10.1590/s0103-40142017.3190010

Radar da Inovação – O que os governos precisam enxergar

Roberto Agune [I] *e José Antônio Carlos* [II]

"Quem fica olhando muito para trás tem um grande passado pela frente"
(Mario Sergio Cortella)

Introdução

Os quinze primeiros anos do século XXI têm demonstrado que as grandes transformações tecnológicas, econômicas, sociais e culturais que se esboçaram no último quarto do século anterior ganham dinâmica ainda mais intensa, quando observamos os dias atuais.

Novas tecnologias, materiais, modelos de negócio, métodos de trabalho, formatos organizacionais, formas de representação, só para citar alguns dos mais marcantes traços da vida contemporânea, sugerem uma aceleração da inovação, dinâmica que vai conferindo a ela o inédito *status* de *elemento rotineiro*.

Isso se dá porque, bem ao contrário do ocorrido em outros momentos da história, nos quais as limitações tecnológicas constituíam o principal bloqueio para transformação de ideias e projetos em novos produtos ou serviços, a tecnologia é hoje, pela sua disponibilidade e viabilidade econômica, a principal indutora da inovação.

A internet, o principal símbolo desse avanço, com pouco mais de 21 anos de atividade comercial, conecta hoje 2,7 bilhões de pessoas,[1] garantindo um imenso canal continuado de produção e troca de informações, ideias e serviços.

Esse ambiente favorável à inovação conduz à explosão das *startups*, pequenas organizações que gravitam em torno de ideias e projetos inovadores, em busca de um modelo de negócios repetível e escalável.

Atualmente, 100 milhões de *startups* são abertas a cada ano,[2] gerando um imenso conjunto de novos produtos e serviços, espalhados praticamente por toda a *economia*, alguns dos quais gerarão novos modelos de negócio que irão, por sua vez, bater de frente com formas de trabalhar e modelos mentais tradicionais, gerados sob a égide da era industrial.

Ainda como fruto desse quadro global de estímulo à inovação, prevê-se[3] que, mantendo-se o ritmo anual, 75% das organizações que integram a relação das 500 maiores empresas do mundo, mantida pela agência de classificação Standard & Poor's, serão substituídas até 2027, muitas delas por atuais *startups* e até mesmo por empresas que ainda nem sequer existem.

Obviamente, essa realidade interessa e afeta muito de perto ao setor público. Como temos tido a oportunidade de frisar em diversos estudos e palestras nos quais temos participado, organizações privadas que não se mantiverem atentas aos novos paradigmas ditados pela economia centrada no conhecimento irão perder posição ou mesmo desaparecer, como demonstram as cifras mencionadas no parágrafo anterior. Já com os governos a situação é mais preocupante. Embora formalmente não desapareçam, a má compreensão do novo cenário leva os governos a uma perigosa perda de comando, credibilidade e representatividade.

Segundo nosso entendimento, no nível estratégico, a manutenção da capacidade de planejar e coordenar dos governos passa pela compreensão do novo cenário e pelo seu aparelhamento para o exercício dessas funções mais complexas e sofisticadas, de modo a criar mecanismos e políticas públicas que incentivem e atraiam para seus respectivos países, estados ou municípios pessoas, recursos e atividades inseridas nessa nova economia de alto valor agregado, centrada no conhecimento.

No plano tático, a moderna gestão pública demandará o uso métodos, técnicas gerenciais e tecnologias que permitam aos governos cuidar de uma nova agenda muito mais complexa, interconectada e mutante do que aquela que prevaleceu até alguns poucos anos atrás. Esses desafios imporão uma ampla requalificação do corpo gerencial, calcada na mudança cultural e na aquisição de novas competências, habilidades e atitudes, de modo a alinhá-lo com novas formas de trabalho que valorizam a visão sistêmica, o pensamento crítico, a colaboração e a criatividade.

Por fim, no plano operacional, as profundas mudanças em curso nas áreas da educação, saúde, segurança pública, transportes, energia, sustentabilidade, transparência, só para citar algumas das mais representativas, vão requerer um radical reexame na forma pela qual o estado trata esses setores, de modo a garantir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas traçadas no segmento estratégico. Ainda no campo operacional, a rápida ampliação no acesso à internet a partir de dispositivos móveis, como tablets e principalmente smartphones, abre para os governos uma nova e poderosa forma de acesso e de cooperação com a população que o obrigará a uma ampla revisão na forma de entrega de serviços aos cidadãos.

Para aprofundar o exame das questões propostas nestas notas introdutórias, o presente artigo foi dividido em três segmentos.

No primeiro deles, vamos falar sobre a atual forma de trabalhar dos governos, apontando suas principais características.

No segundo, e principal segmento deste *paper*, está a nossa proposta dos pontos críticos, hoje negligenciados ou tratados de forma marginal, que devem passar a integrar o radar dos governos do século XXI, de modo a realinhá-lo com as características e demandas era do conhecimento e, com isso, garantir a ele a qualidade necessária para comandar a complexa cadeia de atividades que molda os incertos tempos atuais.

Nossa análise se encerra, por fim, com o capítulo de conclusões recomendações.

Ao longo do texto, nas notas indicaremos alguns links apontando para sites de interesse, bem como para documentos que podem ser baixados a partir da internet. No final, apresentamos algumas referências que embasam muitos dos nossos comentários.

Como os governos trabalham

Os governos atuais, tal como a maioria das organizações, foram moldados a partir dos modelos e técnicas criados pela era industrial.

Essa "nova" maneira de encarar o mundo começa a se esboçar no final do século XVIII, com a primeira grande onda industrial, e ganha contornos mais definitivos no início do século XX, com a consolidação de uma sociedade urbano-industrial e dos procedimentos a ela associados.

A maturação e irradiação desse modelo, a partir das primeiras experiências postas em prática pela então nascente indústria automobilística, permitiu que ao longo do século XX ocorresse um espetacular salto de 50 vezes na produtividade do trabalho manual.[4]

Esse arranjo aparentemente inquestionável passa, no entanto, a merecer crescentes reparos a partir do final do século passado com o surgimento e a maturação de novas tecnologias e modelos de negócio que somados começam a construir uma nova economia, centrada no conhecimento, e que abriga dentro delas paradigmas bem distintos do que aqueles criados pela indústria tradicional.

Pedra angular no pensamento de Peter Drucker,[5] os conceitos de que a elevação da produtividade do trabalhador do conhecimento não responde à mesma dinâmica do trabalhador manual e que a manutenção de altos níveis de produtividade só será obtida com o uso de *novas técnicas e métodos de trabalho*, embora remontem a meados do século passado, somente agora começam ser mais bem compreendidos e postos em prática.

No caso do setor privado, como já mencionamos anteriormente, a queda nos níveis de produtividade leva à perda de mercado, à incorporação por outra organização ou, no limite, ao desaparecimento.

No caso dos governos, que não podem falir, a persistência em adotar métodos, técnicas e processos que vão se tornando obsoletos conduz ao enfraquecimento institucional, à deterioração da gestão pública e à incapacidade de prover serviços adequados.

Na sequência, vamos destacar e comentar alguns princípios concebidos na era industrial, que já começam a ser revistos nas organizações privadas, mormente nas que lidam com produtos e serviços de alta sofisticação, mas que permanecem ainda muito presentes no setor público.

Hierarquia

A hierarquia é a expressão mais forte da divisão entre quem pensa, quem

manda e quem executa. Esse desenho organizacional adotado pelas empresas a partir do início do século XX foi se ampliando com o passar dos anos, na medida em que se tornou um dos principais alicerces da melhoria na produtividade de uma economia de massa, centrada na produção de bens materiais, altamente padronizados dependentes de pesados investimentos em bens de capital. O saber, nesse modelo, fica concentrado em poucos cérebros no alto da pirâmide, a quem cabe definir prioridades, estruturas, métodos de trabalho. Abaixo desse segmento vão se distribuindo funções cuja qualificação e autonomia diminuem rapidamente conforme se caminha para a base da pirâmide.

Nos dias atuais, de mudanças rápidas, tecnologias baratas, softwares poderosos e demandas sociais explosivas, essa estrutura rígida de comando e controle começa a entregar menos benefícios e a amplificar os problemas, dando lugar, por isso, a estruturas mais enxutas e flexíveis. No caso particular da administração pública, na qual a proliferação de níveis hierárquicos é quase que uma marca registrada, esse excesso de caixinhas dificulta a percepção das mudanças aceleradas que ocorrem fora no "mundo real", alterações estas que vão gerar problemas de alta complexidade que, via de regra, irão surpreender e deixar atônitos os governos.

Mais que isso, essa estrutura hierárquica teoricamente concebida para racionalizar a ação governamental irá, ao contrário, nas palavras de Edgar Morin,[6] estimular a o alheamento e a corrupção, na medida em que dificulta a responsabilização pessoal, desestimula o comprometimento e a mata a solidariedade, três princípios básicos do serviço público.

Setorialização

As competências e serviços governamentais foram ao longo do tempo sendo subdivididos em unidades cada vez mais especializadas, dando origem a um contínuo aumento no número de ministérios, secretarias, diretorias, departamentos, autarquias, empresas de economia mista, fundações etc.

Esse movimento que pretendia evidenciar e priorizar algumas funções e serviços governamentais acabou, ao contrário, na imensa maioria dos casos, apenas ampliando os recursos destinados as atividades-meio, sem promover a melhoria na prestação desses serviços.

Mais recentemente, com o aumento da complexidade e consequente inter-relação dos problemas enfrentados pelos governos (saúde, educação, sustentabilidade, combate ao tráfico, mobilidade, zeladoria urbana, só para citar alguns segmentos) ficou praticamente impossível estabelecer limites setoriais para ações que requerem tratamento multidisciplinar, o que torna a expansão de unidades ainda mais inócua.

Especialização

A setorialização acaba por estimular outra forte característica da era industrial, qual seja, a especialização. Certos problemas só podem ser tratados por profissionais altamente especializados naquilo que fazem. Também aqui, o

passar dos tempos e a sofisticação da economia começou a comprometer essa postura. Na medida em os problemas foram se tornando mais complexos e interligados, vai caindo a possibilidade de serem atacados, de forma efetiva, a partir um só saber, por mais qualificado que seja quem o detém. A especialização, que no início do processo industrial gerou ganhos extraordinários de produtividade, já comentados anteriormente, não produz os mesmos resultados para problemas complexos nos quais a visão sistêmica passa a ser essencial.

Nos governos, o fracasso das ações que desconsideram uma visão mais compreensiva dos problemas tem levado a um contínuo agravamento dos mesmos. Saúde, educação, segurança pública, só para citar, alguns setores faz já algum deixaram de ser questões que podem ser tocadas por especialistas de cada uma das áreas, por mais traumático que isto possa parecer.

Defasagem do arcabouço legal

O setor público, no exercício de suas funções, foi gerando ao longo dos tempos um enorme conjunto de leis, decretos, normas, resoluções e outros diplomas legais que tendem a protegê-lo de desmandos, incentivar ou coibir atividades etc.

Também aqui, a mudança rápida de cenários, a sofisticação da sociedade, a desmaterialização da economia, a globalização, a explosão de novos modelos de negócios provocam uma contínua perda do poder de regulação desses instrumentos que não mais conseguem acompanhar a dinâmica dos fatos, criando um perigoso descompasso entre o que é enxergado e monitorado e o novo, não percebido.

Em síntese, essas quatro características somadas acabam gerando uma máquina pública pesada, excessivamente burocratizada, autocentrada e inibidora da mudança, incapaz de perceber e acompanhar a profundidade e a velocidade de uma sociedade complexa e plural e uma economia cada vez menos materializada, na qual a inovação passa a ser a rotina.

O que os governos precisam enxergar

Impulsionada pela disponibilidade de novas tecnologias, metodologias e materiais, uma parcela crescente das organizações privadas, mormente daquelas que atuam em setores mais sofisticados, tem procurado, até por uma questão de sobrevivência, alinharem-se com os métodos e ações de uma nova economia centrada no conhecimento.

Embora a inovação ainda esteja longe de ser uma marca predominante na maioria delas, a preocupação com o tema vai rapidamente superando o estágio da simples retórica passando a ocupar lugar mais destacado na formulação das estratégias, na adoção de práticas de trabalho e no lançamento de produtos e serviços.

Já nos governos, as iniciativas de inovação ficaram até aqui circunscritas

a um conjunto bastante limitado de países, estados e prefeituras mais atentos às necessidades de mudança. Em nosso país, o setor público ainda compreende pouco as mudanças profundas que ocorrem na economia e na sociedade contemporâneas, má percepção essa que leva a exclusão da inovação de seu radar.

Os autores deste texto, na qualidade de servidores de carreira que têm a inovação como objeto central de trabalho, entendem que o setor público, em todos os seus poderes e esferas, deverá obrigatoriamente promover mudanças profundas que lhe permita uma inclusão afirmativa nessa era de mudanças aceleradas. Perder a sociedade de vista compromete projetos de crescimento e combate à desigualdade e degrada a entrega de serviços.

O elenco de medidas para que isso ocorra é imenso e de difícil implementação, na medida em que envolve mudanças de modelos mentais, paradigmas, cultura e valores, que se acumulam de há muito, mas que ao contrário de uma máquina, não podem ser simplesmente desligados de uma hora para outra. Por outro lado, abdicar de tentar implantá-las significa, de antemão, dar o jogo por perdido, que segundo nosso entendimento seria a pior alternativa.

É certo também que as ondas da inovação não atingirão o Estado de maneira uniforme e organizada e muito menos dependerão apenas de decisões tomadas de cima para baixo. Ao contrário, pensamos que práticas inovadoras podem ocupar a agenda de pequenas prefeituras, escolas, hospitais, creches, ou de qualquer unidade governamental que tocada pela vontade de mudar mobilize pessoas, servidores e cidadãos, para esse esforço.

Na sequência, iremos apontar e comentar alguns pontos que julgamos possam ajudar esse conjunto de pessoas a encarar esse enorme desafio.

Antes de abordarmos esses pontos convém, no entanto, definir qual o significado de inovação no contexto de nosso documento.

Inovação organizacional em governo

A expressão inovação esteve ao longo da história, umbilicalmente associada à tecnologia, podendo ser definida como a implementação de um processo ou produto – bem ou serviço – novo ou significativamente melhorado.

De 2005 para cá, no entanto, essa definição foi ampliada de modo a abarcar novas formas de inovação mais condizentes com a economia do conhecimento. Essa atualização foi trazida a público pela Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), ao divulgar a mais recente versão do "Manual de Oslo", considerada a maior referência global sobre inovação. Nesse documento,[7] a OCDE propõe uma visão do termo inovação, acrescentando à definição clássica, mencionada acima, duas outras formas de inovação, a *organizacional*, que utilizamos neste *paper*, e a de *marketing*.

Segundo o manual, "a inovação organizacional estuda as mudanças orientadas para melhorar a qualidade e a eficiência do trabalho, acentuar a troca de informações e refinar a capacidade empresarial de aprender e lançar mão de conhecimentos e tecnologias que afetam o desempenho da entidade".

A OCDE fixa, ainda, cinco grandes objetivos para a inovação organizacional, por nós adaptados ao contexto governamental:

- Abrir as janelas do setor público para o futuro;
- Estimular a satisfação do servidor, maior detentor do capital intelectual que conduz à inovação, no local de trabalho;
- Melhorar o acesso do governo ao conhecimento externo;
- Reduzir custos (administrativos, de transação, de suprimentos, entre outros);
- Garantir a representatividade dos governos.

A aplicação mais consistente da inovação organizacional em governo requer, como dissemos anteriormente, mudanças significativas no modo de encarar o governo e a sociedade. Na sequência do documento, iremos abordar aquelas que à luz de nossa experiência profissional parecem ser as mais importantes e que, uma vez adotadas, geram a criação de um ambiente favorável à paulatina adoção do *modus operandi* da inovação continuada.

Oxigenação da hierarquia

Se, por um lado, é praticamente nula a possibilidade de que o setor público, em um piscar de olhos, achate seus organogramas, eliminando caixinhas e gorduras que perderam a razão de ser, por outro lado, também é certo que a manutenção da estrutura atual torna-se insustentável, na medida em que vai se tornando mais evidente a ampliação do abismo entre as práticas do setor público e as da cidadania, a quem os governos devem servir.

O estado brasileiro historicamente tem demonstrado dificuldades em regular e acompanhar a dinâmica do segmento privado da sociedade. Em anos recentes, no entanto, a distância entre ambos os setores tem se ampliado. Isso se dá, fundamentalmente, pela sofisticação e complexidade que marcam a economia e a sociedade atuais. No plano particular das relações com a cidadania, a explosão das mídias sociais e o barateamento dos dispositivos móveis de comunicação permitiram a ela articular-se em rede e de forma instantânea.

Na medida em que redes instantâneas caminham muito rápido e burocracias inchadas muito devagar, torna-se óbvio que se os governos quiserem continuar a enxergar e representar a sociedade vão ter que aumentar o passo.

No curto prazo, considerando as restrições comentadas há pouco, essa aceleração passa pela adoção de medidas tais como:

- Estímulo à criação de *comunidades de prática*,[8] que propiciem canais de comunicação permanentes entre servidores de funções afins (compras, serviços, pessoal etc.) independentemente de seu posicionamento hierárquico e órgão de atuação. Essa forma de trabalhar permite a troca rotineira de experiências que, por sua vez, conduz a diminuição de custos, rapidez nas respostas e aumento da qualidade do trabalho realizado.

- Transferência de funcionários de atividades burocráticas autocentradas para atividades de conexão direta da cidadania para fornecimento de informações, prestação de serviços, acompanhamento de demandas, com o uso intensivo das mídias sociais e de aplicativos.
- Criação de estruturas transversais definidas em torno de projetos de maior complexidade e outras intervenções estratégicas que não fiquem circunscritas a uma única unidade administrativa, mas que, ao contrário, reúnam todos os segmentos de alguma forma envolvidos com a ação.

Utilização da inteligência coletiva do servidor

Hierarquias pesadas, além de criarem um muro entre o setor público e a sociedade em rede, dificultam a utilização, dentro da própria administração governamental, do imenso capital intelectual formado pelo agregado dos servidores. Embora exista no universo público um conjunto bastante alentado de boas práticas no campo da gestão e da prestação de serviços, e esse Congresso é uma evidente representação desse fato, o fomento a inovação ainda é muito tímido e pontual, comparado ao imenso potencial disponível.

Programas contínuos que compreendam todo ciclo da gestão da inovação não são prioritários no setor público nacional, até onde nos seja permitido observar.

A ruptura desse padrão de desperdício do conhecimento governamental passa pela adoção de um conjunto articulado de procedimentos[9] de estímulo à inovação que incluem:

- Definição de estratégia e objetivos;
- Estabelecimento de governança para inovação;
- Alocação de recursos financeiros;
- Alocação de pessoas;
- Promoção da gestão do conhecimento;
- Estímulo à geração de ideias e *insights*;
- Estabelecimento de processos e estruturas claras para implementação da inovação;
- Definição de métricas e recompensas;
- Oxigenação da cultura organizacional; e,
- Adoção de metodologias colaborativas.

Apoio a inovação aberta

Se a utilização do potencial inovador gerado dentro do próprio setor público é fraca, o apoio à inovação aberta, entendida aqui como um esforço sistemático de consulta, estímulo e internalização da inovação gerada pela cidadania que possa melhorar o governo em seus diversos níveis e setores, é ainda mais incipiente.

O discurso e a prática dos governos ainda não incorporam o imenso potencial criativo da sociedade. Embora a legislação que regula a abertura de dados por parte dos governos tenha avançado de forma notável nos últimos anos, a disponibilidade efetiva de dados postos à disposição da cidadania ainda é muito pequena e cifrada.

Mais que isso, a utilização desses dados tem muito mais o viés de ampliar o controle social dos governos, o que é muito bom, do que o fomento a novos negócios, igualmente desejável.

Do lado da sociedade, o cidadão comum e mesmo os novos empreendedores, estabelecidos sob a forma de *startups*, têm grande dificuldade em compreender o vem a ser essa "coisa" complexa chamada governo e como se relacionar e negociar com ele.

O caminho aqui passa por definir uma política clara priorizando o uso de ideias e soluções emanadas da sociedade, que envolveria procedimentos muito semelhantes aos apontados antes, aos quais se somaria a definição de uma legislação mais flexível que facilitasse essa aproximação.

Estímulo ao intraempreendedorismo

Ainda como subproduto da hierarquia exacerbada, o intraempreendedor governamental é quase que uma figura de ficção. Iniciativas desse tipo em hierarquias extremamente verticalizadas normalmente não passam do primeiro chefe consultado.

Governos mais avançados, em outros países, percebendo o poder modernizador de tais iniciativas para melhoria do governo já começam a definir políticas de incentivo a essas ações que podem chegar, no limite, ao financiamento para a abertura de um novo negócio, onde o estado não seja mais o patrão inibidor e sim o cliente interessado.

Adoção de novos métodos e técnicas gerenciais

Como mencionou Peter Drucker, os métodos de trabalho do profissional do conhecimento são totalmente distintos daqueles concebidos para o trabalho manual. Enquanto aqueles estavam mais presos ao aumento da produtividade do que já existe, os novos devem estimular a geração de novos produtos e serviços que possam propiciar inovações incrementais e até mesmo disruptivas, gerando novos modelos de negócio.

Essas novas metodologias têm como traço comum o fato de serem centradas no ser humano, o único "recurso" capaz de inovar. A mais destacada dessas metodologias, adotada por um crescente número de organizações, inclusive governamentais, é o *design thinking*, procedimento centrado no ser humano, voltado para a solução de problemas e para a descoberta de novas oportunidades de negócio, a partir do uso integrado de técnicas e ferramentas que estimulem a criatividade e a colaboração, envolvendo as etapas do entender, observar, definir, idealizar, prototipar e testar.

Outra metodologia centrada no ser humano é o *storytelling* corporativo, que transforma o antigo e fascinante hábito de contar histórias em narrativas bem estruturadas que sirvam para ressignificar trabalhos, estimular o comprometimento e mudar a cultura organizacional.

Além dos dois exemplos aqui citados, aos quais se somam as comunidades de prática, já mencionadas antes, uma série de outras técnicas e métodos sai diariamente da academia, e começam a ser adotadas em escritórios especializados em estimular a inovação nas organizações privadas e governamentais.

Reinvenção dos programas de qualificação

Obviamente, a chegada de novos métodos e técnicas gerenciais aliada às mudanças aceleradas que temos abordado neste texto transforma os programas de capacitação realizados nas organizações, inclusive governamentais, em ações estratégicas.

Em nossa visão, esses programas são fundamentais para requalificar equipes que ainda carregam dentro delas os modelos mentais e as técnicas criadas durante a era industrial e que precisam ser descartados com a mesma velocidade com que se instala a economia centrada no conhecimento.

Cabe enfatizar, no entanto, que embora essenciais, os programas de formação, não devem investir tempo e dinheiro, olhando para trás, priorizando o ensino de competências que em breve serão descartadas, e deixar de prover conteúdos nascentes e ainda pouco percebidos. Mais que isto, eles não devem, igualmente, ser apenas um monótono desfilar de conceitos que serão esquecidos tão logo o servidor volta à sua realidade.

Eles devem na verdade, ser reinventados, em termos de conteúdo e formato.

Em termos de conteúdo, é oportuno citar algumas disciplinas que, segundo nossa percepção, devem integrar um programa de capacitação:

- Uso do pensamento sistêmico na atividade gerencial;
- Gestão do conhecimento e da inovação em governo;
- *Design thinking* para ambientes governamentais;
- *Design* de serviços públicos;
- Gestão de projetos governamentais complexos;
- Técnicas de negociação;
- Empreendedorismo no serviço público;
- Novos modelos de negócio para a atividade governamental;
- Entrega de serviços públicos digitais;
- Utilização da inteligência coletiva para melhoria do serviço público,
- Uso de mídias sociais;
- *Storytelling* para registro da memória governamental; e,
- Criação de comunidades de prática.

Quanto ao formato, os programas de capacitação devem necessariamente considerar a rotina dos servidores, e utilizar, intensamente sessões práticas, vivências, oficinas que discutam e proponham soluções criativas para problemas presentes e emergentes na agenda dos servidores.

Para estimular essa abordagem, estamos, também, recomendando a criação de *laboratórios de inovação em governo*, ambientes permanentes nos quais problemas complexos do setor público possam ser examinados dentro de uma óptica transdisciplinar, utilizando metodologias colaborativas centradas no ser humano e que culminem com a prototipação de soluções. Com esse propósito iremos inaugurar, ainda neste exercício, o Laboratório de Inovação em Governo do Estado de São Paulo – igovLab, fruto da cooperação entre diversos órgãos de governo e a Universidade de São Paulo.

Uso intensivo das mídias sociais

As mídias sociais, a cada dia que passa, ampliam sua utilização no ambiente corporativo. Enxergadas de início como simples veículos de comunicação interpessoal, com o passar do tempo elas passaram a ser utilizadas pelo mercado como instrumento efetivo para valorização de marcas, desenvolvimento de campanhas, identificação de clientes, impulsionamento de vendas, desenvolvimento novas oportunidades de negócio, só para mencionar alguns usos.

Os governos, ao contrário, ainda hesitam em adotar esse instrumento de forma mais consistente. Embora de cinco anos para cá, os governos tenham incrementado seu uso para comunicação com a cidadania e para a prestação de serviços, esse movimento ainda absolutamente marginal.

De uma forma geral, a percepção predominante do setor público em relação a essas ferramentas ainda pende para o lado da proibição, por motivos que vão da ideia bizarra da indução à ociosidade, até o questionamento da segurança dos computadores.

Nosso ponto de vista em relação às mídias sociais é de que seu uso deve ser incentivado por acreditarmos que elas sejam um poderoso e pouco custoso instrumento para fornecimento de informações, aceleração de respostas às demandas da cidadania, entrega de serviços e compreensão das formas contemporâneas de comunicação da sociedade contemporânea.

Na proposta de capacitação que apresentamos, consideramos imprescindível que os funcionários sejam amplamente qualificados primeiro para entender e depois para utilizar esses.

Adoção de tecnologias de apoio à inovação

As modernas tecnologias ainda são muito pouco utilizadas e mal compreendidas pelos governos. A utilização de smartphones, tablets, câmeras digitais, filmadoras, dispositivos vestíveis, aplicativos etc., tal como as mídias sociais, ainda é vista com desconfiança. Os governos enxergam as tecnologias, na melhor das hipóteses, como *veículos de automação*, mas nunca de *criação* que podem

melhorar radicalmente ações na área da educação, saúde, segurança pública, mobilidade, e diversos outros setores.

Tal como no caso das mídias sociais, também aqui acreditamos que programas de capacitação sejam fundamentais para que os funcionários passem progressivamente a encarar a tecnologia não mais como um bicho de sete cabeças, altamente especializado, e sim como um instrumento de criatividade e inovação que pode melhorar o serviço público em praticamente todos os seus campos de atuação.

Estabelecimento de novas formas de parceria envolvendo* startups *e empreendedores sociais

As parcerias público-privadas crescentemente utilizadas pelos governos ainda são entendidas como um mecanismo de atrair capitais para realização de obras ou serviços para os quais os governos tenham esgotado sua capacidade financeira de atuar.

Esse conceito, segundo nosso julgamento, pode ser ampliado para parcerias com *startups* e empreendedores sociais que não possuem capital financeiro, mas que trazem dentro deles capital intelectual da melhor qualidade, que poderá ajudar os governos a melhorar serviços que ele já entrega, bem como viabilizar a realização de outros tantos.

Nesse caso, consideramos fundamental que os governos criem um ambiente de negócios que atraia esse tipo de empreendedor, envolvendo mecanismos de financiamento, formação, abertura de espaços, atualização da legislação, entre outras.

Novos modelos de negócio

A rápida expansão do ecossistema global de inovação, centrado no surgimento de *startups*, tem gerado novos modelos de negócio que colocam em xeque formas tradicionais de entrega de serviços. Baseada em ideias criativas e aplicativos elegantes, *startups* tais como 99Táxis,[10] voltada para agilização da solicitação de táxis, Airbnb,[11] dedicada ao aluguel de acomodações particulares e Uber[12] centrada no uso de carros comuns para realização de deslocamentos, previamente acertados, só para citar três delas, em prazo bastante curto, tornaram-se referências nos respectivos segmentos.

Tais como esses, diversos modelos de negócio até aqui desconhecidos certamente surgirão nos próximos anos trazendo para os governos um novo e estratégico foco de atenção, que envolverá questões regulatórias, tributárias, e vinculadas à formulação de políticas públicas de incentivo, entre outras.

A *questão regulatória* irá aflorar sempre que novos modelos vierem se chocar com formas tradicionais, provocando conflitos que caberá ao setor público arbitrar. A *vertente tributária* surge como elemento estratégico na medida em que novos modelos significam, pelo lado positivo, novas oportunidades de arrecadação que, dada a virtualização da economia, irão requerer dos governos

modelagens e simulações muito distintas das tradicionais e, pelo lado negativo, possíveis quedas de arrecadação derivadas de crises em setores tradicionais atingidos pelos modelos inovadores. Por fim, *políticas públicas* que atraiam *startups* normalmente são muito diversas daquelas que objetivam atrair indústrias ou outros negócios onde a localização está vinculada a disponibilização de espaço e infraestruturas físicas. *Startups*, ao contrário, são atraídas por um ecossistema bastante específico, envolvendo formas de financiamento, disponibilidade de infraestrutura digital, qualidade de vida, pessoas talentosas e criativas etc.

Virtualização na prestação de serviços

Além dos aspectos evidenciados na rubrica anterior, a desmaterialização da economia afeta também a forma pela qual o setor público presta muitos de seus serviços. Novas tecnologias móveis e aplicativos de rápida implementação viabilizam formas criativas de prestação de serviços que tornem mais cômoda a vida do cidadão, evitando deslocamentos que podem ser substituídos por entregas "em domicilio". A virtualização na entrega de serviços tem ainda o mérito de reduzir os crescentes custos de infraestrutura física para acolhimento dos cidadãos.

Conclusões e recomendações

Como mencionamos ao longo do texto, embora a necessidade de mudanças estruturais no serviço público torne-se a cada dia que passa mais evidente – as frequentes manifestações de rua exemplificam esse clamor –, a implementação dessas mudanças não é tarefa fácil, que ocorra por uma canetada dos governantes, revogando o passado e instaurando o futuro.

Entendemos que a maioria das ações que estamos propondo não deve ser encarada como atribuição exclusiva do "governo", no sentido clássico da palavra. A agenda de transformações que indicamos ao longo do texto é de tal forma complexa que demanda, antes de tudo, a ampliação da sensação de pertencimento de servidores, políticos, cidadãos, organizações não governamentais, sindicatos, associações, empreendedores sociais, universidades e empresas privadas. Ninguém pode ficar alheio.

Sob esse prisma, a grande tarefa dos governos do século XXI será modelar novos formatos que requalifiquem a compreensão do que vem a ser o serviço público, engajando nesse esforço todo e qualquer segmento que, mesmo que formalmente não pertença aos quadros públicos, possa contribuir para seu arejamento e melhoria.

Para avançar, nesse esforço, será igualmente fundamental encarar a inovação, não apenas como uma questão técnica, discutida na academia ou em centros de pesquisa, mas como um valor em si, a ser buscado por todos que ambicionam um país mais próspero e inclusivo.

Essa iniciativa, mais do que uma ação burocrática tão a gosto dos governos, demanda o descarte de muitos dos paradigmas trazidos do século XX,

absolutamente superados pela dinâmica das transformações sociais, culturais, políticas, econômicas e tecnológicas dos dias atuais.

Predisposição para ouvir, humildade para mudar, interesse em colaborar são algumas das palavras de ordem que devem ser trazidas à mesa, espaço no qual o "não dá" seja um mero figurante.

É com esse espírito que este documento foi construído.

Notas

1 Segundo o estudo "State of Connectivity: 2014 – A Report on Global Internet Access", elaborado pela Internet.org, disponível para download, quando da elaboração deste *paper*, em: <https://fbnewsroomus.files.wordpress.com/2015/02/state-of--connectivity1.pdf>.

2 Segundo dados do site *Get2Growth*, disponíveis, quando da elaboração deste *paper*, em: <http://get2growth.com/how-many-startups/>.

3 Segundo dados do estudo "Creative Destruction Whips through Corporate America", publicado pela empresa de consultoria Innosight, especializada em estratégias para inovação, disponível para download, quando da elaboração deste *paper*, em: <http://www.innosight.com/innovation-resources/strategy-innovation/upload/creative--destruction-whips-through-corporate-america_final2012.pdf>.

4 Cifras apontadas no prefácio do livro *Effective knowledge work*, escrito por North e Gueldeberg (2011).

5 Embora perpasse grande parte de sua obra, destacamos aqui a publicação "Gestão", lançada em 1973, revista e atualizada em 2008, e publicada no Brasil em 2010 (Drucker; Maciariello, 2010).

6 Conforme exposto no trabalho "Podemos reformar a administração pública?" (Morin, 2004).

7 Disponível para download, quando da elaboração deste *paper* em: <http://www.uesc.br/nucleos/nit/manualoslo.pdf>. Acesso em: 5 de novembro de 2013.

8 Um exemplo bastante didático sobre o uso de comunidades de prática em governo pode ser visto no vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tkYvUZwov0c>, que retrata uma comunidade compras envolvendo servidores do estado de São Paulo

9 Destacados em Terra (2012).

10 Disponível em: <http://www.99taxis.com/>.

11 Disponível em: <https://www.airbnb.com.br/>.

12 Disponível em: <https://www.uber.com/pt/>

Referências

DRUCKER, P. F.; MACIARIELLO, J. A. *Gestão*. Rio de Janeiro: Agir, 2010.

MORIN, E. Podemos reformar a administração pública? In: XI CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Madrid: CLAD, 2004.

NORTH, K.; GUELDNBERG, S. *Effective knowledge work*: Answers to the management challenges of the 21st Century. United Kingdom: Emerald Group Publishing Limited, 2011.

TERRA, J. C. (Org.) *10 dimensões da gestão da inovação*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

RESUMO – Os governos, tal como muitas das grandes organizações, ainda funcionam dentro de uma modelagem desenvolvida há mais de cem anos, que tem como marcas centrais a hierarquia, a centralização e a especialização. Essa engrenagem que permitiu avanços notáveis na produtividade do trabalho manual ao longo do século XX, vai progressivamente perdendo sua efetividade ao se defrontar com uma economia globalizada e sofisticada, centrada no conhecimento e no uso criativo de novas tecnologias e materiais e com uma sociedade articulada em rede, plural e reivindicativa. Neste texto, buscamos detalhar os principais pontos de estrangulamento que impedem o setor público de dar respostas efetivas para problemas complexos e apontar as mudanças necessárias para que a inovação seja captada pelos radares dos governos, direcionados para uma sociedade que não existe mais.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação, Inovação em governo, Inovação organizacional, Novos modelos de negócio, Conhecimento.

ABSTRACT – Governments, like many other large organizations, still work within a framework developed over a hundred years ago, with hierarchy, centralization, and expertise as its main features. This arrangement, which that has enabled remarkable advances in the productivity of manual labor throughout the twentieth century, progressively loses its effectiveness when confronted with a globalized and sophisticated economy, centered on knowledge, creativity, and the use of revolutionary technologies and materials in a plural, demanding and networked society. In this paper, we try to detail the main bottlenecks that prevent the public sector from giving effective answers to complex problems, and point out the changes needed for innovation to be captured by government "radars", currently aimed at a society that no longer exists.

KEYWORDS: Innovation, Innovation in government, Organizational innovation, New business models, Knowledge.

Roberto Agune é arquiteto, consultor em Inovação no setor público, ex-coordenador da Unidade de Inovação da Subsecretaria de Parcerias e Inovação da Secretaria de Governo de São Paulo. @ – rmagune@uol.com.br

José Antônio Carlos é economista, consultor em Gestão do Conhecimento e Inovação no setor público. @ – jacbrasp@gmail.com

Recebido em 14.6.2017 e aceito em 17.7.2017.

[I, II] Secretaria de Gestão Pública, Governo do Estado de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil.