



Inovação e Governança na Gestão Pública: Reflexões sobre um processo adotado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Sandro Trescastro Bergue¹

Janaina Mendes de Oliveira²

Matheus Boni Barbosa³

Resumo: A inovação nas organizações públicas, por sua importância e atualidade, é o objeto deste estudo, que procurou refletir sobre a teoria a partir de um caso prático na Assembleia Legislativa do Estado do RS. Apesar das diversidades encontradas no serviço público, é possível a transposição de conceitos e tecnologias de gestão inspirados em práticas do setor privado, devida e criticamente ressignificados para a realidade da administração pública. O estudo evidencia a adoção do conceito de governança pública no poder legislativo, o desenvolvimento de um programa-piloto de governança estratégica sem a contratação de Consultoria, a mobilização de competências dos servidores do Parlamento e o emprego de tecnologia de fronteira assentada em *business intelligence*. Assim, a inovação na administração pública é possível, mesmo considerando os obstáculos existentes, servindo de referência à proposição de um programa estruturado que possa resolver as necessidades internas de modo que a sociedade venha a ter melhores serviços.

Palavras-chave: Gestão Pública. Inovação. Governança Pública.

1. Introdução

Os governos têm investido na modificação de antigos padrões de funcionamento das organizações, derivados dos valores burocráticos destoantes dos anseios sociais contemporâneos relacionados a uma administração transparente, moderna, aberta e receptiva à participação dos seus usuários e de seus prestadores.

Diante do aumento das tensões de cobrança da sociedade em relação ao desempenho das organizações públicas, uma das facetas de resposta, nesse particular, inclusive no plano simbólico, se processa com a adoção de novos conceitos de gestão ou tecnologias gerenciais emergentes, que passam a operar, seja no plano do discurso, seja na órbita das transformações efetivas que se imprimem nas formas de pensar e nas práticas de gestão dessas organizações.

¹Doutor em Administração. Diretor da Escola Superior de Gestão e Controle do TCE RS. *E-mail:* bergue@tce.rs.gov.br

²Professora Adjunta do Mestrado em Administração Pública - Universidade Federal de Pelotas UFPEL. *e-mail:* janainamendes@uol.com.br

³ Mestrando em Administração Pública- UFPEL. Administrador na Universidade Federal do Pampa. *E-mail:* bonibarbosa@gmail.com



Assim, os agentes públicos, neste desafiador cenário de gestão, passam a requerer novas metodologias de trabalho e, portanto, é imprescindível o estímulo à inovação.

A inovação no setor público tem se apresentado como um tema emergente e promissor em um contexto de transformações motivadas pela abalada legitimidade das instituições públicas. A partir das constatações de De Vries, Bekkers e Tummers (2016), podemos definir a inovação no setor público como a introdução de novos elementos, em um serviço público, sob a forma de novos conhecimentos, novas formas de organização e/ou novas habilidades gerenciais ou presenciais, que representem a descontinuidade com o passado. Os autores realçam que a inovação não deve se limitar a uma nova ideia, mas que também tem de ser posta em prática.

Além disso, ocorre a influência de formas alternativas de controles e da tecnologia que se colocam como determinantes da nascente configuração da Administração Pública. Serve de embasamento para apreciação deste modelo: as funções organizacionais, estruturas orientadas às necessidades, avanços nos processos administrativos, inclusão de controles e de sistemas informatizados.

Deste modo, o presente artigo tem como objetivo descrever e refletir um tipo de inovação na Gestão pública, mais especificamente aplicada ao poder legislativo do Estado do Rio Grande do Sul.

Assim, pretende-se abordar o tema da inovação na gestão pública, sob a perspectiva teórica, de maneira a favorecer tanto à reflexão sobre a importância da temática, em termos de sua inserção e influência na evolução histórica da administração pública, quanto à melhor compreensão da adoção do conceito de governança pública, refletido na apresentação do caso do projeto piloto de implementação do Programa de Governança na Assembleia Legislativa do Estado do RS.

Acredita-se, portanto, que o estudo contribuirá na percepção da viabilidade da adoção de práticas de mudanças que podem contribuir para a eficiência do serviço público e consequentemente na melhoria no uso dos recursos provenientes da sociedade.

2. Inovação na administração pública



O corpo do trabalho deve ter ao menos uma parte destinada à discussão do problema de pesquisa, das descobertas da investigação ou das ideias apresentadas.

A inovação, especialmente no setor público, para ser entendida em sua plenitude, deve considerar os princípios específicos que regem a administração pública e seus órgãos públicos, o contexto histórico, político, social e econômico do ambiente mais amplo no qual estão inseridos, assim como, no âmbito particular, sobretudo do ponto de vista da gestão, conhecer a configuração interna das instituições, sua estrutura e cultura organizacionais, ou seja, como se prepara estratégica e operacionalmente para atender a seus objetivos. Para Spink (2006), é necessário compreender o contexto no qual o Órgão Público esta inserido para posteriormente analisar como a inovação se desenvolve, ou seja, a sua concepção.

Portanto, as práticas inovadoras no setor público brasileiro devem ser refletidas à luz deste cenário de convivência concomitante entre atributos de modelos de gestão “incompletos” (e com múltiplas características), desafios complexos que exigem competências dinâmicas, restrições financeiro/orçamentárias e a maior pressão dos atores sociais que cercam o Estado moderno, com sugestões agregadoras via Governança despontando no horizonte.

A melhor compreensão dos preceitos que definem a inovação no setor público, segundo Windrum (2008), passa por reconhecer a grande influência recebida do setor privado, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, tendo em vista à suposição de que este possuía um potencial inovador superior. Como consequência, houve a direta relação do conceito de inovação proveniente do contexto industrial privado para aplicação no setor público.

Apesar da dominância das pesquisas direcionadas à indústria de manufatura, em particular ligadas a alta tecnologia, Djellal, Gallouj e Miles (2013) apontam a insurgência, neste último século, das correntes que analisam as inovações em serviços, assim como nos serviços públicos. Os autores utilizam de quatro perspectivas teóricas: da assimilação, da diferenciação (ou demarcação), da inversão e da integração, para sugerirem formas de abordarem a inovação nos serviços públicos.



Quando tratam da perspectiva da diferenciação, apresentam duas características intrínsecas aos serviços, em contraponto aos bens: a intangibilidade e a interatividade. Na primeira, pode se tornar difícil avaliar o impacto econômico da inovação, na medida em que sua produção nem sempre possui “fronteiras” bem definidas. A segunda característica significa que o consumidor, cliente ou usuário está envolvido, de uma forma ou de outra, na produção do serviço, com impacto sobre a inovação nos serviços, como por exemplo, no surgimento de customizações, que implica numa organização interativa da inovação ao invés de linear. Apesar das duas se aplicarem ambas ao setor público e privado, o caráter “público” possui outras características específicas em relação às inovações voltadas aos mercados: a) é o sistema político, em vez dos acionistas, que mantém o controle dos serviços públicos. Assim, os problemas inerentes às relações entre Órgãos e Poderes são particularmente agudos nos serviços públicos; b) os princípios do serviço público (igualdade, imparcialidade, justiça, continuidade) que podem estimular a inovação, ao conduzir a formas específicas de inovação não técnicas e não comerciais, envolvendo questões domésticas, sociais e cívicas, ou seja, embutidas com a valorização das relações interpessoais, empatia, confiança, preocupação com a inclusão e igualdade de tratamento (DJELLAL, GALLOUJ e MILES, 2013).

Outra área de análise no campo da inovação pública são os fatores influentes relacionados ao processo de inovação. Os fatores podem, dependendo do nível em que atuam e do contexto específico, comportarem-se como condutores ou como uma barreira dentro do processo inovativo. Neste sentido, De Vries, Bekkers e Tummens (2016) dividiram os fatores influenciadores em quatro níveis: Nível Ambiental (por exemplo, mandatos políticos); Nível organizacional (por exemplo, recursos institucionais); Características da Inovação (por exemplo, complexidade da inovação); Nível individual / empregado (por exemplo, *empowerment*).

Com base nesta categorização dos fatores de influência em níveis, apresentam um modelo empírico para se estudar as inovações na esfera pública, a ser analisada relacionando os fatores descritos com os *outcomes* (resultados dos processos de inovação): aumento da eficácia/efetividade, aumento da eficiência, promoção do maior



envolvimento com parceiros privados, maior envolvimento com os cidadãos e o aumento da satisfação dos usuários dos serviços públicos.

De Vries, Bekkers e Tummers (2016) identificaram que a inovação no setor público não é apenas uma questão de eficiência, mas também se concentra na aquisição de confiança e legitimidade, isto é, a crença que os cidadãos têm de que os governos são capazes de lidar com os problemas que lhe dizem respeito. No entanto, duas tendências, de acordo com (Hartley, 2015), intensificam este desafio: a inovação dos serviços públicos deve operar com recursos muito limitados, dado o contexto financeiro de cortes nos gastos públicos após a crise financeira global. Neste cenário, a inovação deve ser estimulada a partir da redução dos custos de criação, desenvolvimento e triagem de inovações: ao invés de laboratórios de pesquisa e desenvolvimento (R & D) e estratégias de alto custo, a inovação também pode ocorrer *bottom-up* (de baixo para cima, em relação à hierarquia corporativa), por meio de funcionários próximos de onde os serviços são entregues, e pode ser realizada com o uso cuidadoso de recursos e evitando o desperdício.

2.1 Tipologias de Inovação na gestão pública

É valoroso para este estudo de caso reconhecer a importância dos esforços de pesquisadores em tipificar as inovações, pois fornecem relevante instrumental teórico a fim de auxiliar a compreender, conceitualmente, fenômenos empíricos relacionados com a inovação dentro da esfera pública. Por meio de uma revisão sistemática de 158 trabalhos selecionados da literatura do período de 1990 a 2014, De Vries, Bekkers e Tummers (2016), classificaram as inovações em quatro (4) tipos: 1) **inovação de processo** - que pode ser de dois subtipos: focada no núcleo tecnológico ou administrativo da organização, 2) **inovação de produto ou serviço**, 3) **inovação de governança**: desenvolvimentos de novas formas e processos para abordar problemas da sociedade específicos e 4) **inovação conceitual**: introdução de novos conceitos, quadros de referência ou novos paradigmas que ajudem a reformular a natureza dos problemas específicos, bem como suas possíveis soluções.

As inovações em governança e serviços seriam mais ambíguas, pois geralmente não se constituem em um artefato físico, mas tendem a estabelecer mudanças nas relações



entre provedores de serviços e usuários. Esta é a opinião de Hartley (2005), para a qual os julgamentos destes tipos de inovação devem ampliar o escopo e observar processos, os impactos e resultados organizacionais, bem como a geração de produtos, tendo em vista que, na prática, qualquer mudança pode ter elementos de mais de um tipo de inovação. Em se tratando da inovação baseada nos princípios da Governança em Rede, Hartley (2005) salienta o papel de liderança dos decisores políticos e gerentes públicos na tradução de novas ideias em novas formas de ação.

Dando ênfase à diferença entre a inovação em governança das inovações de produto / serviço / processo, Moore e Hartley (2008) chamam a atenção para o fato dela ser capaz de criar as condições sob as quais as demais inovações podem ser incentivadas a ocorrer. Isto acontece, pois mudam o que é produzido, como os novos produtos e serviços são distribuídos, como a responsabilidade da produção dos serviços é suportada e o que acontece com as condições materiais da sociedade. Segundo os autores, as inovações em governança se diferenciam em pelo menos cinco formas, altamente inter-relacionadas: 1) expandem o limite das organizações, criando produção baseada em rede; 2) aproveitam novas fontes de recursos (financeiros, mão-de-obra ou material), localizando e mobilizando aqueles anteriormente deixados de lado ou não totalmente explorados no esforço público; 3) dependem de diferentes instrumentos para atingir seus fins; 4) redistribuem o direito de definir e avaliar o valor do que está sendo produzido, isto é, deslocam ou ampliam o lócus das decisões; 5) são avaliadas em termos de justiça, equidade e avanços sociais que promovem, tanto quanto em relação à eficiência e eficácia.

Na visão de Scupola e Zanfei (2017), a transição de uma abordagem da Nova Administração Pública para um modelo de Governança em Rede implica uma maior distribuição de conhecimento e inovação em diferentes níveis organizacionais nas administrações públicas. As interações entre esses níveis organizacionais afetam crucialmente o desenvolvimento de novos serviços públicos. Os autores sugerem que as mudanças nos modos de governança afetam o equilíbrio entre os diferentes atores envolvidos, influenciando assim a natureza e a intensidade da inovação. Adicionalmente, argumentam que a transição para uma abordagem de governança em rede exige políticas



de informação que persistem ao longo do tempo e destinam-se a aumentar a colaboração entre diferentes atores.

Seguindo na mesma linha de raciocínio, Sorensen e Torfing (2016) consideram que as redes de governança podem aumentar a eficiência e a eficácia da regulação pública e da produção de serviços através do aprimoramento da troca de recursos e da coordenação pluricêntrica, além de aumentar a legitimidade democrática da governança pública, facilitando a participação nos processos públicos de tomada de decisão.

3. Metodologia

O estudo caracteriza-se como de natureza qualitativa, do tipo descritiva, onde se objetiva estabelecer relações entre variáveis, podendo ir além e determinar a natureza dessa relação, ou descrever características de uma população ou fenômeno (Gil, 2008).

Este estudo busca refletir sobre a inovação no serviço público mais especificamente a inovação em governança. Assim descreve-se um processo de implementação de um modelo de governança pública no poder legislativo do Estado do RS e partir da revisão teórica, faz-se análise dos resultados colhidos buscando demonstrar os benefícios, assim como obstáculos a serem superados.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, classifica-se como observação participante, que Segundo Cooper e Schindler (2016), permite coletar dados originais à medida que ocorrem em seu ambiente natural, sendo a do tipo direta mais flexível e propicia na captura de aspectos sutis de eventos e comportamentos, enquanto a análise documental utiliza fontes primárias, material bruto que ainda não recebeu tratamento analítico, envolvendo a busca em dados internos para entender o problema gerencial e para construção de ideias de solução.

Os dados foram colhidos no transcurso do processo, no período compreendido entre maio e novembro de 2016, a partir de observações decorrentes de participação direta no processo de levantamento do problema, diagnóstico e proposta de implantação do novo modelo, além de análise documental.

A partir da descrição do processo, fazem-se as reflexões sobre a inovação no setor público, mais especificamente na governança.



4. O modelo de governança no Poder Legislativo do RS

Inicialmente, o processo de adoção do conceito governança pública partiu de um diagnóstico de fragilidades do sistema de gestão vigente, que revelou carências que podem ser sintetizadas em dois eixos fundamentais: a) o planejamento orçamentário e financeiro (impondo-se a qualificação da elaboração da proposta orçamentária da Assembleia Legislativa, e a necessidade de instrumentos de acompanhamento e avaliação da execução orçamentária e financeira); e b) o apoio à tomada de decisão gerencial e política (qualificando o acesso a informações gerenciais, inicialmente por parte dos gestores e, posteriormente, passível de ser estendido aos demais membros do Parlamento). A adoção dos valores que conformam a governança no âmbito interno da Assembleia Legislativa significa, portanto, atentar para a articulação de pessoas e setores dos diferentes níveis e áreas organizacionais envolvidos em cada tema gerencial, reconhecendo-se que o arranjo em rede tende a contribuir para a superação dos condicionantes impostos pela hierarquia e a acentuada compartimentalização das estruturas (especialização), característica que acomete as estruturas organizacionais mais complexas. Esses agentes – especialmente os gestores de todos os níveis e áreas – devem operar colaborativamente desde as etapas de análise e diagnóstico das necessidades até a avaliação dos resultados, passando necessariamente pelo processo de elaboração das peças que compõem o sistema de planejamento integrado (PPA, LDO e LOA).

Entre as premissas fundantes da adoção do conceito de governança, consoante sustentado por Peters (2013) e Martins & Marini (2014), no plano das relações interdepartamentais, com vistas a uma gestão qualificada do Parlamento, estão: 1. o planejamento das ações de gestão, em especial aquelas do grupo investimentos, é essencial e prioritário; 2. a tomada de decisão administrativa requer fluxo de informações consistentes, atualizadas e tempestivas, apresentadas em níveis que avançam desde o essencial e agregado, ao analítico, para atender diferentes níveis de interesse e de decisão; 3. o engajamento de todos os gestores é essencial para a consecução dos resultados; 4. a transparência interna é condição de comprometimento dos gestores e demais agentes; 5. o investimento na capacitação dos gestores em caráter continuado é essencial para a



produção de valor público no Parlamento;6. a sinalização de diretrizes estratégicas para orientação das ações no curso da legislatura é condição de racionalidade e da efetividade da gestão do Parlamento.

Superado um debate inicial envolvendo a contratação de uma empresa de consultoria para implementação de inovações gerenciais, seguiram-se esforços tendentes a reorientar a proposição de soluções que, sem a mobilização de recursos financeiros, e com o envolvimento de servidores, atendessem efetivamente às necessidades prioritárias da fragilizada arquitetura de gestão do Parlamento. Surgiu a oportunidade, então, de desenvolver uma inovação gerencial a partir de um processo criativo, envolvendo direta, e tão somente, servidores públicos do Parlamento. Assumiu-se como fundamentos: 1. com custo zero (sem nenhuma contratação); 2. respondendo a necessidade efetiva do Parlamento, diagnosticada pelos gestores e servidores (não se tratava de produto oferecido por nenhuma consultoria); 3. com a mobilização de competências de pessoas da própria Assembleia Legislativa (servidores estudaram, debateram, testaram e desenvolveram conceitos e protótipos paralelamente à consecução das suas atividades de rotina); 4. utilizando tecnologia de fronteira em *business intelligence* (BI).

Importante destacar que a opção por envolver servidores do próprio Parlamento – o que se denominou de “Fazer em Casa” – não deveu-se somente à escassez de recursos financeiros, mas, especialmente, por outros três fatores essenciais: a) os traumas de experiências anteriores com contratações de consultorias; b) a crença compartilhada de que “fazer em casa” mobiliza, envolve, motiva e compromete as pessoas; e c) que os servidores de uma instituição têm ou podem desenvolver as competências necessárias ao enfrentamento de desafios complexos nas organizações públicas.

Assim, o modelo de governança que foi desenvolvido na Assembleia Legislativa do Estado do RS no ano de 2016, tinha dois componentes:

- a) a instalação de um Gabinete de Governança; e
- b) o desenvolvimento de instrumentos de governança, entre os quais se destacam os Mapas Gerenciais de Investimento e Custeio, e os Painéis de Indicadores Gerenciais, este último produzido a partir da customização de um aplicativo de *business intelligence* (BI) – que facilita o acompanhamento da gestão e a tomada de decisão.



O Gabinete de Governança foi instituído física e formalmente – Ordem de Serviço nº 01/2016, da Presidência da Assembleia Legislativa – com a finalidade de sistematizar procedimentos, instituir indicadores, estabelecer referências de resultados a serem alcançados, e, sobretudo, constituir um espaço de articulação político-administrativa e como instância mediadora de acompanhamento de ações e projetos. Os Mapas Gerenciais de Investimento e Custeio constituíam-se em demonstrativos de coleta, consolidação e referência para subsidiar as discussões relativas à elaboração da proposta orçamentária da Assembleia Legislativa. Em que pese tratar-se de ferramenta básica, seu impacto na qualificação da coleta sistematizada e justificada de dados relativos às necessidades das diferentes áreas pode ser percebido por ocasião da elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2017.

Os Painéis de Indicadores Gerenciais foram desenvolvidos com o uso de uma plataforma de *business intelligence* e se caracterizou também por constituir inovação nas dimensões de processo e de produto. Entre os atributos conformadores da solução de painéis gerada, está a disponibilização on-line (acessível por smartphones) de informações relevantes, claras, objetivas, em linguagem compreensível para os gestores, com interface gráfica intuitiva e dinâmica, baseada em dados confiáveis (oficiais) atualizados automaticamente (sem intervenção de pessoas). Os Painéis foram concebidos, em termos de ferramenta de *business intelligence*, contendo indicadores (relativos e absolutos) e gráficos dinâmicos referentes a 4 módulos de governança: Orçamentária e financeira (orçamento geral e relativo dos Poderes, execução orçamentária por grupo de despesa, principais fornecedores, etc.); Pessoas (quadro de pessoal, dados demográficos, ocupação de cargos, escolaridade, gênero, remuneração, etc.); Legislativa (proposições apreciadas, quantidades e tipos, matérias em regime de urgência, etc.); e Social (dados gerais de controle externo da administração pública e transparência do Legislativo)

É preciso atentar, ainda, para o fato de que os painéis de indicadores não se constituem em referenciais para as correspondentes áreas, tão somente. Os indicadores são, de fato, instrumentos de comunicação, no sentido de compartilhamento de informações para a formação de opinião entre gestores de todas as áreas e aos demais níveis organizacionais.



Também como ações complementares à implementação do Programa foram elaboradas e implementadas uma política de comunicação interna e um plano de capacitação dos servidores.

5. Reflexões sobre a Inovação e o modelo de governança adotado

Com fundamento, em especial, nos relatos de pessoas envolvidas na consecução do Programa e nas percepções decorrentes das observações, faz-se algumas reflexões acerca do processo, quais sejam: a) soluções de gestão devem responder à necessidade da instituição, e não o contrário. Gestores devem elaborar a necessidade – explicitando aspectos do contexto, ouvindo e produzindo sínteses que sejam compartilhadas pelos demais –, depois buscar as soluções que as contemplem; b) a informação tem que ‘chegar na mão’ do gestor. Aspecto também importante a destacar é o que as pessoas gostariam de receber, que tipo, frequência e formato de informação, além de como interpretam os dados. De modo geral os gestores são pouco afeitos a tomar decisões amparadas em dados. Por exemplo, percebeu-se que em muitos casos as pessoas queriam ver os “problemas” a fim de priorizarem a sua ação gerencial; c) as capacitações internas ministradas pelos próprios servidores que atuam no projeto tendem a conferir maior aderência entre conteúdo e campo de aplicação; d) as transformações precisam ser empreendidas segundo uma perspectiva de processo de aprendizagem significativa, com tempo para reflexão e assimilação, o que contribui, inclusive, para a superação de eventuais “traumas” de movimentos anteriores tomados como malsucedidos. Há um período de maturação necessário à consolidação dos conceitos novos; e) as demandas mudam e surgem novas no transcurso do processo, exigindo-se soluções criativas e adaptativas; f) diferentes perfis de usuários requerem distintas linguagens, níveis de profundidade e detalhamento das informações; g) Necessidade de alinhamento básico de conceitos, por exemplo, indicador de desempenho; gestão, planejamento, entre outros; h) o processo de aprendizagem e implementação de um conceito sob a forma de ferramentas de gestão é recursivo, ou seja, a cada avanço de fase admite, e por vezes requer um retorno ao estágio anterior para revê-lo.



Sobre os registros em questão, cabem considerações adicionais. Os apontamentos constantes no item b, por exemplo, nos levam a interpretar que a tendência por uma atuação mais corretiva e emergencial, do que preventiva e sistêmica dos gestores, expõe que a operacionalização colaborativa nas etapas do planejamento integrado (PPA, LDO, LOA), no mínimo, não ocorreria no mesmo grau de intensidade (ou nível de engajamento) para os múltiplos atores envolvidos. Do ponto de vista da relação dos achados empíricos com a teoria, as etapas de análise e diagnóstico, além do acompanhamento e posterior avaliação dos resultados, se mostraram aquém do esperado como um dos componentes conceituais descrito por Peters (2013) e Martins & Marini (2014).

As citações em “f” e “g”, por sua vez, alertam para particularidades na configuração da força de trabalho e nas relações internas em uma Casa Legislativa. A heterogeneidade (e conseqüente complexidade) do quadro de pessoal também foi verificada por Guimarães *et al.* (2012) e colocada como um dos dificultadores do processo de implementação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados.

Em relação às abordagens para os próximos passos do projeto, além do retrabalho das ações de capacitação e comunicação em novos termos, sugere-se, em complemento a implementação do Módulo Social, utilizar instrumentos de avaliação do grau de governança, como exemplo o IGovP – índice de avaliação da governança pública – elaborado por De Oliveira e Pisa (2015), para que se priorize as práticas de gestão no sentido de ampliar o escopo de análise para além da perspectiva interna ou técnico-administrativa (GAETANI, 2009; PROCOPIUCK, 2013) privilegiando a perspectiva externa ou político-institucional) (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; RHODES, 2012).

A perspectiva externa pressupõe a ênfase sobre a articulação de atores públicos em rede para a consecução de programas e políticas públicas. Neste caso, outra expressão relevante da governança que particulariza o Poder Legislativo é a facilitação da transparência e seu papel indutor de um processo de conscientização da sociedade orientada para a tomada de decisão política. É nesse particular que a governança assume também, para além de um controle social, contornos de um envolvimento mais amplo, para alcançar o que se pode denominar de governança social. Esse componente de ação encontra ainda maior sustentação nesse cenário de transparência se reconhecido o papel



mediador entre estado e sociedade que os organismos de controle tendem a assumir, em especial o Parlamento. Esse viés de repensar institucional, a propósito, constitui um dos esteios principais de legitimidade do Poder Legislativo.

6. Conclusões

No cenário estratégico, a mudança só ocorre quando há uma redefinição dos objetivos, finalidades e formas de atuação organizacional. Este artigo, no transcurso do relato de um caso, teve como objeto empírico de análise o processo de adoção do conceito de governança pública, por meio da implementação sistematizada de um programa-piloto na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Propôs, com isto, uma reflexão sobre a prática da inovação no setor público, à luz de referenciais teóricos nacionais e internacionais.

As práticas inovadoras, derivadas da instrumentalização necessária à consecução dos objetivos dispostos no projeto, transformaram a dinâmica do Parlamento, nítida, mas não exclusivamente, frente às dimensões humana, tecnológica e estrutural. Revelou, em especial, a capacidade de engajamento de atores institucionais de distintos cargos e níveis hierárquicos, em aproximação aos arranjos em rede, alterando a forma de participação dos servidores no tratamento das informações e dos gestores quanto à tomada de decisão gerencial e política.

Portanto, o estudo destacou a viabilidade de desenvolver e utilizar estratégias capazes de gerar metodologias inovadoras no âmbito da administração pública, seja na trajetória de concepção, desenvolvimento e implementação (processo), seja na própria configuração do resultado (produto) da inovação. Demonstrou o quanto as soluções criativas são capazes de enfrentar as limitações e os desafios do contexto de mudança. Verificou-se, ainda, que fatores convencionalmente tomados como “de restrição” podem ser mitigados e, inclusive, operar como impulsionadores de dinâmicas criativas capazes de solver problemas a custos tendentes a zero e com resultados satisfatórios. Tendo em vista se tratar de um processo que requer experiências e aprendizagens, mudanças cognitivas e de discursos, este projeto foi um início, e como tal não esteve imune a percalços e obstáculos a serem transpassados no futuro.



E ao permitir articular a sociedade e seus organismos de Estado para o controle público, dotando aquela de conhecimento e capacidade de ação, e estes de maior legitimidade institucional, seja em relação à sociedade, seja entre as próprias instituições que não somente pela origem imbricada expressa no plano constitucional, essa dimensão da inovação trazida pelo Programa-piloto em análise converge para o senso de efetividade a que se referem De Vries, Bekkers e Tummers (2016).

Neste estudo procurou-se aliar a teoria a prática nas organizações públicas sobre a temática da inovação. A experiência realizada na Assembleia legislativa no estado RS demonstrou que é possível desenvolver soluções que não impactem no orçamento público e ainda tragam benefícios à sociedade.

Por fim, como sugestões para investigações futuras, pode-se aprofundar os estudos sobre a tipologia dos estudos sobre inovação, na tentativa de compreender melhor o tema e utilizá-lo como meio para se alcançar resultados eficientes nas organizações públicas, bem como se espera que este estudo sirva de inspiração para novas pesquisas em casos de implementação da governança pública, dando visibilidade para os fatores de sucesso e as dificuldades enfrentadas, fornecendo subsídios à construção de modelos que auxiliem os administradores na árdua missão de operacionalizar um conceito/modelo inovador, ainda mais em contextos singulares como o do Poder Legislativo.

Referências

- COOPER, Donald. R., SCHINDLER, Pamela. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 12^o ed. São Paulo: McGraw Hill Brasil, 2016.
- DE OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.
- DE VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.
- DJELLAL, Faridah; GALLOUJ, Faïz; MILES, Ian. Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? **Structural Change and Economic Dynamics**, 2013.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa sociais**. 6^o ed. São Paulo: Atlas, 2008.



GUIMARÃES, André Sathler et al. Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 1, p. 25-42, 2014.

HARTLEY, Jean. Innovation in governance and public services: Past and present. **Public money and management**, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005.

HARTLEY, Jean. **Eight-and-a-half propositions to stimulate frugal innovation in public services**. In: WANNA, John; LEE, Hsu-Ann; YATES, Sophie. *Managing Under Austerity, Delivering Under Pressure*. ANU Press, 2016.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p.479-499, Maio/Jun., 2012.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**. v. 46, n. 130, mai/ago, 2014.

MOORE, Mark; HARTLEY, Jean. Innovations in governance. **Public management review**, v. 10, i. 1, p. 3-20, 2008.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

PETERS, Brainard Guy. O que é governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 45, n.127, mai/ago, 2013.

RHODES, Roderick Arthur William. Waves of governance. In: LEVI-FAUR, David. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford/New York: Oxford University Press, 2012.

SILVA, Natália Gomes da; QUINTANA, Ronaldo; BERGUE, Sandro Trescastro. Projeto Perfil de Gestores: Proposta de Uma Metodologia de Mapeamento de Competências Gerenciais para um Órgão do Judiciário. **Anais. Encontro Nacional de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho – EnGPR**. ANPAD, Curitiba, 2017.

SPINK, Peter. A Inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. São Paulo: FGV editora, 2006.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Metagoverning collaborative innovation in governance networks. **The American Review of Public Administration**, 2016.

WINDRUM, Paul. Innovation and entrepreneurship in public services. In: WINDRUM, Paul; KOCH, Per. (Ed.) **Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management**. Cheltenham/UK, Northampton/USA: Edward Elgar, 2008.