na capacitação do pessoal em métodos ágeis de gerenciamento de projetos, mais adequados a iniciativas dessa natureza.

Por fim, conforme mencionado no item relativo ao planejamento, espera-se que seja possível dar maior visibilidade ao conjunto de iniciativas e aos seus resultados. Para tanto, será necessário desenvolver indicadores e métodos de avaliação de desempenho que sejam compatíveis com as características de empreendimentos que envolvam experimentação e níveis mais elevados de incerteza.

Comunicação interna e externa

Além das deficiências de conhecimento teórico e metodológico, abordadas na seção anterior, nota-se que há também oportunidades de melhoria relativas ao fluxo interno de informações no Tribunal, as quais impactam diretamente a disseminação e consolidação de práticas de inovação. Afinal, se a cultura organizacional é formada pela soma dos comportamentos individuais de seus membros, qualquer mudança nessa cultura é potencializada quando as pessoas percebem que seus pares estão adotando, com sucesso, novos padrões de comportamento.

Assim, torna-se altamente recomendável que tais casos de sucesso sejam divulgados de forma sistemática, seja pelos meios tradicionais, como o informativo União e o Portal InovaTCU, ou mediante realização de palestras e outros eventos com foco mais específico. De modo similar, sugere-se que boas práticas e iniciativas exitosas de outras organizações sejam objeto de comunicações e eventos internos, como forma de promover a disseminação do conhecimento e o estímulo à criatividade e à iniciativa de servidores e dirigentes da Casa.

Nesse mesmo sentido, é interessante que as ações de comunicação promovam o engajamento de parcela cada vez maior das equipes na interação com comunidades relacionadas ao tema, a exemplo da Rede Federal de Inovação no Setor Público (Rede InovaGov). Ainda que tal envolvimento se dê, na maioria dos casos, de forma passiva, entende-se que a exposição contínua a informações sobre tendências, boas práticas e relatos de experiências na área poderá contribuir, de forma significativa, para o fortalecimento da cultura de inovação na instituição.

Gestão de competências

A Política de Gestão de Pessoas do TCU, instituída pela Resolução 187/2006, adota a gestão por competências como instrumento para viabilizar a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição, bem como para favorecer o alcance dos resultados institucionais.

Assim, para que o Programa InovaTCU seja implantado de forma plena e propicie os benefícios esperados para o Tribunal, torna-se essencial investir no mapeamento e no desenvolvimento de habilidades específicas, relacionadas à criatividade e à inovação. Ainda que sugestões relacionadas à instrumentalização e à comunicação possam contribuir para essa finalidade, é inegável a necessidade de que sejam desenvolvidas ações estruturadas de capacitação voltadas para aspectos críticos do processo de mudança da cultura organizacional, a exemplo de treinamentos sobre *design thinking* executados nos últimos anos.

Como resultado do processo de formulação deste referencial, também foi sugerido que a própria temática de inovação fosse utilizada para experimentar novos métodos de gestão por competências no Tribunal. Nesse sentido, foi proposto que conhecimentos e habilidades específicas nessa área pudessem ser identificadas com base em ferramentas e técnicas de mapeamento 360º, em que os servidores têm suas aptidões profissionais avaliadas a partir de indicações de seus pares, gestores e subordinados, em complemento aos instrumentos tradicionais.

Estímulo à criatividade

Ao mesmo tempo em que é recomendável que iniciativas de inovação sejam contempladas no planejamento institucional e sejam orientadas para necessidades prioritárias e objetivos estratégicos da organização, deve-se evitar que essa abordagem estruturada se transforme em barreira ao pensamento criativo e à identificação de novas oportunidades para melhoria da atuação do Tribunal.

Por esse motivo, além da promoção de concursos ou desafios voltados para a solução de problemas concretos ou direcionados a uma área específica, sugere-se que sejam criados – e amplamente divulgados – canais que estimulem os servidores a compartilhar suas próprias ideias de forma livre, bem como mecanismos que permitam aos eventuais interessados apresentar dúvidas, apontar possíveis pontos fracos ou contribuir para a melhoria das sugestões existentes.

Cabe registrar que existe uma ampla gama de ferramentas de software que implementam tais recursos, geralmente classificadas como sistemas de gerenciamento de ideias, muitas das quais utilizam técnicas de *gamification*, com a inclusão de elementos de jogo ou competição na dinâmica do sistema, como forma de

estimular participação mais efetiva dos colaboradores na formulação e no aprimoramento de propostas.

Nessa mesma linha, de incentivo à criatividade e fomento à geração de inovações disruptivas, sugere-se que sejam criados meios para a experimentação prática das melhores ideias oriundas desse processo colaborativo, a fim de validar as possíveis melhorias para o funcionamento da instituição. Isso poderia se dar pela simples liberação de parte do tempo dos servidores envolvidos, ou pela estruturação de pequenos projetos experimentais, com o apoio do coLAB-i e de outros núcleos de inovação da Casa.

Reconhecimento

Ainda no que se refere à gestão de pessoas, é importante que os mecanismos institucionais de reconhecimento e recompensa sejam utilizados, de modo sistemático, como instrumento para reforço positivo da cultura de inovação. Isso, é claro, sem descuidar da necessária valorização de servidores que se destaquem na execução de atividades de rotina ou na condução de iniciativas que, mesmo sem introduzirem novas práticas ou conceitos, contribuam de forma significativa para a consecução das estratégias da organização.

Trata-se de processo que teve início nas duas últimas edições do Prêmio Reconhe-Ser, as quais contemplaram categorias específicas para ideias e projetos inovadores, em acréscimo à tradicional premiação de trabalhos de destaque nas áreas de gestão interna e controle externo. Como resultado dessas duas experiências, foram identificados pontos positivos e oportunidades de melhoria, que deverão servir como valioso insumo para o aprimoramento contínuo dessa iniciativa.

Durante o trabalho de formulação deste referencial, foi sugerida também a realização de concursos de monografias, como forma de estimular e reconhecer a produção de conhecimentos teóricos ou de estudos mais aprofundados sobre aspectos específicos de temas estratégicos para a instituição. Esta poderia ser uma abordagem complementar à realização de desafios de inovação, proposta relacionada ao direcionamento de ações.

Por fim, recomenda-se que o Tribunal intensifique esforços para identificação, documentação e disseminação sistemática de boas práticas, uma vez que ações desse tipo, além de promover a gestão do conhecimento organizacional, também servem como instrumento de reconhecimento indireto dos servidores responsáveis pela criação ou implementação de tais práticas.

Canais de acesso e relacionamento

Dando prosseguimento à metodologia utilizada para construção do Modelo de Negócio do Programa InovaTCU, uma vez desenvolvida a proposta de valor, o trabalho voltou-se para a identificação de como tais benefícios poderiam ser mais efetivamente entregues aos seus destinatários finais, por meio de formas de relacionamento e canais de acesso adequados às necessidades e expectativas dos clientes, bem como alinhados ao direcionamento estratégico da Casa.

Como resultado, foram identificados aspectos considerados fundamentais para a constituição de vínculos eficazes dos núcleos de inovação com servidores, dirigentes e alta gestão:

- a) estímulo constante à inovação, em todos os níveis e áreas;
- b) suporte efetivo à realização de ações e projetos de caráter inovador;
- c) construção de ambiente organizacional que dê a todos a sensação de que há liberdade para inovar, inclusive, com aceitação de eventuais falhas ou insucessos;
- d) fomento e suporte à criação de senso de comunidade, com disposição permanente dos envolvidos para ouvir novas ideias e oferecer apoio para sua formulação, validação e experimentação; e
- e) reconhecimento sistemático de pessoas, pela sua contribuição individual, e de unidades ou iniciativas, pelos resultados alcançados.

Para viabilizar a construção de relacionamentos com essas características, bem como para facilitar o acesso de todos os clientes aos benefícios gerados pelo InovaTCU, sugere-se a utilização simultânea de diversos canais, relacionados no quadro a seguir.

Ambientes físicos	coLAB-i Laboratórios de outras unidades
Meios digitais	Referencial Básico (versão digital) Portal InovaTCU Comunidade de Prática (online)
Impressos	Referencial Básico (versão impressa) Demais publicações institucionais
Eventos institucionais	Seminários e palestras Ações de capacitação Programas de formação (de novos servidores)

Atividades, recursos e parceiros

Para finalizar a construção do modelo de negócio, cuja representação completa pode ser encontrada no apêndice 2, foram relacionadas as atividades e os recursos necessários para operacionalização do Programa de Inovação, bem como os parceiros cujo envolvimento se faz necessário para o sucesso dessa iniciativa.

Figura 5 - Atividades-chave do Programa de Inovação



O grupo de trabalho identificou 15 atividades consideradas essenciais para o bom funcionamento do programa, apresentadas de forma esquemática na figura acima. Cabe ressaltar que, embora algumas sejam tipicamente executadas uma única vez, com eventuais revisões periódicas, como a elaboração deste referencial e a construção de modelos de capacitação e parcerias, a maioria demanda execução rotineira.

Como consequência, os principais recursos necessários consistem na alocação de equipe permanente do Centro de Pesquisa e Inovação do Instituto Serzedello Corrêa e em parte do tempo de trabalho de servidores de outras unidades. Durante os trabalhos, sugeriu-se que esse envolvimento poderia ser mensurado – e avaliado quanto à relação custo-benefício – por meio de um indicador de “homens-dia-inovação” (HDI), a exemplo do que já é feito para atividades de fiscalização (HDF) ou instrução de processos (HDP) no Tribunal.

Nesse sentido, é importante lembrar que o principal objetivo do Programa InovaTCU é fomentar a disseminação de uma cultura de inovação na organização e, portanto, deseja-se que servidores e gestores de todas as áreas aumentem seu engajamento com o tema e passem a utilizar as práticas em seu dia a dia. Ainda assim, há unidades específicas cuja parceria é fundamental para a operacionalização do programa. Como parte do levantamento, foram identificados os seguintes casos:

- a) Comissão de Coordenação-Geral (CCG): patrocínio às ações do programa, bem como aos projetos de inovação da Casa.
- b) Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan): inserção das iniciativas de inovação no âmbito da elaboração e do acompanhamento dos planos institucionais, inclusive no Painel de Gestão Estratégica.
- c) Instituto Serzedello Corrêa (ISC): ações de desenvolvimento de competências relacionadas ao tema.
- d) Centro de Documentação (ISC/Cedoc): apoio à gestão e disseminação de conhecimento sobre boas práticas e casos de sucesso, bem como à sustentação de comunidades ligadas à inovação.
- e) Secretaria de Comunicação Social (Secom): apoio às ações de divulgação interna e externa, bem como na editoração de publicações.
- f) Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep): inclusão do tema nas ações de diagnóstico e melhoria do clima e da cultura organizacional.
- g) Secretarias de Tecnologia da Informação (Setic e STI): provimento de infraestrutura para o Portal InovaTCU, bem como de eventuais recursos necessários para condução de projetos específicos.
- h) Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais (Aceri): apoio à realização de eventos.

Por fim, conforme descrito em diversos pontos ao longo deste documento, deve-se considerar a tendência mundial em direção à inovação aberta e à colaboração entre o Estado, o setor privado, a academia e a sociedade, como forma de otimizar o funcionamento da máquina pública e o atendimento às demandas dos cidadãos.

Portanto, são parceiros igualmente importantes do programa os participantes da Rede de Inovação no Setor Público (Rede InovaGov), assim como eventuais empresas, universidades e associações que se disponham a colaborar com o Tribunal, com o propósito de auxiliar em inovações que possam contribuir para o aprimoramento do controle externo e o aumento dos benefícios deste para a sociedade.

Referências

ATKINSON, P. Creating Culture Change. **Operations Management**, v.38, n.5, 2012.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). **Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions**. Better Practice Guide. Canberra, 2009.

BORINS, S. The persistence of innovation in government: A guide for innovative public servants. **Innovation Series**, 2014.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. From engagement to co-production: How users and communities contribute to public services. In: **New Public governance, the third sector and co-production**. London: Routledge, 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 fev. 2015.

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 e altera a Lei... **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 jan. 2015.

CHESBROUGH, H. The era of open innovation. **MIT Sloan Management Review**. 2003.

CHRISTENSEN, C. M. **O dilema da inovação**: quando novas tecnologias levam empresas ao fracasso. São Paulo: Makron, 2001.

CHRISTIANSEN, J.; BUNT, L. **Innovation in Policy**: Allowing for Creativity, Social Complexity and Uncertainty in Public Governance. London: Nesta, 2012.

COMISSÃO EUROPEIA. **Powering European Public Sector Innovation**: Towards a New Architecture. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. Luxembourg, 2013.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada**: Sumário Executivo e Estrutura. Audibra, 2007.

DESCHAMPS, J. P. Innovation and leadership. In: SHAVININA, L. V. (Org.). **The International Handbook on Innovation**. Oxford: Elsevier Science, 2003.

DESCHAMPS, J. P. L'innovation et le Leadership. **Revue Economique et Sociale**, n. 4, 2012.

EMIRADOS ÁRABES. Ministry of Cabinet Affairs. **UAE National Innovation Strategy**. 2015.

EUROPEAN ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (EUROSAI). **IX Eurosai Congress Conclusions and Recommendations**. The Hague, 2014.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). Office of Personnel Management: Agency Needs to Improve Outcome Measures to Demonstrate the Value of Its Innovation Lab. **Report to Congressional Requesters**. Washington, 2014.

GOVINDARAJAN, V. Innovation is Not Creativity. **HBR Blog Network**, 2010.

GOVINDARAJAN, V. A reverse-innovation playbook. **Harvard Business Review**, v. 90, n. 4, 2012.

GOVINDARAJAN, V.; TRIMBLE, C. Stop the innovation wars. **Harvard Business Review**, v. 88, n. 7/8, 2010.

JAVID, S. Innovation Plan will underpin a new industrial revolution in UK. **The Telegraph**, London, 23 jan. 2016.

JOHNSON, S.; BORGES, M.L.X.A. De onde vêm as boas ideias. Zahar, 2011.

LEVITT, T. Creativity is not enough. **Harvard Business Review**, v. 41, n. 3, 1963.

MULGAN, G. The process of social innovation. **Innovations**, v. 1, n. 2, 2006.

MULGAN, G. **Ready or not?** Taking innovation in the public sector seriously. London: Nesta, 2007.

MULGAN, G. **Innovation in the Public Sector: How Can Public Organisations Better Create, Improve And Adapt**. London: Nesta, 2014.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the Public Sector**. London: The Stationery Office, 2003.

MULGAN, G. et al. **Social innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated**. Working Paper. Skoll Centre for Social Entrepreneurship, Said Business School, Oxford University. The Young Foundation, 2007.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). **Achieving Innovation in Central Government Organisations**. London: The Stationery Office, 2006.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). **Innovation across Central Government**. London: The Stationery Office, 2009.

O'REILLY, T. Government as a Platform. **Innovations**, v. 6, n. 1, 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Brasília: Finep, 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Together for Better Public Services**: Partnering with Citizens and Civil Society. OECD publishing, 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **The Innovation Imperative in the Public Sector**: Setting an Agenda for Action. OECD publishing, 2015.

OSTERWALDER, A.; BERNARDA, G. **Value Proposition Design**: Como construir propostas de valor inovadoras. HSM, 2014.

OSTERWALDER, A.; PIGNEUR, Y. **Business model generation**: inovação em modelos de negócios. Alta Books, 2013.

PHILLS, J. A. et al. Rediscovering social innovation. **Stanford Social Innovation Review**, v. 6, n. 4, 2008.

REINO UNIDO. Department for Innovation, Universities and Skills (DIUS). **Innovation Nation**. London, 2008.

ROBINSON, Ken. **O elemento-chave**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2010.

WALKER, R. M. et al. Management innovation and organizational performance: the mediating effect of performance management. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2010.

WHITE HOUSE. **A Strategy for American Innovation**: Securing Our Economic Growth and Prosperity. Washington, 2011.

WINDRUM, P.; KOCH, P.M. (Ed.). **Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management**. Edward Elgar, 2008.

Colaboradores

Esta primeira versão do Referencial Básico do Programa de Inovação é resultado do trabalho coletivo de diversos servidores do TCU, cuja colaboração foi essencial para o resultado alcançado. Agradecemos a todos pela contribuição para o desenvolvimento da cultura de inovação no Tribunal de Contas da União.

Comissão de Coordenação Geral (titulares e adjuntos)

Antônio Quintino Rosa
Carlos Roberto Caixeta
Delenda Assunção Araújo Bruno
Eduardo Monteiro de Rezende
Felício Ribas Torres
Karla Amâncio Ismail
Rainério Rodrigues Leite
Vilmar Agapito Teixeira

Representantes das Unidades Técnicas

Carlos Alberto Sampaio de Freitas
Clemens Soares dos Santos
Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira
Maria Camila de Ávila Dourado
Ricardo Dantas Stumpf
Robson Hugo Araújo dos Santos
Rodrigo de Araújo Coutinho
Uriel de Almeida Papa
Wesley Vaz Silva

Equipe do Centro de Pesquisa e Inovação

Carla Ribeiro da Motta
Erick Muzart Fonseca dos Santos
Fabiana Ruas Vieira
Marcia Martins de Araujo Altounian

Especialista Responsável

Gledson Pompeu Corrêa da Costa