



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**A TRAJETÓRIA DA AGENDA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO
(1995-2025)
UMA CRÍTICA À CONTINUIDADE DA LÓGICA GERENCIAL**

LETÍCIA FERNANDES DE ASSIS

Foz do Iguaçu
2025



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**A TRAJETÓRIA DA AGENDA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO
(1995-2025)
UMA CRÍTICA À CONTINUIDADE DA LÓGICA GERENCIAL**

LETÍCIA FERNANDES DE ASSIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientador: Luiza Araujo Damboriarena

Foz do Iguaçu
2025

LETÍCIA FERNANDES DE ASSIS

A TRAJETÓRIA DA AGENDA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO
UMA CRÍTICA À CONTINUIDADE DA LÓGICA GERENCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Luiza Araujo Damboriarena
UNILA

Prof. Nayara Fátima Macedo de Medeiros Albrecht
UNILA

Prof. Jamur Johnas Marchi
UNILA

Foz do Iguaçu, 11 de Dezembro de 2025.

Dedico à minha trajetória e à pessoa que me tornei neste processo. Pela disciplina de começar e, acima de tudo, pela persistência necessária para terminar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família: minha mãe Rosilda, meu pai Jovem e meu irmão Thiago, pelo apoio inabalável. Vocês foram a minha maior motivação e a razão da minha força, especialmente nos momentos mais desafiantes desta jornada.

Aos meus pets, Paçoca, Blue e Lenin, que permaneceram ao meu lado ao longo de todo o trabalho, dando-me todo o carinho e apoio silencioso que eu precisava.

À minha orientadora, Luiza, deixo o meu sincero reconhecimento. Mais do que me orientar, você foi uma mentora que me guiou por um processo desconhecido e me inspirou a revelar o caminho crítico na administração pública, o que fundamentou a essência deste tema.

Às amigas de vida que a UNILA me deu — Lorena, Ana Luísa e Loiseane — que deixaram muito mais leve os meus dias de luta, choros e surtos.

Agradeço também a Cida, Neri, Camila, Wanessa, Wilmar, Carlos e Sandro. Cada um de vocês tem um lugar especial no meu coração, pois, de formas diversas, me ajudaram a não desistir dessa caminhada.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos professores da banca, Jamur e Nayara, por aceitarem participar de um momento tão especial para mim.

"A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar."

Eduardo Galeano em *As Palavras Andantes*

RESUMO

Este trabalho analisa a trajetória histórica da agenda de inovação no setor público federal brasileiro entre 1995 e 2025, investigando sua configuração sob a égide do gerencialismo e as implicações da transposição acrítica de práticas do setor privado para a administração pública. A pesquisa fundamenta-se no conceito de redução gerencial, derivado da redução sociológica de Alberto Guerreiro Ramos, como ferramenta analítica para o exame crítico da importação de tecnologias de gestão. Metodologicamente, adotou-se uma abordagem qualitativa de natureza documental, analisando decretos, leis e planos governamentais que marcaram o período, desde a Reforma Gerencial de 1995 (Governo FHC) até as iniciativas do atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Governo Lula III). Os resultados indicam que, apesar das variações discursivas, a agenda manteve subordinação à racionalidade de mercado, privilegiando a eficiência em detrimento de valores político-democráticos. Conclui-se que a ausência da redução gerencial resulta em práticas formalísticas, na qual a inovação opera como dispositivo de legitimação simbólica, propondo-se o resgate dessa categoria analítica para uma apropriação crítica e democrática das transformações na gestão pública.

Palavras-chave: Inovação no setor público. Gerencialismo. Redução gerencial. Reforma administrativa. Administração Pública Federal.

RESUMEN

Este trabajo analiza la trayectoria histórica de la agenda de innovación en el sector público federal brasileño entre 1995 y 2025, investigando su configuración bajo la égida del gerencialismo y las implicaciones de la transposición acrítica de prácticas del sector privado a la administración pública. La investigación se fundamenta en el concepto de reducción gerencial, derivado de la reducción sociológica de Alberto Guerreiro Ramos, como herramienta analítica para el examen crítico de la importación de tecnologías de gestión. Metodológicamente, se adopta un enfoque cualitativo de naturaleza documental, analizando decretos, leyes y planes gubernamentales que marcaron el período, desde la Reforma Gerencial de 1995 (Gobierno FHC) hasta las iniciativas del Ministerio de Gestión y de la Innovación en Servicios Públicos (Gobierno Lula III). Los resultados indican que, a pesar de las variaciones discursivas, la agenda mantuvo subordinación a la racionalidad de mercado, privilegiando la eficiencia en detrimento de valores político-democráticos. Se concluye que la ausencia de la reducción gerencial resulta en prácticas formalistas, donde la innovación opera como dispositivo de legitimación simbólica, proponiéndose el rescate de esta categoría analítica para una apropiación crítica y democrática de las transformaciones en la gestión pública.

Palabras clave: Innovación en el sector público. Gerencialismo; Reducción gerencial. Reforma administrativa. Administración Pública Federal.

ABSTRACT

This work analyzes the historical trajectory of the innovation agenda in the Brazilian federal public sector between 1995 and 2025, investigating its configuration under the aegis of managerialism and the implications of the uncritical transposition of private sector practices to public administration. The research is grounded in the concept of managerial reduction (*redução gerencial*), derived from Alberto Guerreiro Ramos's sociological reduction, as an analytical tool to critically examine the importation of management technologies. Methodologically, a qualitative documentary approach is adopted, analyzing decrees, laws, and government plans that marked the period, from the 1995 Managerial Reform (FHC Government) to the initiatives of the Ministry of Management and Innovation in Public Services (Third Lula Government). The results indicate that, despite discursive variations, the agenda maintained subordination to market rationality, prioritizing efficiency over political-democratic values. It is concluded that the absence of managerial reduction results in formalistic practices where innovation operates as a device of symbolic legitimation, proposing the retrieval of this analytical category for a critical and democratic appropriation of transformations in public management.

Key words: Public sector innovation. Managerialism. Managerial reduction. Administrative reform. Federal Public Administration.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação entre Inovação Tecnológica e Inovação em Serviços	30
Quadro 2 – Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil	39
Quadro 3 - Principais Ações de Inovação no Governo FHC (1995-2002)	47
Quadro 4 - Principais Ações de Inovação dos Governos Lula II e II	51
Quadro 5 - Principais Ações de Inovação do Governo Dilma (2011-2016)	53
Quadro 6 - Principais Ações de Inovação no Governo Temer (2016-2018)	54
Quadro 7- Principais Ações de Inovação do Governo Bolsonaro (2019-2022)	59
Quadro 8 - Principais Ações de Inovação do Governo Lula III (2023-2025)	70

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Setores do Estado, formas de propriedade e tipos de administração	42
Figura 2 – Categorização das ações da Diretoria de Inovação Governamental	60
Figura 3 – Linha do Tempo da Agenda de Inovação.....	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Analista de Comércio Exterior
AIE	Analista de Infraestrutura
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
APF	Administração Pública Federal
BM	Banco Mundial
CGCAT	Coordenação-Geral de Gestão das Carreiras Transversais
CGINC	Coordenação-Geral de Integração e Governança Colaborativa
CGPGD	Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho
CGU	Controladoria-Geral da União
CINCO	Central de Inovação em Ciências Comportamentais (ou apenas Ciências Comportamentais)
DINOV	Diretoria de Inovação Governamental
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DFT	Modelo de Dimensionamento da Força de Trabalho
EGD	Estratégia de Governo Digital
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FMI	Fundo Monetário Internacional
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GNova	Laboratório de Inovação em Governo
InovaGov	Rede Nacional de Inovação na Gestão Pública Federal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISO	<i>International Organization for Standardization</i> (Organização Internacional de Normalização)
LGT	Lei Geral de Proteção de Dados
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MPEG	Modelo de Excelência em Gestão Pública
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NPM	<i>New Public Management</i> (Nova Gestão Pública)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGD	Programa de Gestão e Desempenho
PNME	Política Nacional de Modernização do Estado
PQSP	Programa da Qualidade no Serviço Público
SEGES	Secretaria de Gestão e Inovação
SEI	Processo Eletrônico Nacional
SIORG	Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal
TransformaGov	Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. METODOLOGIA.....	19
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
3.1. CONCEITO DE INOVAÇÃO: A INOVAÇÃO TECNOLÓGICA.....	23
3.2. CONCEITO DE INOVAÇÃO: A INOVAÇÃO EM SERVIÇOS.....	27
3.3. CONCEITOS E DEFINIÇÕES DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	30
3.4. INOVAÇÃO E O ESTADO GERENCIAL.....	32
3.4.1. REFORMA GERENCIAL DO APARELHO DO ESTADO NO BRASIL (1995).....	39
3.4.2 O CONCEITO DE REDUÇÃO GERENCIAL.....	43
4. PERCURSO HISTÓRICO DA AGENDA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO.....	46
5. TRÊS DÉCADAS DE INOVAÇÃO: ANÁLISE CRÍTICA DA TRAJETÓRIA DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (1995-2025).....	73
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
REFERÊNCIAS.....	88

1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira constitui-se historicamente como território de disputas entre modelos administrativos, racionalidades políticas e projetos de Estado. Sua trajetória institucional pode ser compreendida a partir da sequência de paradigmas que, longe de se substituírem plenamente, acumulam-se em camadas, produzindo arranjos híbridos e frequentemente contraditórios. Do modelo patrimonialista colonial à modernização burocrática weberiana, e desta ao gerencialismo de inspiração neoliberal, cada ciclo de reformas trouxe consigo não apenas novas práticas de gestão, mas sobretudo novos valores, pressupostos e concepções acerca da própria finalidade do Estado.

O modelo patrimonialista, cujos princípios se baseavam na administração do exército prussiano, caracterizou-se pela indistinção entre o público e o privado (Bresser-Pereira, 1996), pela apropriação do aparelho estatal por elites dirigentes e pela centralização do poder nas mãos de uma burocracia que operava segundo critérios pessoais de lealdade e favor. A proclamação da República e, posteriormente, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938 representaram tentativas de superação desse modelo mediante a introdução de princípios da burocracia clássica (Bresser-Pereira, 1996, Aguiar 2019). A burocracia, nesse contexto, era compreendida como antídoto para o patrimonialismo, como garantia de racionalidade, previsibilidade e universalidade na ação estatal.

Entretanto, a partir das décadas de 1970 e 1980, a ascensão do ideário neoliberal no plano internacional e a percepção de ineficiência dos aparelhos burocráticos produziram um deslocamento significativo. A burocracia, que antes era solução, passou a ser identificada como problema. O modelo burocrático foi progressivamente descrito como sinônimo de morosidade, rigidez, custos excessivos e distanciamento das necessidades sociais. É nesse contexto, que emergem as propostas de reforma orientadas pelos princípios da chamada Nova Gestão Pública (*New Public Management* - NPM), que defendiam a necessidade de modernização administrativa por meio da adoção de lógicas, valores e tecnologias gerenciais originárias do setor privado (Valle e

Leite, 2018). Eficiência, produtividade, foco em resultados, orientação ao cliente, flexibilização, competição e descentralização tornaram-se, assim, os novos imperativos da gestão pública.

No Brasil, esse movimento encontrou sua expressão institucional mais emblemática na Reforma Gerencial do Aparelho do Estado conduzida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob a gestão do então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), publicado em 1995, foi o documento que consolidou normativamente essa agenda, propondo a distinção entre atividades exclusivas do Estado e serviços não exclusivos, a introdução de formas contratuais de gestão, a criação de agências executivas e organizações sociais, e a ênfase em indicadores de desempenho e avaliação de resultados (Brasil, 1995). Nesse contexto, a inovação emergiu como conceito estratégico, sendo mobilizada discursivamente como sinônimo de modernização e como condição de legitimidade para as transformações propostas.

Ao decorrer das três décadas seguintes à Reforma Gerencial de 1995, a agenda de inovação no setor público brasileiro foi consolidada por meio de processos de institucionalização progressiva. Desde a criação do Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal em 1996, posteriormente renomeado para Prêmio Hélio Beltrão (Daniel, 2019), até as iniciativas atuais conduzidas pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), criado em 2023, e a proposição da PEC 38 de 2025, é possível observar um percurso no qual a inovação deixou de ser uma prática secundária para se tornar um valor institucionalizado e amparado por estruturas organizacionais, marcos normativos, redes de cooperação e instrumentos de fomento.

Essa trajetória, no entanto, não se processou de forma linear ou consistente. Diferentes governos, mesmo mantendo a retórica da inovação, aplicaram-lhe ênfases e significados conceitualmente diversos. Se nos anos iniciais a inovação foi explicitamente associada à implementação dos princípios gerencialistas da reforma, posteriormente a este período ela passou a dialogar com temas como transparência, participação social, governo eletrônico e, mais recentemente, transformação digital e uso de tecnologias emergentes como inteligência artificial e *blockchain*. Programas como o GesPública (2005-2017),

a Rede InovaGov (2015), o GNova (2016), a Estratégia de Governo Digital (2020-2022) e iniciativas mais recentes como o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), o LA-BORA.gov e a aplicação de ciências comportamentais na formulação de políticas públicas transmitem bem essa diversificação temática.

Apesar da aparente diversidade, argumenta-se neste trabalho que nesta trajetória está implícita uma continuidade fundamental: a subordinação contínua da inovação à lógica gerencialista e, conseqüentemente, ao modo de pensar mercantil. Independentemente das variações de discursos, a inovação se manteve ancorada em princípios que enfatizam a eficiência, a produtividade, a mensuração de desempenho, a orientação ao "usuário-cliente", a competitividade e a flexibilização, em detrimento de valores propriamente políticos e democráticos como a equidade, a participação cidadã efetiva, a deliberação pública e a garantia de direitos. Essa subordinação implica a redução da complexidade no aspecto político-administrativo característico do Estado para uma questão essencialmente técnica e gerencial, ocultando as dimensões de poder, conflito e disputa próprias da ação estatal.

O estabelecimento institucional da agenda de inovação no setor público brasileiro ocorreu, em grande parte, com a apropriação de práticas, modelos e conceitos gerenciais pensados e aplicados originalmente no campo empresarial do setor privado. Planejamento estratégico, gestão pela qualidade, modelos de excelência, metodologias ágeis, design thinking, entre outras tecnologias gerenciais, foram gradativamente inseridas ao repertório da administração pública, frequentemente apresentadas como soluções universais e neutras para os problemas da gestão estatal. Essa apropriação mimética, contudo, raramente foi acompanhada de uma reflexão crítica e metódica acerca dos princípios bases, sejam eles políticos ou ideológicos, que sustentam tais práticas.

É precisamente nesse ponto que se insere a contribuição teórica central deste trabalho: o conceito de redução gerencial, de Sandro Bergue (2008), desenvolvido a partir da noção de redução sociológica formulada por Alberto Guerreiro Ramos. A redução sociológica consiste em um método crítico de análise de conhecimentos ou práticas originadas em contexto estrangeiro ao que está sendo estudado, e possui como objetivo separar o contexto original da

essência do conceito, evitando uma cópia automática, o mimetismo. Desta forma, torna-se possível a adaptação, tradução e reconstrução de tais teorias de forma crítica, para que estas sejam úteis e compatíveis com a realidade do âmbito local.

A redução gerencial, entendida assim como aplicação dessa atitude crítica ao campo da gestão pública, constitui-se, portanto, como a solução necessária diante dos processos de apropriação acrítica que têm caracterizado a agenda de inovação no Brasil. O problema de pesquisa que conduz este trabalho se encontra precisamente na ausência ou aplicação insuficiente dessa redução crítica, resultando na importação literal de modelos gerenciais que, ao desconsiderar as especificidades institucionais, políticas, culturais e sociais da administração pública brasileira, produzem práticas de formalismo (Bergue, 2008), cerimoniais e de baixa efetividade transformadora. A inovação, nesses casos, atuou menos como mecanismo de aprimoramento significativo da prática da gestão pública e mais como estratégia simbólica de legitimação e conservação, por meio da qual organizações públicas buscam adequar-se a padrões externos de "modernidade" sem, contudo, alterar estruturalmente suas dinâmicas de funcionamento.

Esse fenômeno revela-se problemático quando se considera que as tecnologias gerenciais transpostas do setor privado fundam-se em pressupostos incompatíveis com a natureza e as finalidades do Estado democrático de direito. A lógica de mercado, que orienta a gestão empresarial, baseia-se na busca de vantagens competitivas, na maximização de lucros, na satisfação de clientes-consumidores e na flexibilidade estratégica. A lógica político-administrativa do Estado, por sua vez, deve orientar-se pela universalidade, pela equidade, pela garantia de direitos, pela continuidade dos serviços públicos essenciais e pelo interesse coletivo. A subordinação da lógica estatal à de mercado implica, desta forma, não apenas uma inadequação técnica, mas contradição fundamental de natureza ético-política.

A motivação para a escolha deste tema origina-se da trajetória profissional da autora em um setor de inovação de uma organização do terceiro setor. A vivência prática nesse ambiente permitiu observar a predominância de uma narrativa que naturaliza a inovação como um valor intrinsecamente positivo e inquestionavelmente desejável. Contudo, o contraste dessa

percepção com a realidade da administração pública revelou uma tensão fundamental: enquanto o discurso oficial celebra a modernização, as reflexões críticas apontam que tais práticas frequentemente operam como vetores de reformas gerenciais que, sob a justificativa da eficiência, resultam na precarização das relações de trabalho e do próprio serviço público. É dessa inquietação, diante da dissonância entre a promessa salvacionista da inovação e seus efeitos concretos na esfera estatal, que emerge o interesse por investigar a continuidade da lógica gerencial.

Diante desse quadro problemático, este trabalho orienta-se pela seguinte pergunta de pesquisa: De que forma a agenda de inovação no setor público brasileiro se configurou historicamente entre 1995 e 2025 sob o respaldo do gerencialismo e quais são as implicações da transposição acrítica de práticas do setor privado para a administração pública federal?

Para responder a essa questão, estabelece-se como objetivo geral mapear o percurso histórico da agenda de inovação, no âmbito do Poder Executivo Federal, no período compreendido entre 1995 e 2025, entendendo como a inovação se manifestou de maneira institucional sob aspectos gerencialistas e identificando as bases conceituais que a sustentaram ao longo desse período.

Como objetivos específicos, o presente trabalho propõe-se a:

1. Construir, por meio de análise documental, a trajetória histórica da agenda de inovação no setor público federal brasileiro entre 1995 e 2025, no âmbito do Poder Executivo, identificando seus marcos institucionais, normativos e programáticos, desde o Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal (1996) até às iniciativas contemporâneas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e a proposição da PEC 38 de 2025;
2. Analisar criticamente esse percurso histórico sob a ótica do conceito de redução gerencial, demonstrando como a ausência de reflexão sobre os pressupostos subjacentes às tecnologias gerenciais transpostas resultou no subjugamento da lógica político-social pela lógica mercantil;
3. Contribuir para a produção acadêmica sobre a continuidade do gerencialismo nas políticas de inovação do setor público brasileiro,

problematizando a naturalização da transposição irreflexiva de modelos empresariais e seus efeitos sobre a democratização da gestão pública.

Para o desenvolvimento desses objetivos, o trabalho está organizado em quatro capítulos principais, além desta introdução, do capítulo sobre o procedimento metodológico e das considerações finais.

O terceiro capítulo está dedicado à construção do arcabouço conceitual que fundamenta a análise. Inicialmente, são apresentadas e discutidas os diferentes sentidos do conceito de inovação, examinando suas origens no pensamento econômico schumpeteriano, sua caracterização no campo dos serviços e do setor público. Em seguida, é reconstruído o contexto de surgimento do gerencialismo como paradigma de reforma do Estado, relacionando-o com a crise do modelo burocrático, a ascensão do neoliberalismo como ideologia hegemônica e a difusão global da Nova Gestão Pública. É levada em consideração também a Reforma Gerencial brasileira de 1995 e os seus princípios base. Por fim, é apresentado o conceito de redução gerencial, articulando-o com suas raízes sociológicas, e explicitando seu potencial como mecanismo crítico para a análise da transposição de tecnologias gerenciais.

O quarto capítulo, por sua vez, constitui-se como capítulo essencialmente descritivo, no qual se reconstrói, a partir de análise documental de decretos, leis, planos, relatórios e documentos institucionais, a trajetória da inovação no setor público federal brasileiro. O capítulo mapeia de forma cronológica os principais marcos dessa agenda: o Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal (1996) e sua posterior transformação em Prêmio Hélio Beltrão (1998); o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública (2005-2017); a Primeira Semana de Inovação em Gestão Pública (2015); a criação da Rede InovaGov e do GNova (2015-2016); o Conselho Nacional para Desburocratização - Programa Brasil Eficiente (2017); a Lei da Desburocratização (2018); a Política Nacional de Modernização do Estado – PNME - Moderniza Brasil (2021-2023); a Estratégia de Governo Digital (2020-2022); a PEC 32/2020 e a tentativa de constitucionalização do princípio da inovação; a criação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e suas iniciativas em curso, como o Programa de Gestão e

Desempenho, o LA-BORA!gov, a aplicação de ciências comportamentais, o TransformaGov, entre outras; e, finalmente, a apresentação da PEC 38/2025, analisada aqui como o marco de encerramento deste ciclo histórico, que propõe consolidar a "transformação digital" e a "gestão por resultados" como deveres constitucionais inerentes ao ajuste fiscal.

Em seguida, o quinto capítulo retoma o material empírico sistematizado no capítulo anterior e o submete à perspectiva analítica do conceito de redução gerencial. Demonstra-se como, ao longo de três décadas, a agenda de inovação se manteve subordinada aos princípios gerencialistas que naturalizam a superioridade da gestão privada, a primazia da eficiência sobre a equidade, a concepção do cidadão como cliente-consumidor e a despolítica da administração pública. Argumenta-se que essa subordinação decorre da ausência de processos sistemáticos de redução gerencial, ou seja, da falta de reflexão crítica sobre os conceitos que informam as tecnologias transpostas. Examina-se, ainda, como essa transferência acrítica gera práticas nas quais a inovação opera mais como dispositivo simbólico para legitimar do que como transformação real da gestão. Por fim, discutem-se as implicações político-administrativas dessa configuração, destacando os riscos de captura da subjetividade dos trabalhadores públicos, de precarização do serviço público e do desgaste dos fundamentos democráticos da administração estatal.

Nas Considerações Finais, retomam-se as principais conclusões da pesquisa, sintetizando os resultados empíricos e teóricos. Reflete-se sobre as possibilidades da redução gerencial como instrumento de resistência crítica à colonização gerencialista do setor público.

Este trabalho insere-se, portanto, no campo dos estudos críticos em administração pública, promovendo diálogo com tradições teóricas que se opõem à naturalização da gestão empresarial como modelo universal e que reivindicam a especificidade ético-política do Estado democrático. Fundamentalmente, busca-se contribuir para a desnaturalização da inovação como dispositivo neutro de modernização, não a partir de sua negação incisiva, mas sim explicitando suas dimensões ideológicas e seus efeitos políticos, e propondo a redução gerencial como caminho necessário para sua apropriação efetivamente crítica, contextualizada e democrática das transformações na gestão pública brasileira.

2. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, adotando como procedimento técnico central a pesquisa documental, complementada por revisão bibliográfica. O recorte temporal abrange o período de 1995, marco inaugural da Reforma Gerencial do Aparelho do Estado, até 2025, contexto de atuação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. A opção pela abordagem qualitativa justifica-se pela natureza do objeto investigado: trata-se de compreender o processo histórico de configuração da agenda de inovação no setor público federal brasileiro, examinando os sentidos atribuídos à inovação nos discursos governamentais, as bases conceituais que sustentam as políticas e programas formulados, e as continuidades que marcaram essa trajetória de três décadas. Não se buscou mensurar quantitativamente a existência de iniciativas ou avaliar numericamente seus resultados, mas interpretar de maneira crítica o conteúdo normativo, as justificativas políticas destes e as racionalidades implícitas nos marcos institucionais que estruturaram essa agenda.

O percurso metodológico adotado exigiu rigor analítico particularmente no processo de seleção e tratamento das fontes documentais. A coleta de dados não se restringiu a buscar mecanicamente pelo termo "inovação" em bases de dados governamentais. Ao longo do processo de investigação preliminar, foi possível identificar que o fenômeno da inovação na administração pública brasileira manifestou-se historicamente sob diferentes nomenclaturas e rótulos discursivos. Programas, decretos, leis e políticas que propunham alterações na lógica administrativa estatal, frequentemente associaram termos como "modernização", "desburocratização", "racionalização", "simplificação" ou "transformação digital" sem, contudo, empregar explicitamente o vocábulo "inovação", mas trazendo-o em seu cerne. Essa constatação tornou-se um achado metodológico fundamental: compreendeu-se que a análise deveria orientar-se não pela literalidade da terminologia, mas pela substância conceitual e pela intencionalidade transformadora presente nos documentos.

Estabeleceu-se, desta forma, como critério de inclusão documental a

importância temática verificada a partir da análise de conteúdo: foram incorporados ao corpo analítico os documentos oficiais que, em suas justificativas, exposições de motivos ou objetivos declarados, propunham mudanças na gestão pública federal alinhadas aos preceitos da agenda gerencialista, independentemente da nomenclatura utilizada. Esse procedimento permitiu capturar a totalidade do fenômeno investigado, reconhecendo que a inovação, enquanto valor e imperativo da gestão pública contemporânea, materializou-se discursivamente de formas diversas ao longo do período estudado. A análise semântica dos documentos revelou que termos como "modernização" nos anos 1990, "desburocratização" nos anos 2000 e 2010, e "transformação digital" nos anos 2020 carregavam, em sua essência, o mesmo cerne inovador e a mesma racionalidade gerencialista que orientou a Reforma de 1995.

As fontes documentais primárias analisadas incluíram: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995); decretos que instituíram programas, prêmios, redes e estruturas organizacionais voltadas à inovação; leis federais que estabeleceram marcos normativos para desburocratização, simplificação e modernização; propostas de emenda constitucional relacionadas à reforma administrativa; o Ministério do Planejamento e o atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. De maneira complementar, consultou-se literatura não convencional compreendendo apresentações institucionais, guias metodológicos e materiais de divulgação de programas governamentais disponibilizados em portais oficiais.

Especificamente para a descrição das ações e programas contemporâneos do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), foi realizada imersão minuciosa no site oficial do órgão, explorando-se cada página de cada ação e programa de forma detalhada. Esse procedimento permitiu acessar documentos técnicos, apresentações institucionais, descrições de objetivos, metodologias, indicadores de desempenho e materiais de divulgação que caracterizam as iniciativas em curso, tais como o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), o LA-BORA!gov, a aplicação de Ciências Comportamentais, o TransformaGov, o VitrineGov, a Sala360º, o Fórum SIORG e o Projeto Linguagem Simples e Não-Sexista. A navegação sistemática pelo portal institucional configurou-se como estratégia essencial para compreender

a configuração atual da agenda de inovação, dado que muitas dessas iniciativas ainda não se encontram consolidadas em marcos normativos formais ou em produção acadêmica, mas são apresentadas e descritas prioritariamente em canais digitais oficiais do ministério.

A revisão bibliográfica abrangeu estudos acadêmicos sobre reforma do Estado, Nova Gestão Pública, gerencialismo, inovação no setor público e teoria crítica em administração pública, com ênfase em autores brasileiros que desenvolveram análises contextualizadas da realidade nacional.

O tratamento analítico dos documentos baseou-se na leitura sistemática orientada pelos objetivos da pesquisa. Cada documento foi examinado para identificar: as bases conceituais explícitas ou implícitas que fundamentavam as propostas; os valores priorizados (eficiência, resultados, cliente, participação, equidade); as tecnologias gerenciais propostas ou institucionalizadas e as justificativas políticas apresentadas. Esse processo de condição essencialmente interpretativa permitiu reconstituir a trajetória da agenda de inovação não como sequência linear de programas desconexos, mas como processo histórico marcado por continuidades que são fundamentais na subordinação à lógica gerencialista, não obstante variações discursivas superficiais.

Reconhece-se como limitação desta pesquisa a restrição do escopo de análise à esfera federal da administração pública brasileira e, mais especificamente, ao Poder Executivo, ao não contemplar experiências estaduais ou municipais que, embora relevantes, demandam recorte metodológico distinto. Adicionalmente, esclarece-se que a pesquisa concentrou-se na análise documental e discursiva dos marcos institucionais da agenda de inovação, não se propondo a avaliar empiricamente a eficácia prática desses programas mediante indicadores de desempenho ou estudos de caso em organizações específicas. O foco reside na dimensão normativa, conceitual e ideológica das políticas formuladas, investigando a intencionalidade de transformação, e não os resultados concretos alcançados. Essa escolha metodológica justifica-se pelo objetivo central do trabalho: compreender criticamente como a inovação foi mobilizada discursivamente como dispositivo de legitimação da agenda gerencialista, independentemente de seus efeitos práticos mensuráveis.

Por fim, é importante destacar que o desenvolvimento textual deste trabalho contou com auxílio assistencial de ferramentas de Inteligência Artificial, especificamente Gemini e Claude. O uso dessas tecnologias restringiu-se estritamente ao suporte na estruturação do contexto textual e ao aprimoramento da escrita, visando a alocação eficiente de parágrafos e sugestões de conexão entre frases, a fim de garantir a fluidez e o entendimento do texto. Conforme recomendado por Sampaio, Sabbatini e Limongi (2024), a agência humana foi preservada em todas as etapas do presente trabalho: nenhuma sugestão foi incorporada automaticamente sem revisão crítica e validação por parte do autor.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

O debate contemporâneo sobre gestão, tanto na esfera privada quanto na pública, é profundamente marcado pelo conceito de inovação. Frequentemente apresentado como um vetor de progresso, competitividade e desenvolvimento, o termo assumiu um lugar central nos discursos organizacionais (Pollit e Hupe, 2009 apud DANIEL, 2019).

Para compreender como esse conceito foi incorporado à lógica da administração pública, é fundamental, primeiramente, compreender a sua trajetória teórica, que tem origem significativamente ligada ao setor industrial e à dinâmica de mercado.

Este capítulo busca, portanto, mapear o percurso teórico do conceito de inovação, desde suas origens na economia industrial até sua incorporação pelo setor público. A análise evidencia como esse termo, ao ser transposto para o campo estatal, adquiriu múltiplos significados e funções, seja como ferramenta de modernização e eficiência, ou como instrumento de legitimação discursiva das reformas gerenciais. Tal percurso permite compreender os fundamentos, as ambiguidades e os limites da inovação enquanto paradigma dominante da gestão contemporânea.

3.1. CONCEITO DE INOVAÇÃO: A INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

O início da trajetória do conceito de inovação pode ser observado durante a 1ª Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no século XVIII. Nesse período a inovação era compreendida essencialmente como avanço técnico, associado à mecanização da produção e à aplicação prática do conhecimento científico. O foco estava nas invenções que aumentavam a produtividade, como a máquina a vapor e os teares mecânicos, entendidas como impulsionadoras do progresso material.

Já na Pré-História há inovações. Os próprios nomes dos períodos recordam elementos técnicos, como pedra lascada, pedra polida,

cobre, ferro e bronze. Como se vê, a técnica tem raízes milenares. Na história da indústria deve-se considerar a fase do artesanato, a da manufatura e a industrial propriamente dita. A primeira é mais rudimentar, produz em pequena escala [...] passa-se à manufatura, que é estágio de certa complexidade, já com produção mais ampla e diversificada [...] depois é que se chega à indústria no conceito moderno, com o uso de utensílios e máquinas que de algum modo substituem o trabalho pesado do homem. As fábricas crescem, aumentam o pessoal a princípio, reduzindo-se e reduzindo-o depois, na fase de automação, para desenvolvimento e racionalidade agora e em futuro próximo (SANTOS, 2018, p. 62)

Como observado pelo autor, a inovação era apenas a transformação ou atualização técnica voltada à produção industrial.

No início do século XX, o economista austríaco Joseph Schumpeter reformulou esse entendimento de inovação enquanto apenas técnica e de evolução de ferramentas e metodologias para aprimorar a produtividade, ao propor uma abordagem econômica da inovação. Joseph Schumpeter foi o primeiro economista a compreender a inovação como um elemento central do desenvolvimento econômico. Em sua obra *A Teoria do Desenvolvimento Econômico* (1934), o autor rompeu com a visão clássica de crescimento linear e sustentou que o capitalismo se transforma por meio de saltos descontínuos, impulsionados por inovações que rompem o equilíbrio existente. Para Schumpeter (1934), o desenvolvimento não decorre apenas do aumento da produtividade, mas da capacidade de introduzir novas combinações no sistema produtivo.

Joseph Schumpeter foi o estudioso reconhecido por introduzir o conceito de inovação. A partir de uma visão distinta da teoria neoclássica, que considera as firmas como agentes passivos frente às mudanças na economia, o autor redefine a função delas no processo de desenvolvimento econômico. Para ele, a firma passa a ser o agente que promove a mudança (a inovação), desempenhando um papel importante no que permeia o progresso tecnológico (SCHUMPETER, 1997). O desenvolvimento econômico, promovido pelas inovações, trata-se de um processo contínuo, crescente e dinâmico que deslocará o estado de equilíbrio permanentemente (SCHUMPETER, 1997). Para alcançá-lo, como apresenta Schumpeter, é necessário realizar novas combinações. Como novas combinações entende-se “o emprego diferente da oferta de meios produtivos existentes no sistema econômico” (Schumpeter, 1997 *apud* Daniel).

Essas novas combinações, segundo o autor, podem ocorrer de

cinco maneiras distintas, que configuram os tipos fundamentais de inovação:

(1) a introdução de um novo bem ou uma nova qualidade de um bem, ou seja, produtos que os consumidores ainda não conhecem ou com características aprimoradas; (2) a introdução de um novo método de produção, incluindo novas maneiras de manuseio comercial de uma mercadoria, que podem tornar a produção mais eficiente; (3) a abertura de um novo mercado, isto é, mercados onde o ramo particular da indústria do país em questão não tenha ainda entrado, independentemente de esse mercado ter existido antes ou não; (4) conquista de novas fontes de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, ampliando as possibilidades de fornecimento ou (5) o estabelecimento de uma nova organização, como a criação ou fragmentação de uma posição de monopólio. (Schumpeter, 1934, p. 48).

Nessa perspectiva, a inovação é o motor do desenvolvimento capitalista, operando através de um processo de "destruição criativa" (Cavalcante e Cunha, 2017, p. 16). A motivação central para o agente inovador (o empreendedor) é a busca pelo "lucro schumpeteriano", um benefício econômico temporário obtido pelo diferencial competitivo que a inovação proporciona (Cavalcante e Cunha, 2017, p. 21). Dessa forma, a inovação, em sua gênese teórica, é indissociável da lógica de mercado e do empreendimento individual.

A partir dessa base fundacional e do avanço da teoria econômica e da administração, o conceito ampliou-se. Nelson e Winter (1982, p. 128) associaram inovação à "mudança na rotina", destacando a incerteza como um elemento inerente ao processo. De forma semelhante, Rogers (2003, p. 11) foca na percepção do adotante, definindo inovação como "uma ideia, prática ou objeto entendido como novo" por aquele que a implementa, independentemente de ser uma novidade absoluta para o mercado.

Outros teóricos buscaram categorizar suas manifestações. Tidd, Bessant e Pavitt (2008 apud Oliveira e Santos Júnior, 2017) propõem quatro dimensões para a mudança inovadora: inovação de produto, inovação de processo, inovação de posição e inovação de paradigma. A inovação de produto refere-se à introdução de bens ou serviços novos ou significativamente aprimorados, representando alterações nas características ou funcionalidades oferecidas ao usuário. A inovação de processo diz respeito à implementação de novos métodos de produção ou de entrega que visam aumentar a eficiência,

reduzir custos ou melhorar a qualidade do produto ou serviço prestado. Já a inovação de posição envolve mudanças na forma como o produto ou serviço é percebido e ofertado ao mercado, isto é, na redefinição de seu contexto de uso, público-alvo ou forma de comunicação. Por fim, a inovação de paradigma implica transformações mais profundas nos modelos mentais, valores e pressupostos que orientam a lógica de funcionamento da organização ou do setor, alterando a maneira como se concebe e se realiza o trabalho. Essas quatro dimensões, conforme destacam os autores, estão inter-relacionadas e evidenciam que o fenômeno da inovação transcende o aspecto meramente tecnológico, envolvendo também mudanças culturais, organizacionais e institucionais (Tidd, Bessant e Pavitt, 2008 apud Oliveira e Santos Júnior, 2017).

Além disso, a literatura diferencia o grau de novidade, classificando as inovações como incrementais, quando representam melhorias e refinamentos em algo já existente, ou radicais (ou disruptivas), quando estabelecem uma descontinuidade significativa com o passado, alterando profundamente as práticas do setor (Osborne e Brown, 2005 apud Cavalcante e Cunha, 2017; Tidd, Bessant e Pavitt, 2008 apud OLIVEIRA; SANTOS JÚNIOR, 2017).

Dosi (1988 apud DANIEL, 2019) aprofunda a compreensão da inovação como um processo de aprendizado, destacando que ela, embora incerta, tornou-se dependente do avanço do conhecimento científico e de atividades formais de Pesquisa e Desenvolvimento (P & D). Para o autor, a inovação é também um processo cumulativo, que aprende com a própria prática, através do learning-by-doing e learning-by-using (aprender fazendo e aprender usando), técnicas desenvolvidas por Rosemberg (1982 apud DANIEL, 2019).

Essa evolução conceitual levou a uma desmistificação da inovação como um raio de inspiração isolado. Autores como Davila, Epstein e Shelton (2006 apud DANIEL, 2019, p. 32) argumentam que a inovação sustentada exige "processos de gestão consolidados" e uma "cultura criativa", e que ela não se restringe apenas a novas tecnologias, sendo igualmente vital em "novos modelos de negócio".

Visando padronizar a mensuração do fenômeno para fins de política industrial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

(OCDE) publicou o Manual de Oslo. Em sua versão de 2005, a inovação é definida como

[...] a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de *marketing*, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas (OCDE e EUROSTAT, 2005, p. 55).

Mais recentemente, a literatura do setor privado passou a enfatizar que a inovação não é apenas a novidade técnica, mas a "criação de valor para os clientes e retorno financeiro para a empresa" (Advisory Committee on Measuring Innovation in the 21st Century Economy, 2008, p. i).

Assim, a concepção moderna de inovação transcende a simples criação de algo novo. O conceito passa a incorporar, de forma indissociável, a "agregação de valor", que deve ser gerada simultaneamente para as firmas, na forma de retorno financeiro, e para os consumidores, como "vantagem percebida pelo cliente" ao optar por um produto. Para que tal percepção ocorra, é importante que o produto detenha características que "se sobressaiam ao produto da concorrência no mercado" (Daniel, 2019, p. 31). Esta ênfase na criação de valor é o elemento discursivo que facilitará a transposição do conceito para a esfera pública, substituindo o valor de mercado pelo valor público. Cabe ressaltar que, até esse ponto, o conceito de inovação é pensado fundamentalmente a partir de uma perspectiva de acumulação de capital, sendo um elemento constitutivo e funcional desse modo de produção.

3.2. CONCEITO DE INOVAÇÃO: A INOVAÇÃO EM SERVIÇOS

À medida que o paradigma produtivo se deslocava da manufatura para a prestação de serviços, a teoria da inovação precisou passar por outra adaptação crucial, motivada por mudanças estruturais na própria economia.

Essa perspectiva industrial, focada em produtos tangíveis e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) formal, mostrou-se insuficiente para analisar o setor de serviços, que crescia em proeminência econômica. Por muito tempo, os

serviços foram considerados atividades "não inovativas", ou, no máximo, meros adotantes e usuários de tecnologias geradas pela indústria (Daniel, 2019, p. 33). Foi somente a partir da década de 1990 que um corpo de literatura dedicado emergiu, argumentando que a inovação em serviços possuía características fundamentalmente distintas da inovação em manufatura (Gadrey, Gallouj, Weinstein, 1995; Gallouj e Weinstein 1997 apud DANIEL, 2019)

Sundbo e Gallouj (1998 apud DANIEL, 2019) destacam um conjunto de características que diferenciam o processo de inovação em serviços: 1) Flexibilidade da Gestão: a inovação em serviços raramente depende de departamentos formais de P & D. Ela tende a ser mais contingencial, ocorrendo de forma "informal" e muitas vezes organizada por meio de "times de projeto ad hoc". 2) Qualificação dos Trabalhadores: nos serviços, o "modo de fazê-lo" é, em si, o produto adquirido. Isso torna a qualificação dos profissionais um elemento central. A inovação depende da capacidade da organização em desenvolver mecanismos de aprendizagem que transformem essa qualificação individual e corporativa. 3) Envolvimento de Agentes Externos: o processo de inovação em serviços é marcadamente mais interativo, com um envolvimento significativo de "clientes e fornecedores".

Essa natureza distintiva altera o próprio gatilho da inovação. Diferentemente do modelo industrial schumpeteriano, focado na "destruição criativa" para ganho de mercado, a inovação em serviços é estimulada primariamente pela "resolução de problemas". Nesse contexto, a inovação surge como resposta a problemas específicos enfrentados pelas firmas ou clientes, como a globalização ou o aumento da competitividade (Gadrey, Gallouj, Weinstein, 1995, Bohrer, 2010 apud Daniel, 2019, p. 34).

A centralidade do cliente nesse processo de resolução de problemas redefine a inovação como uma atividade de "natureza cognitiva", onde o conhecimento é o elemento. A solução inovadora pode, inclusive, ser "'produzida' pelo cliente" ou, no mínimo, diagnosticada na "relação entre provedor do serviço e cliente" (Gadrey, Gallouj, Weinstein, 1995 apud Daniel, 2019, p. 34).

Dada essa natureza cognitiva e relacional, Gadrey e Gallouj (1998 apud Daniel, 2019, p. 34-35) propuseram formas específicas de inovar em

serviços, que vão além das categorias industriais: a) inovação ad hoc: caracteriza-se por uma solução sui generis, criada sob medida para um problema específico, definida pela "coprodução junto ao cliente para resolução do problema"; b) inovação em campo de especialização: envolve a busca ou criação de um "novo domínio de especialização" para a organização; c) inovação por formalização: busca tornar o resultado (a "saída") do serviço menos impreciso e mais replicável, "buscando, por exemplo, a criação de novos métodos ou uso de novos equipamentos".

Assim, a literatura de serviços também passou a incorporar a noção de "valor agregado" em suas definições. Toivonen e Tuominen (2009 apud Daniel, 2019, p. 35) definem a inovação em serviço como a concepção de um serviço novo ou renovado que traz benefícios.

[...] benefícios, que se dão a partir do valor agregado promovido e percebido pelo cliente. Além disso, a inovação não deve representar uma novidade somente para quem desenvolve, mas também a um contexto mais abrangente, possibilitando, de certa maneira, formas de que tal situação possa ser replicada em alguma de suas dimensões, contendo certas características de generalização. (Daniel, 2019, p. 35)

De forma similar às combinações de Schumpeter para a indústria, Hertog, Van Der Aa e Jong (2010, p. 493) oferecem uma definição multidimensional. Para eles, a inovação em serviço é "uma nova experiência em serviço ou uma solução em serviço" que pode consistir em uma ou várias das seguintes dimensões: um novo conceito de serviço, uma nova interação com o cliente, um novo sistema de valores ou parceiros de negócios, um novo modelo de receita, ou um novo sistema de prestação de serviço, seja organizacional ou tecnológico.

Em suma, a inovação em serviços, embora conceitualmente próxima da industrial em sua busca por novidade e valor agregado (Daniel, 2019, p. 35), diferencia-se por suas particularidades, é um processo mais interativo, focado na resolução de problemas, no qual o conhecimento especializado e a coprodução com o cliente são os capitais centrais. Essa compreensão da inovação como um processo cognitivo e relacional, e não apenas tecnológico, é crucial para entender, posteriormente, sua aplicação na esfera pública.

Quadro 1. Comparação entre Inovação Tecnológica e Inovação em Serviços

Característica	Inovação Tecnológica (Perspectiva Industrial)	Inovação em Serviços (Perspectiva de Diferenciação)
O que é?	A criação de "novas combinações". Foco em um produto tangível ou processo tecnológico novo	Uma "nova experiência" ou "solução" para um problema. Foco no intangível: novos conceitos, métodos de interação ou atendimento
Por que inovar? (O Motor)	Busca pelo lucro e vantagem competitiva de mercado ("lucro Schumpeteriano")	Resolução de problemas. Resposta a uma necessidade específica do cliente ou da organização
Como inova? (O Processo)	Processo formal, muitas vezes centralizado em P&D e focado na tecnologia. É o processo de "destruição criativa"	Processo interativo e relacional. É flexível, informal e muitas vezes ad hoc (criado na hora). Depende da coprodução com o cliente
Qual o principal recurso?	Tecnologia e capital científico. O aprendizado ocorre pelo <i>learning-by-doing</i> (aprender fazendo)	Conhecimento e qualificação dos trabalhadores. O conhecimento é o próprio produto a ser entregue

Fonte: Elaboração própria (2025)

3.3. CONCEITOS E DEFINIÇÕES DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Após a conceituação da inovação em seus âmbitos tecnológico e de serviços, centrados majoritariamente na esfera privada, torna-se necessário delimitar o fenômeno no contexto do setor público. Intuitivamente, o termo "inovação" não costuma ser associado de forma automática ao setor público. Historicamente, a administração pública é percebida pelo senso comum como um ambiente pouco dinâmico e até anti-inovador (Cunha, 2017, p. 43).

Apesar dessa visão estigmatizada, a inovação no âmbito público consolidou-se nas últimas décadas como um tema estratégico nas agendas governamentais e acadêmicas, associada à modernização administrativa e à busca por maior eficiência e legitimidade estatal. A inovação deixou de ser apenas uma oportunidade para se tornar um imperativo governamental, diante

de um contexto de problemas públicos complexos, restrições orçamentárias e crescente pressão social por serviços mais responsivos (Cavalcante e Cunha, 2017). Nesse contexto, o setor público age para e em virtude da inovação, assumindo papel de agente transformador e não apenas de regulador ou financiador.

Diferente do setor privado, onde a inovação é impulsionada pela busca de vantagem competitiva e lucro, a inovação no setor público orienta-se por fundamentos distintos. A literatura sobre o tema busca capturar essa especificidade, focando não no lucro, mas na geração de valor para a coletividade (Lee, Hwang e Choi, 2012).

Uma definição abrangente é proposta por Bason (2010 apud Cunha, 2017, p. 45), que entende a inovação em governo como o "processo de criação de novas ideias e sua transformação em valor para a sociedade". De forma similar, a Comissão Europeia (2013, p. 5) a define como o "processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade". Mulgan (2007, p. 6), por sua vez, sintetiza a inovação pública como "ideias que são eficazes para criar valor público", devendo ser, ao menos em parte, novas, implementadas e úteis.

Outros autores enfatizam em suas definições a ruptura com práticas anteriores. Para Osborne e Brown (2005 apud Cavalcante e Cunha, 2017, p. 18), inovar significa a "introdução de novos elementos em um serviço público", seja na forma de novos conhecimentos, novas organizações ou novas habilidades de gestão, representando uma "descontinuidade com o passado".

A literatura especializada demonstra, contudo, que a inovação pública é um fenômeno multifacetado. Hartley (2005 apud Daniel 2019, p. 51), por exemplo, oferece uma definição focada na interface, vendo-a como "uma mudança no relacionamento entre provedores de serviços e seus usuários". O autor entende que a inovação no setor público só se justifica quando "aumenta o valor público em qualidade, eficiência ou adequação a um propósito de governança ou serviços".

Expandindo essa perspectiva, Halvorsen et al. (2005 apud Daniel, 2019, p. 42) também propõem uma tipologia que inclui a "inovação de sistemas" (criação ou melhoria fundamental de um sistema), a "inovação conceitual" (mudança na forma de pensar dos atores) e a "mudança radical da

racionalidade" (mudança na "matriz mental" dos funcionários). Windrum (2008 apud Daniel, 2019, p. 42-43) segue linha semelhante, diferenciando inovações administrativas, conceituais, políticas e sistêmicas, destacando que estas últimas, como as parcerias público-privadas ou com ONGs, são frequentemente negligenciadas nos estudos focados na esfera privada.

Apesar da variedade apresentada de tipologias e conceitos, a literatura demonstra uma carência de consenso sobre a real finalidade da inovação pública. Uma revisão sistemática de Vries, Bekkers e Tummers (2014 apud Daniel, 2019, p. 41) constatou que a maioria dos artigos (31%) aponta a "busca pela eficácia e pela eficiência" como o objetivo principal, muitas vezes utilizando os termos como sinônimos ou sob o lema "fazer mais por menos".

3.4. INOVAÇÃO E O ESTADO GERENCIAL

A compreensão do surgimento da Nova Administração Pública (NAP) e do gerencialismo exige, preliminarmente, a análise da superação do modelo patrimonialista pelo modelo burocrático. Historicamente, a administração patrimonialista caracterizava-se pela incapacidade de distinção entre o patrimônio público e os bens privados do soberano. Nesse contexto, o nepotismo, o empreguismo e a corrupção se configuravam como práticas normalizadas, e a administração patrimonialista revelou-se incompatível com o desenvolvimento do capitalismo industrial e das democracias parlamentares que emergiram no século XIX, tornando essencial a separação clara entre Estado e mercado, entre o público e o privado, e entre o político e o administrador público (Bresser-Pereira, 1996).

A administração pública burocrática clássica, fundamentada nos princípios da administração do exército prussiano e teorizada por Max Weber, representou um marco fundamental na modernização do Estado e surge como resposta necessária e inovadora à administração patrimonialista. Implantada nos principais países europeus no final do século XIX, nos Estados Unidos no

começo do século XX e no Brasil em 1936 com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, essa forma de administração baseava-se no princípio do mérito profissional (Bresser-Pereira, 1996).

A burocracia moderna, racional-legal, trouxe como principais inovações: a exigência de concurso público baseado no mérito; a estruturação de carreiras profissionais; o estabelecimento de regras claras e impessoais; a hierarquia bem definida; e a separação entre propriedade pública e privada. No Brasil, a implementação desse modelo, notadamente com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (Bresser-Pereira, 1996; Aguiar 2019).

Segundo Bresser-Pereira (1996), a administração burocrática foi adotada para combater a corrupção e o nepotismo inerentes ao patrimonialismo, estabelecendo controles rígidos de processos. Enquanto Aguiar (2019) reforça que a burocracia, em sua concepção estruturalista, serviu e ainda serve como arranjo administrativo que sustenta princípios como isonomia e legalidade.

Apesar de ter sido uma alternativa superior à administração patrimonialista, o pressuposto de eficiência no qual a administração burocrática se baseava não se revelou sustentável. A expansão das funções econômicas e sociais do Estado ao longo do século XX expôs as disfunções desse modelo que, focado no controle a priori dos processos e autorreferenciada, mostrou-se lento, caro e ineficiente para atender às demandas da cidadania (Brasil, 1995; Bresser-Pereira, 1996). Aguiar (2019) destaca que a modernização brasileira foi marcada pelo insulamento burocrático, no qual núcleos técnicos eram blindados enquanto coexistiam com práticas clientelistas. Botelho (2020) corrobora com essa afirmação ao apontar que o patrimonialismo seguiu vigente e que a reforma burocrática não conseguiu eliminar tais práticas. Estas características, que em determinado momento histórico representaram garantias contra o arbítrio e a apropriação privada do Estado, passaram a ser percebidas como entraves à eficiência e à capacidade de resposta do aparelho estatal às crescentes e complexas demandas sociais, especialmente a partir da

segunda metade do século XX.

Adicionalmente, Newman e Clarke (2012) salientam que o cenário de crise econômica vivenciado por diversas nações ocidentais em meados da década de 1970 catalisou uma atenção mais rigorosa sobre as despesas estatais. O objetivo era reconfigurar o arranjo fordista e de bem estar do pós-guerra desses países (Reino Unido e estados do Atlântico Norte) visando ampliar a lucratividade do capital. Para tanto, foram adotadas medidas como a redução da carga tributária, a flexibilização das leis trabalhistas e a diminuição da intervenção estatal nos mercados.

No contexto brasileiro e latino-americano, essa influência materializou-se por meio de documentos diretivos que funcionaram como verdadeiros manuais de reforma. Valle e Leite (2018, p. 113) citam o "Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial" de 1991, do Banco Mundial, como um marco que expôs os alicerces da "contrarreforma do Estado". O documento prescrevia ações prioritárias como a racionalização da burocracia estatal, o ajuste fiscal e a redefinição do gasto público, preparando o terreno para a entrada da lógica de mercado na administração pública. Da mesma forma, o Documento nº 319, também do Banco Mundial, defendia que as "reformas" implementadas no âmbito da América Latina e Caribe contassem com "técnicas de reconhecimento e premiação já utilizadas no setor privado" (Valle e Leite; 2018, p. 114).

A Nova Gestão Pública (New Public Management) emerge, dentro deste contexto, como modelo ideal para o gerenciamento desse Estado reformado, cuja adoção justificou-se pela compatibilidade com o diagnóstico da crise estatal elaborado pela aliança social-liberal e pela convergência com as diretrizes do Consenso de Washington voltadas à América Latina (Paes de Paula 2005). O movimento internacional de reforma do Estado, que ganhou força a partir dos anos 1980, fundamentou-se em um novo ideário identificado como gerencialismo. Newman e Clarke (2012, p. 354) destacam as origens dessas transformações nos governos de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, ambos marcados pelo objetivo central de "liberar as forças do mercado do controle do estado; liberar o consumidor da carga de impostos; e reduzir o tamanho, âmbito e custo do estado", o qual formou um amplo conjunto de governos e organizações internacionais desse

período sob o conceito de neoliberalismo ou neoliberalização.

O governo Thatcher procurou responder ao declínio da competitividade inglesa no mercado internacional por meio da implementação de reformas que enfatizavam a produtividade, a inovação e a responsabilidade pessoal, elementos centrais da cultura empreendedora que se consolidava nos think tanks neoconservadores (Morris, 1991 apud Paes de Paula, 2005, p. 37). Essa abordagem concebia a modernização do setor público como sinônimo de sua aproximação aos padrões de gestão empresarial, partindo do pressuposto de que "o governo não pode ser uma empresa mas pode se tornar mais empresarial", como afirmou Gerald Caiden (Abrucio, 1997, p. 6). A reforma implementou medidas concretas como o escrutínio de Rayner (administrador do setor privado contratado pelo governo de Thatcher), o Financial Management Initiative (FMI) e a orientação administrativa por objetivos, todas visando aumentar a "consciência dos custos" e a eficiência operacional do aparelho estatal (Abrucio, 1997, p. 15-16).

Nos Estados Unidos, o gerencialismo se desenvolveu de forma paralela, consolidando-se através do "culto à excelência" que captou a essência do "American dream" ao alimentar fantasias de oportunidade, progresso e crescimento baseados na iniciativa individual (Du Gay, 1991 apud Paes de Paula, 2005, p. 37). Embora a tradição do Public Management fosse mais antiga naquele país, remontando ao artigo de Woodrow Wilson de 1887 sobre a separação entre política e administração, foi somente na década de 1990, com a publicação de "Reinventando o Governo" por Osborne e Gaebler em 1992, que o ideário gerencialista se consolidou definitivamente como referência para a gestão pública americana (Abrucio, 1997; Paes de Paula, 2005). O movimento gerencialista americano enfatizava a necessidade de tornar o governo mais eficiente, flexível e orientado para resultados, procurando superar tanto a rigidez burocrática quanto os problemas de governabilidade que caracterizavam o Estado contemporâneo.

Entretanto, a transposição desse modelo para a América Latina representou mais do que uma atualização técnica; constituiu-se na institucionalização de um "Novo Neoliberalismo". Segundo Puello-Socarrás (2008, p. 6), diferentemente do neoliberalismo rigoroso do contexto anglo-americano, focado estritamente no Homo Economicus racional e na

redução quantitativa do Estado, essa nova fase, introduziu o Homo Redemptoris ou "homem empreendedor". Nesta lógica, o Estado não deve apenas recuar, mas ser ativamente reconfigurado para promover a concorrência e o empreendedorismo como valores sociais supremos. A administração pública, portanto, deixa de ser o locus da garantia de direitos para tornar-se um "Estado Contratual" (Contracting State), onde a relação social é mediada quase exclusivamente pela forma contrato e pela lógica mercantil (Puello-Socarrás, 2008, p. 20-21).

Essa guinada ideológica encontrou terreno fértil na crise do nacional-desenvolvimentismo latino-americano. Paes de Paula (2005) ressalta que o debate sobre a necessidade de superação do modelo burocrático intensificou-se no contexto da crise de governabilidade e credibilidade do Estado e das transformações econômicas globais ocorridas nas décadas de 1980 e 1990. O esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e o questionamento do caráter patrimonialista e autoritário do Estado brasileiro impulsionaram um consenso político liberal, que se fundamentou na articulação de três estratégias principais: o desenvolvimento dependente e associado, a estabilização econômica via receituário neoliberal e a adoção de reformas administrativas orientadas para o mercado. Nesse sentido, a ascensão da Nova Administração Pública foi sustentada por uma aliança "social-liberal" que, sob o pretexto de modernização, buscou legitimar o desmonte das estruturas de proteção social, transformando o cidadão portador de direitos em um "cliente" de serviços (Paes de Paula, 2005, p. 120-130).

Para operacionalizar essa transição, Valle e Leite (2018, p.112) destacam que o Banco Mundial e o FMI atuaram como "sucursais de Wall Street", veiculando métodos pretensamente científicos e universais para tratar os fenômenos sociais sob uma ótica estritamente administrativa. A atuação dessas agências obedeceu a uma divisão estratégica de tarefas. Enquanto o Fundo Monetário Internacional concentrou-se na imposição de programas de austeridade e na reforma econômica estrita (estabilização monetária e ajuste fiscal), o Banco Mundial assumiu a liderança política e intelectual, focando na "reforma do Estado", na "reforma social" e no redesenho institucional (Stolowicz, 2005, p. 74-75 apud Puello-Socarrás, s.d). Segundo Pereira (2010 apud Valle e Leite, 2018, p. 112), a partir de 1979, com o anúncio dos

empréstimos de ajuste estrutural, o Banco Mundial passou a orquestrar a agenda política internacional, promovendo a internacionalização de mecanismos mercantis para o modus operandi dos Estados nacionais.

A estratégia consistiu na criação de um "exoesqueleto estatal" onde a gestão pública foi submetida aos pressupostos do ajuste macropolítico. Para tanto, houveram investimentos na formação de uma casta tecnocrática blindada contra as pressões sociais e na introdução de conceitos como eficiência, eficácia e produtividade, retirados do setor privado e transplantados para o serviço público (Valle e Leite, 2018, p. 112). O empreendedorismo, celebrado como virtude cívica pela administração gerencial, funciona como um mecanismo de governo que transfere a responsabilidade pelos riscos sociais do Estado para o indivíduo, neutralizando conflitos entre capital e trabalho.

De forma complementar, Harvey (1992 apud Paes de Paula 2005, p. 37) observa que

O movimento gerencialista no setor público é baseado na cultura do empreendedorismo, que é um reflexo do capitalismo flexível e se consolidou nas últimas décadas por meio da criação de um código de valores e condutas que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos.

Corroboram com essa afirmação Puello-Socarrás (2008) ao observar que o espírito empreendedor no setor público manifesta-se, sobretudo, por meio da criação e implementação de um conjunto teórico e discursivo voltado a adaptar a administração pública à era neoliberal, processo que utiliza ferramentas da gestão privada na esfera pública, e da mesma forma Abrucio (1997, p. 12), ao propor que “o managerialism se acoplou, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos”.

Aprofundando o entendimento desse fenômeno, Newman e Clarke (2012, p. 359) propõem uma distinção conceitual fundamental entre o gerencialismo enquanto ideologia e a gerencialização enquanto processo. O gerencialismo opera como a base ideológica que legitima o "direito de gerir" como condição necessária para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais. Ele se manifesta como uma estrutura calculista que

organiza o conhecimento sobre metas e meios, geralmente estruturada em torno do cálculo interno de eficiência e do cálculo externo de posicionamento competitivo. A gerencialização, por sua vez, constitui a materialização desse ideário, como o processo de estabelecimento da autoridade gerencial sobre os recursos corporativos e a tomada de decisão, envolvendo a criação de formas específicas de gestão e a constituição de novos tipos de gestores.

Assim, o objetivo das reformas baseou-se em

alcanzar el máximo grado de inserción, adaptación y gestión de los Estados en el marco de la globalización neoliberal haciendo compatible el nuevo *statu quo* con las exigencias requeridas en la actual fase de acumulación (Guerrero, 2004; 200 apud Puello-Socarrás, s.d, p. 10).

Portanto, a consolidação da Nova Gestão Pública na América Latina não foi uma resposta técnica neutra à ineficiência burocrática, mas uma estratégia política deliberada para criar uma "governança empreendedora" e tornar irreversível a agenda neoliberal (Puello-Socarrás, 2008; Paes de Paula, 2005).

Nesse sentido, Bresser-Pereira (1998, p. 28, apud Paes de Paula, 2005) enfatiza que a reforma do Estado não se restringiria unicamente à reorganização do aparelho estatal e ao fortalecimento de seu núcleo estratégico, mas exigia a transformação do modelo de administração pública vigente. Para auxiliar na implementação da administração gerencial, o processo direcionava-se a outras duas dimensões: a cultural, e a dimensão de gestão.

Quadro 2. Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil

Característica	Administração Patrimonialista	Administração Burocrática	Administração Gerencial (NAP)
Foco Principal	O próprio Estado (Soberano)	O Processo (Regras)	O Cidadão-Cliente (Resultados)
Mecanismo de Controle	Arbitrariedade / Nepotismo	Controle <i>a priori</i> (Procedimentos rígidos)	Controle <i>a posteriori</i> (Resultados e Metas)
Base de Confiança	Lealdade Pessoal	Desconfiança Total (Impessoalidade)	Confiança Limitada (Autonomia)
Tipo de Gestão	Prebendas e Sinecuras	Hierárquica e Formalista	Descentralizada e Flexível
Objetivo	Manutenção de Poder	Combate ao Clientelismo	Eficiência e Qualidade

Fonte: Elaboração própria com base em Bresser-Pereira (1996) e Brasil (1995)

3.4.1. REFORMA GERENCIAL DO APARELHO DO ESTADO NO BRASIL (1995)

Materializando essas dimensões cultural e de gestão, a reforma do Estado brasileiro consolidou-se institucionalmente em 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado sob coordenação do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Esse documento partiu de um diagnóstico de que a crise do Estado nos anos 1980 e 1990 não era apenas fiscal, caracterizada pela perda de crédito público e poupança negativa, mas também uma crise do modo de intervenção e, fundamentalmente, uma crise da forma burocrática de administração (Brasil, 1995). Segundo Bresser-Pereira (1996), essa administração burocrática havia se tornado rígida, ineficiente e voltada para si mesma. Nesse sentido, o objetivo central estabelecido do Plano seria

Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos (Brasil, 1995, p. 56);

Assim como

Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada (Brasil, 1995, p. 56).

A proposição de uma administração pública gerencial como modelo superior às formas patrimonialista e burocrática, constitui-se, então, como o núcleo central da reforma. Apresentando-se como superação que conserva alguns princípios da burocracia, enquanto introduz elementos novos inspirados na gestão empresarial, a administração gerencial é caracterizada: pela ênfase em resultados ao invés de processos, pela descentralização decisória, pela autonomia gerencial e pelo controle baseado em indicadores de desempenho. Em suma, a diferença fundamental, segundo o documento, "está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental" (Brasil, 1995, p. 16).

A estratégia de implementação da reforma revela a complexidade do projeto transformador que estava sendo proposto, articulando três dimensões simultâneas e complementares: a dimensão institucional-legal; a dimensão cultural; e a dimensão de gestão (Brasil, 1995). Essa abordagem tridimensional reconhece implicitamente que a reforma administrativa não poderia limitar-se a mudanças legais ou organizacionais, exigindo transformações mais profundas nas subjetividades, nas práticas cotidianas e nas representações sociais sobre o trabalho público¹.

Da mesma forma, a distinção conceitual estabelecida pelo PDRAE entre reforma do Estado e reforma do aparelho do Estado merece atenção especial, pois permite compreender o alcance e os limites das transformações propostas. Ao delimitar o objeto da reforma, o Plano Diretor diferencia o "aparelho do Estado", entendido como a estrutura organizacional da

¹ A reforma estruturou-se em três dimensões: a institucional-legal, focada na remoção de entraves jurídicos e flexibilização do regime; a cultural, que visou substituir a confiança burocrática pelo controle de resultados; e a gestão, que implementou práticas como autonomia, avaliação desempenho e competição administrada, exigindo transformações profundas nas práticas do setor público (Brasil, 1995).

administração pública e sua cúpula dirigente, do conceito mais abrangente de "Estado", que engloba o sistema jurídico-legal (Brasil, 1995, p. 16). O documento prossegue diferenciando os dois processos: enquanto a "reforma do Estado" configura um projeto abrangente que impacta diversas esferas governamentais e a sociedade como um todo, a "reforma do aparelho do Estado" possui um foco mais delimitado, concentrando-se na modernização administrativa para promover maior eficiência e orientação para a cidadania (Brasil, 1995, p. 17).

Para operacionalizar o aumento de governança previstos nos objetivos globais, o PDRAE propôs uma reengenharia da estrutura estatal baseada na distinção de quatro setores estratégicos, cada um com novas formas específicas de propriedade e administração (Brasil, 1995; Bresser-Pereira, 1996). No Núcleo Estratégico, onde se definem as leis e políticas públicas, composto pela cúpula dos três poderes, a propriedade permaneceria estatal e a administração mista, garantindo a efetividade das decisões. Para as Atividades Exclusivas de Estado (como fiscalização, polícia e regulamentação), onde se exerce o poder extroverso, a proposta foi a criação de "Agências Executivas" ou Autônomas, operando sob contratos de gestão. A grande proposta institucional, contudo, foi direcionada aos Serviços Não Exclusivos (como saúde, educação e cultura), nos quais o Estado atua simultaneamente com a sociedade; para este setor, introduziu-se o conceito de "Publicização", transferindo esses serviços para o setor público não-estatal através das Organizações Sociais (OS), que receberiam recursos mediante contrato de gestão. Por fim, para a Produção de Bens e Serviços para o Mercado, recomendou-se a privatização, entendendo-se que a atividade econômica deve ser regulada pelo mercado (Brasil, 1995)².

² O Plano Diretor distingue a gestão por setores, priorizando a efetividade no núcleo estratégico e a eficiência na prestação de serviços (BRASIL, 1995, p. 42). Essa reestruturação, que aproxima a gestão pública de modelos empresariais (MOTTA, 2007), fundamenta-se no tripé: definição de objetivos, autonomia gerencial e controle de resultados *a posteriori*, incentivando inclusive a competição entre unidades estatais (BRASIL, 1995, p. 16).

Figura 1. Setores do Estado, formas de propriedade e tipos de administração

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		Publicização → ●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			Privatização → ●		●

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995)

Embora o PDRAE tenha buscado demarcar uma distinção clara entre a administração pública gerencial e a gestão empresarial, ressaltando que a receita estatal deriva de contribuições obrigatórias e visa o interesse público, ao contrário da busca pelo lucro privado (Brasil, 1995), a reforma acaba por incorporar a lógica central do modelo privado ao redefinir o cidadão sob a ótica do "cidadão-cliente". Com esse novo paradigma, a eficiência da ação estatal deixa de ser medida pelo controle rígido de processos, típico da burocracia, e passa a ser validada pelo atendimento das necessidades desse público-alvo, o que exige, para tanto, formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização baseada na confiança e o incentivo à criatividade (Brasil, 1995).

É sobre essa nova arquitetura organizacional que se estabelecem as bases para a emergência da inovação na agenda do setor público, não como um fim em si mesma, mas como um instrumento indispensável para o alcance da eficiência e da qualidade, objetivos centrais e explícitos da reforma gerencial. A busca pela eficiência, conforme o Plano Diretor (Brasil, 1995), exigia a superação da rigidez burocrática e a adoção de formas flexíveis de

gestão. O discurso da inovação, portanto, não se refere apenas à introdução de novas práticas ou procedimentos, mas fundamentalmente à transformação cultural que substituiria valores burocráticos por valores gerenciais, promovendo nova subjetividade dos servidores públicos e novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade. Nesse contexto, a inovação surge como o meio necessário para operacionalizar a transição de um controle rígido de processos para um controle de resultados, no qual a autonomia concedida ao gestor permite a busca de novas soluções para atender ao cidadão-cliente com menor custo e maior agilidade, conforme defendido por Bresser-Pereira (1996).

Essa lógica é corroborada por Newman e Clarke (2012), que identificam no gerencialismo a promessa de que os gestores, ao receberem liberdade para gerir, isto é, autonomia, se tornariam agentes inovadores capazes de transformar organizações estagnadas em entidades dinâmicas e eficientes. No caso brasileiro, Filgueiras (2018) observa que essa agenda de modernização buscou introduzir ganhos incrementais na gestão, utilizando a inovação institucional, como a criação de agências e organizações sociais, para alinhar a administração pública às demandas de uma cidadania que passava a exigir não apenas o cumprimento de regras, mas a entrega efetiva de serviços de qualidade.

3.4.2 O CONCEITO DE REDUÇÃO GERENCIAL

No contexto da reforma do aparelho do Estado em 1995, a incorporação de práticas do setor privado não ocorreu apenas como uma atualização técnica, mas como um imperativo de legitimação institucional. Nesse cenário, observa-se que a inovação gerencial é frequentemente introduzida sob uma retórica difusa que a confunde e a equipara, de forma quase sinonímica, aos conceitos de modernização e desburocratização.

Sandro Bergue (2008) alerta para os riscos deste processo de transposição quando realizado sem a devida reflexão crítica sobre os pressupostos e conceitos subjacentes às tecnologias gerenciais importadas.

No contexto dessas reformas, organizações públicas, impulsionadas por pressões endógenas e exógenas, passaram a promover "processos de apropriação de tecnologias gerenciais como forma de legitimar-se perante a sociedade e outros agentes", buscando demonstrar alinhamento com práticas reconhecidas como modernas e eficientes no campo empresarial. Esta apropriação, quando realizada de forma mimética e superficial, tende a privilegiar a forma em detrimento do conteúdo, resultando em práticas formalísticas (Bergue, 2008, p. 1).

Em oposição a este padrão de transposição acrítica, Bergue propõe o conceito de redução gerencial como ferramenta teórica e metodológica para análise e condução de processos de apropriação de tecnologias de gestão. Para tanto, o autor resgata e adapta o conceito de redução sociológica formulado por Alberto Guerreiro Ramos (1996), propondo sua extensão ao campo da gestão organizacional.

A redução sociológica, originalmente desenvolvida para as ciências sociais a partir da redução fenomenológica de Edmund Husserl, constitui-se essencialmente como "uma atitude metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social". Em sentido mais abrangente, o processo de redução implicaria "na eliminação de tudo aquilo que, pelo seu caráter acessório e secundário, perturba o esforço de compreensão e a obtenção do essencial" em determinado elemento ou fenômeno (Ramos, 1996, p. 71, apud Bergue e Klering, 2010).

Quando alocado para o domínio da gestão, o conceito de redução gerencial implica essencialmente em um processo de análise crítica e aprofundada das tecnologias gerenciais. Segundo Bergue (2008, p. 12), trata-se da "necessidade de identificar não somente os pressupostos que subjazem a determinada tecnologia gerencial, mas a influência desses pressupostos na construção dos conceitos que a suportam." Esse processo exige compreender o percurso histórico e interdisciplinar dos conceitos, e reduzir uma tecnologia gerencial a sua essência significa desvinculá-la completamente de seu ambiente de origem, permitindo assim a extração de seu núcleo fundamental.

Esse processo de transposição demanda dos membros da organização

uma atitude que seja, ao mesmo tempo, crítica, consciente e engajada, focada na validação da pertinência do conteúdo externo e, sobretudo, na compreensão de seus conceitos e fundamentos subjacentes. Ao contrário da negação indiscriminada ou da aceitação deslumbrada do estrangeiro, a redução propõe a denominada atitude parentética, isto é, a atitude de suspender ou "pôr entre parênteses" as questões históricas e contextuais que vinculam uma tecnologia ao seu local de origem (o setor privado ou outros países) para compreender seus elementos fundamentais (Bergue e Klering, 2010, p. 146).

Nessa linha, a redução gerencial estabelece um contraponto ao que Ramos (apud Bergue e Klering, 2010) identifica como "transplantações diretas", defendendo que o conhecimento originado de outros contextos deve funcionar apenas como incentivo para uma nova elaboração, e não como um modelo acabado para replicação.

O conceito de redução gerencial oferece, desta forma, um instrumento analítico fundamental para desenvolver uma compreensão crítica do percurso histórico da agenda de inovação e como esta tem sido executada na administração pública brasileira. Adotando a conceituação proposta por Sandro Bergue, especialmente a necessidade de autonomia de pensamento e a ressignificação de conceitos, este estudo não se limita a descrever as iniciativas de inovação, mas sim busca identificar as limitações, incompatibilidades e contradições dos processos dessa transposição tecnológica, mesmo quando esta emerge no debate institucional envolvida em uma aparente neutralidade técnica e de valor essencialmente positivo, legitimada quase exclusivamente pela promessa de eficiência, modernização ou desburocratização institucional.

Conforme argumentam Bergue e Klering (2010), a redução gerencial não propõe o isolamento ou a rejeição inflexível de conhecimentos e práticas desenvolvidos em outros contextos, mas defende a necessidade de submeter esses conteúdos a um processo rigoroso de reflexão crítica que identifique seus fundamentos essenciais, avalie qual a sua pertinência ao contexto específico e promova ressignificação quando apropriado.

4. PERCURSO HISTÓRICO DA AGENDA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Quando pensamos no contexto brasileiro, a trajetória da inovação na administração pública federal brasileira, notadamente na estrutura do Poder Executivo, está intrinsecamente ligada ao movimento de modernização estatal da década de 1990, que tem como marco de referência a Reforma Gerencial do Aparelho do Estado, materializada através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (Brasil, 1995).

É neste contexto que a inovação emerge formalmente na agenda pública. A agenda de inovação não surgiu de forma autônoma, mas como um instrumento deliberado para apoiar a implementação da reforma. Em 1996, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob a gestão de Bresser-Pereira, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), instituiu o Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal (Daniel, 2019; Camões, Severo e Cavalcante, 2017).

O objetivo explícito deste concurso, em sua origem, não era a inovação *per se*, mas sim "incentivar servidores que estivessem implementando ações que buscavam a modernização do Estado e os princípios da reforma". O concurso servia como um meio de "enaltecer servidores" e "dar destaque a práticas e servidores" que aplicassem os novos preceitos gerenciais, como o foco em resultados, a mensuração de desempenho e a busca pela eficiência. Assim, a inovação, neste primeiro momento, foi compreendida e utilizada como sinônimo de modernização e adesão à lógica gerencial (Daniel, 2019 p. 9; 20; 121).

O concurso em sua edição inaugural de 1996, foi estruturado em nove categorias temáticas. Estes eixos refletiam as áreas de interesse da Reforma Gerencial, funcionando como evidências de apoio às mudanças propostas (Daniel, 2019). As categorias definidas foram: planejamento e desenvolvimento organizacional; capacitação profissional e gestão de recursos humanos; avaliação de desempenho e controle de resultados; atendimento ao usuário; parcerias e gestão participativa; gestão de serviços sociais; gestão financeira e orçamentária; gestão de serviços gerais; e modernização de procedimentos

(Petrucci e Rua, 1998 *apud* Daniel, 2019).

As 48 práticas premiadas no primeiro ano estavam, em sua maioria, focadas em melhorias de processos, informatização e capacitação. A análise das iniciativas revela que 34 delas concentraram-se primariamente no aprimoramento de atividades administrativas internas, enquanto os resultados alcançados por essas ações alinhavam-se aos objetivos da reforma gerencial, destacando-se o aumento da eficácia, eficiência e produtividade, a melhoria da qualidade a redução de custos e a satisfação da "clientela" (Daniel, 2019, p. 140-141).

Em 1998, o prêmio é renomeado Prêmio Hélio Beltrão, como homenagem ao servidor público conhecido por combater o modelo de gestão burocrático, tendo em vista a sua atuação como ministro do Ministério da Desburocratização em 1979, período em que implementou diversas inovações voltadas à simplificação de processos. A vinculação desse nome ao concurso de inovação em 1998, para além de uma homenagem, corroborou o simbolismo da premiação. Alinhada a esse legado, a quarta edição do concurso criou uma premiação especial, o "Prêmio Especial de Desburocratização", categoria instituída pelo Instituto Hélio Beltrão, com o objetivo de dar ênfase e destaque às iniciativas que tivessem a desburocratização como foco principal (Daniel, 2019 p. 142-143).

Quadro 3 - Principais Ações de Inovação no Governo FHC (1995-2002)

Governo FHC (1995-2002)	Políticas e Programas Instituídos
	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)
	Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal (1996)
	Renomeação do Concurso para Prêmio Hélio Beltrão (1998)
	Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) (1999)

Fonte: Elaboração Própria (2025)

A agenda de inovação manteve-se, por longo período, centrada quase exclusivamente no Concurso de Inovação. Contudo, a trajetória do próprio concurso reflete as mudanças no entendimento do tema. Em 2003, com a mudança de governo, o prêmio passou por uma flexibilização em seus critérios, desvinculando-se parcialmente da retórica estrita da reforma gerencial anterior (Paiva e Araújo, 2004; Camões, Severo e Cavalcante, 2017). Nesse mesmo contexto, o concurso retomou sua nomenclatura original de Concurso Inovação, revertendo a alteração realizada durante o governo FHC em 1998 (Daniel, 2019).

Um marco conceitual relevante ocorreu em 2007, quando a ENAP promoveu uma revisão metodológica do concurso. Naquele momento, adotou-se uma definição teórica para inovação no setor público, entendida como:

“Mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade” (Ferrarezi e Amorim, 2007, p. 6)

A partir dessa mudança, o concurso passou a adotar novos critérios de avaliação, incorporando dimensões como transparência, participação social e uso de tecnologias digitais (Daniel, 2019), em sintonia com a ascensão do governo eletrônico. Essa reformulação sinalizou a transição para o que Daniel (2019) denomina “Lógica Gerencial Atenuada”³, um estágio no qual o discurso de modernização estatal é sustentado pela inovação. Nesse modelo, a busca por eficiência e eficácia ocorre por meio de intervenções gerenciais, desburocratização e digitalização dos serviços para otimizar resultados entregues à sociedade. Nesse período, o setor público brasileiro também foi fortemente influenciado por recomendações internacionais, especialmente da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que passou a advogar a inovação como requisito para uma administração pública moderna e orientada a resultados (Cavalcante e Camões, 2017).

³ Daniel (2019) define a Lógica Gerencialista Atenuada como o estágio em que o discurso da inovação passa a dialogar com princípios de governança democrática e participação social, embora sem romper completamente com a racionalidade gerencial voltada para resultados herdada da década de 1990.

Comprovando essa afirmação, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) foi instituído pelo Decreto 5.378 do Governo Federal em 23 de fevereiro de 2005, representando, naquele momento, uma iniciativa central para modernizar a administração pública brasileira. O programa foi resultado da fusão do Programa da Qualidade no Serviço Público com o Programa Nacional de Desburocratização, buscando a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e o aumento da competitividade do país, a partir da melhoria contínua da gestão (Ferreira, 2009; Brasil, 2007).

Percebe-se, assim, que a trajetória do GesPública está inserida em um histórico de iniciativas de modernização administrativa no Brasil que remonta à década de 1970. O Programa Nacional de Desburocratização, criado em 1979, já reconhecia que "proteger os cidadãos contra o excesso de burocracia é fator fundamental para que os serviços sejam prestados de forma mais ágil e transparente" (Ayres, 2012, p. 15). Posteriormente, em 1995, com o início da Reforma do Estado conduzida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), instituiu-se o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública, cujo foco era modernizar o aparelho estatal. Em 1999, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) criou o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), reunindo experiências anteriores para centralizar a gestão no atendimento ao cidadão e a aplicação de pesquisas de satisfação com usuários (Ferreira, 2009, p. 1).

O GesPública fundamentou-se em premissas centrais que buscam transformar a gestão pública brasileira, aperfeiçoando-a para além das influências partidárias (Velo, 2019). Entre seus princípios estão: ser de natureza pública, considerando que "a gestão pública pode e deve ser excelente, mas não pode nem deve deixar de ser pública na sua configuração"; ser focada em resultados e demandas da sociedade, afastando-se da lógica burocrática tradicional; e ter caráter federativo e republicano, aplicando-se a toda administração pública (MPOG, 2009 *apud* Grin, 2015, p. 73). O programa se apresentou como inovador ao propor que "o cidadão é visto como principal agente de mudança e participa efetivamente das melhorias dos serviços públicos oferecidos" (MPOG, 2009 *apud* Grin, 2015, p. 78), evidenciando uma dimensão política com foco na participação social.

A agenda de inovação no cerne do GesPública está estruturada no Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), que incorpora a "Cultura da Inovação" como uma de suas bases fundamentais. Conforme esse modelo, a cultura da inovação representa a "promoção de um ambiente favorável à criatividade, à experimentação e à implementação de novas ideias que possam gerar um diferencial para a atuação da organização" (Brasil, 2014, p. 14), e a prática dessa cultura implicava

"[...] buscar e desenvolver continuamente ideias originais e incorporá-las a seus processos, produtos, serviços e relacionamentos, associado ao rompimento das barreiras do serviço público antiquado e burocrático de forma a otimizar o uso dos recursos públicos e produzir resultados eficientes para a sociedade".

Sob a vertente de desburocratizar e simplificar, o programa tinha como foco a eliminação de exigências consideradas desnecessárias e a simplificação de processos que não agregam valor aos serviços prestados. O programa buscava a melhoria da relação Estado-cidadão por meio do resgate da credibilidade e da agilidade no atendimento, atuando tanto na desregulamentação de normas excessivas quanto na simplificação de rotinas administrativas (Brasil, 2007). Uma das ferramentas essenciais para esse contexto era a Carta de Serviços ao Cidadão, documento no qual a organização pública informava, além dos seus serviços prestados, os requisitos para acesso a esses serviços e estabelecia padrões de qualidade e compromissos de atendimento (Veloso, 2019; Brasil, 2009 *apud* Grin, 2015).

O programa teve sua extinção por meio da publicação do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispôs sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos e revogou o decreto anterior que instituiu o GesPública⁴. Esse encerramento se deu em um contexto de mudança de prioridades governamentais, na qual a agenda de transformação digital de serviços ganhou centralidade (Veloso, 2019), como será evidenciado mais à frente, em detrimento do modelo de autoavaliação da gestão preconizado pelo programa.

⁴ Decreto 5.378 de 2005.

Quadro 4 - Principais Ações de Inovação dos Governos Lula II e II

Governos Lula I e II (2003-2010)	Políticas e Programas Instituídos
	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) (2005)
	Revisão Metodológica do Concurso de Inovação (2007)

Fonte: Elaboração Própria (2025)

A partir disso, entre o período de 2010 e 2016, é possível observar o avanço de um novo ciclo institucional da agenda de inovação, sofrendo uma expansão significativa, que ficou marcada pela criação de estruturas e redes voltadas à promoção sistemática de uma cultura inovadora.

O fortalecimento da agenda inovadora seguiu se materializando na realização da Primeira Semana de Inovação em Gestão Pública, organizada em 2015 pela ENAP e pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O evento reuniu gestores, pesquisadores e representantes de diferentes esferas governamentais e sociais, constituindo-se como um marco simbólico da institucionalização da inovação como valor público. De acordo com Cavalcante e Cunha (2017, p. 11), a Semana de Inovação representou “a passagem da inovação de um discurso técnico para uma estratégia governamental prioritária”, ampliando o engajamento de atores diversos na formulação de políticas e práticas voltadas à transformação da gestão pública. A iniciativa expressou, nesse momento, o amadurecimento da agenda e consolidou a ideia de que inovar deveria ser parte da cultura organizacional do Estado, e não apenas um projeto pontual.

Um desdobramento direto desse movimento foi a criação, ainda em 2015, da Rede de Inovação no Setor Público (InovaGov), que institucionalizou a cooperação entre órgãos e servidores envolvidos com práticas de inovação. A Rede InovaGov passou a reunir instituições como a ENAP, o Instituto de

Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento, entre outras, constituindo-se em um espaço permanente de articulação, intercâmbio de experiências e disseminação de metodologias (Daniel, 2019, p. 129). Segundo Faria et al. (2017, p. 241, apud Cavalcante et al., 2017), a rede “representa a consolidação de um sistema colaborativo de governança para a inovação pública”, promovendo ações integradas de capacitação, difusão de boas práticas e alinhamento estratégico entre os principais atores da agenda.

Neste contexto, destaca-se também a fundação do GNova – Laboratório de Inovação em Governo, vinculado à ENAP, em 2016. O GNova surgiu como espaço experimental para o desenvolvimento de metodologias voltadas à solução de problemas públicos complexos, adotando abordagens de *design thinking*, colaboração e cocriação. O laboratório adaptou metodologias originalmente aplicadas ao setor privado e as reconfigurou para o ambiente público, com o objetivo de fomentar a empatia com o usuário e a criação de soluções centradas nas necessidades reais da sociedade. Além de um espaço de experimentação, o GNova consolidou-se como agente disseminador de capacidades inovadoras dentro do Executivo federal, contribuindo para a formação de servidores e a integração de diferentes órgãos em torno de projetos colaborativos (Daniel, 2019).

Esses marcos, a Semana de Inovação, a Rede InovaGov e o GNova, configuram a passagem para o que Daniel (2019) denomina “Lógica Gerencial Incorporada”⁵, uma fase em que a inovação se institucionaliza como prática legítima e estruturante do Estado brasileiro. Nessa etapa, observa-se a ampliação do discurso da inovação como valor público transversal, sendo articulado com temas como sustentabilidade, transparência, governo aberto e transformação digital. Contudo, conforme destaca Daniel (2019), essa institucionalização não implicou a superação da lógica gerencial; ao contrário, a inovação foi ressignificada para reforçar a legitimidade da modernização estatal sob uma nova nomenclatura, mais adaptável às exigências contemporâneas.

⁵ A Lógica Gerencialista Incorporada (Daniel, 2019) corresponde à fase em que a inovação se institucionaliza como uma prática legítima e estruturante do Estado, sendo tratada como um valor público transversal articulado a temas como sustentabilidade e governo aberto.

Quadro 5 - Principais Ações de Inovação do Governo Dilma (2011-2016)

Governo Dilma (2011-2016)	Políticas e Programas Instituídos
	Semana de Inovação em Gestão Pública (2015)
	Rede de Inovação no Setor Público (InovaGov) (2015)
	GNova Laboratório de Inovação em Governo (2016)

Fonte: Elaboração Própria (2025)

Um exemplo desse processo foi o período pós-2015, que, embora sob novas conjunturas políticas, manteve a inovação como vetor estratégico, o que se refletiu na formulação de novos programas, práticas e instrumentos normativos. Essa nova etapa, frequentemente anunciada sob os rótulos de modernização e desburocratização, passou a focar na consolidação da transformação digital e na simplificação de serviços, materializando a busca por eficiência por meio de reformas no aparelho estatal.

Marco seguinte da agenda foi a instituição do Conselho Nacional para Desburocratização, também chamado de Programa Brasil Eficiente, formalizado pelo Decreto de 7 de março de 2017. A competência central desse conselho era assessorar o Presidente da República na formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, focadas especificamente em "promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos" (Brasil, 2017, Art. 1º, I). O conselho foi incumbido não apenas de sugerir prioridades e metas para a simplificação, mas também de recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a adoção dessas prioridades na Estratégia de Governança Digital (EGD) (Brasil, 2017, Art. 1º, III).

Para garantir sua operacionalização, o decreto estabeleceu que todos os Ministérios deveriam elaborar e encaminhar propostas anuais de desburocratização (Brasil, 2017, Art. 1º, § 1º). Além disso, determinou que cada Ministério mantivesse um comitê permanente para identificar ações e projetos de simplificação (Brasil, 2017, Art. 1º, § 2º). Um Comitê Executivo foi criado para coordenar e acompanhar a implementação das propostas, assim como

"estimular os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal no processo de revisão de procedimentos, fluxos e atos normativos" (Brasil, 2017, Art. 3º, V).

No ano seguinte, essa agenda foi firmada em nível legislativo por meio da Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018, que ficou conhecida como Lei da Desburocratização. Seu objetivo principal foi "racionalizar atos e procedimentos administrativos" em todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) (Brasil, 2018, Art. 1º). A lógica central da norma é a supressão ou simplificação de formalidades "cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude" (Brasil, 2018, Art. 1º), estabelecendo um princípio de proporcionalidade na gestão pública.

Por fim, como forma de incentivo e monitoramento, a lei instituiu o "Selo de Desburocratização e Simplificação", destinado a "reconhecer e a estimular projetos, programas e práticas que simplifiquem o funcionamento da administração pública e melhorem o atendimento aos usuários" (Brasil, 2018, Art. 7º). A concessão do selo observava critérios como ganhos sociais, redução do tempo de espera e a adoção de soluções tecnológicas replicáveis (Brasil, 2018, Art. 7º, Parágrafo único). A lei também previu a criação de grupos de trabalho setoriais para identificar e sugerir a eliminação de "exigências descabidas ou exageradas" (Brasil, 2018, Art. 5º).

Quadro 6 - Principais Ações de Inovação no Governo Temer (2016–2018)

Governo Temer (2016-2018)	Políticas e Programas Instituídos
	Conselho Nacional para Desburocratização - Brasil Eficiente (2017)
	Lei da Desburocratização (Lei nº 13.726/2018)

Fonte: Elaboração Própria (2025)

Em 2019, a agenda de inovação começou a incorporar uma dimensão voltada especificamente para a cultura organizacional e a experiência do servidor, com a criação do LA-BORA!Gov. A iniciativa surgiu com o propósito de transformar relações e processos de trabalho por meio da confiança e da

experimentação (Brasil, 2025). Devido à sua consolidação como unidade estratégica na atual estrutura do governo vigente, as metodologias e modelos de trabalho deste laboratório serão explorados em profundidade mais à frente, na seção dedicada à Diretoria de Inovação Governamental.

Seguindo essa mesma linha, foi instituída a Política Nacional de Modernização do Estado (PNME), a partir do Decreto nº 10.609, de 26 de janeiro de 2021, também denominada "Moderniza Brasil". Este decreto revogou o Decreto de 7 de março de 2017 (criador do Conselho Nacional para Desburocratização - Brasil Eficiente), e estabeleceu a nova política com a finalidade de "aumentar a eficiência e modernizar a administração pública, a prestação de serviços e o ambiente de negócios" (Brasil, 2021, Art. 1º). A PNME surge nesse contexto com o propósito de promover a integração, articulação, monitoramento e avaliação das diversas iniciativas de modernização do Executivo Federal (Brasil, 2021, Art. 2º).

A política foi fundamentada sob princípios alinhados à agenda de inovação, tais como "a simplificação normativa e administrativa", "a inovação governamental" e "a transparência na atuação do Estado" (Brasil, 2021, p. 5). A sua implementação foi estruturada em cinco eixos temáticos, incluindo "Ambiente de Negócios Próspero", "Capacidades do Estado Moderno", "Governo e Sociedade Digital", "Cooperação e Articulação entre Agentes Públicos e Privados", e "Evolução dos Serviços Públicos". Este último eixo absorveu diretamente o legado da iniciativa anterior, sendo definido como a "desburocratização e simplificação na prestação dos serviços públicos" (Brasil, 2021, Art. 5º; Brasil, 2021, p. 10).

Dentro do eixo "Capacidades do Estado Moderno", é notável o objetivo específico de "fomentar a inovação em governo", descrito como a ação para "impulsionar o surgimento de soluções em governo" (Brasil, 2022, p. 2). A fim de avaliar seu progresso, o Plano da Modernização (2022-2023) estabeleceu o indicador "Quantidade de soluções incorporadas como projetos de Estado" (Brasil, 2022, p. 2; Brasil, 2022, p. 15). O anexo do plano detalha ainda que se trata de investigar soluções "que tenham potencial para se tornar replicáveis nos órgãos do Governo Federal" e define "Projeto de Estado" como "projetos de modernização da gestão pública conduzidos pelo Centro de Governo a serem implantados em todos os órgãos" (Brasil, 2022, p. 15).

A dimensão digital, do mesmo modo, é um pilar central da PNME, aparecendo tanto como diretriz quanto eixo temático específico. O decreto que institui a política estabelece como diretriz "promover a transformação digital da gestão e dos serviços" (Brasil, 2021, Art. 4º, VIII). Essa orientação tem sua materialização no Eixo 5 - Governo e Sociedade Digital, definido como a "transformação digital do País, com atenção à governança de dados, [...] à digitalização da economia, à digitalização de serviços, à integração das bases e à estrutura de conectividade" (Brasil, 2021, Art. 5º, V; Brasil, 2021, p. 11).

O Plano da Modernização (2022-2022) detalha os objetivos deste eixo, que vão além da simples digitalização e incluem garantir também o acesso e a segurança da informação, promover a inclusão digital dos cidadãos, e fomentar a participação social nos serviços prestados (Brasil, 2022, p. 32). A descrição do objetivo de digitalização no plano é explícita ao propor "a disponibilização de serviços públicos de forma digital, simples e intuitiva, consolidados em uma plataforma única [...], facilitando e ampliando o acesso da população às políticas públicas e reduzindo os custos" (Brasil, 2022, p. 33).

Dentre os instrumentos de execução da PNME, é pertinente destacar o "Selo Nacional de Modernização do Estado" que funcionava como instrumento de incentivo, cujo objetivo era "reconhecer iniciativas de modernização e incentivar instituições a participarem da Agenda Nacional" (Brasil, 2021, Art. 6º). Essa abordagem de reconhecimento de boas práticas seguiu a mesma lógica do "selo de Desburocratização e Simplificação", que havia sido instituído anteriormente pela Lei nº 13.276, de 2018, reforçando a utilização de mecanismos de estímulo para a simplificação e modernização do atendimento na administração pública.

Nesse ecossistema liderado pela Secretaria Especial de Modernização (SEME), a estratégia de modernização ganhou materialidade operacional com o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov). Instituído pelo Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020, o programa consolidou-se como o principal instrumento para operacionalizar a eficiência administrativa na gestão pública federal. Conforme o relatório de transparência e prestação de contas da Secretaria-Geral da Presidência, a iniciativa obteve ampla adesão institucional em seus primeiros momentos, registrando a participação de 133 órgãos e totalizou cerca de 2.827 ações de

modernização (Brasil, 2023). Assim como o LA-BORA!Gov, por manter-se plenamente vigente e constituir uma das bases da atual estrutura de governança, o programa será explorado em maior profundidade mais à frente a seção dedicada às ações da Diretoria de Inovação Governamental (D!NOV).

Paralelamente à PNME, a Estratégia de Governo Digital (EGD) para o período 2020-2022 foi instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020 (Brasil, 2020), e tinha como objetivo central nortear “a transformação do governo por meio do uso de tecnologias digitais”, visando a “qualidade dos serviços públicos” (Brasil, 2020, Anexo).

O anexo do decreto instituidor detalhou a estratégia, essencialmente organizada em seis princípios norteadores: “Governo centrado no cidadão”, “Governo integrado”, “Governo inteligente”, “Governo confiável”, “Governo transparente e aberto”, e “Governo eficiente” (Brasil, 2020, Anexo). As iniciativas listadas buscavam, entre outros objetivos, transformar 100% dos serviços públicos digitalizáveis (Brasil, 2020, Anexo, Inic. 1.1), consolidar os domínios do governo no portal único “gov.br” (Brasil, 2020, Anexo, Inic. 4.1), implementar a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Brasil, 2020, Anexo, Obj. 10) e disponibilizar a identidade digital ao cidadão (Brasil, 2020, Anexo, Inic. 12.2). Mesmo não utilizando diretamente este conceito, a EGD materializou a inovação, sob a ótica da simplificação, desburocratização ou modernização em diversos objetivos e iniciativas.

A estratégia traduziu sua agenda em metas concretas, como a oferta de “Canais e serviços digitais simples e intuitivos” (Brasil, 2020, Anexo, Obj. 3), a consolidação de domínios no “portal único gov.br” (Brasil, 2020, Anexo, Inic. 4.1) e a ampliação do “login único” (Brasil, 2020, Anexo, Inic. 4.4). A EGD 2020-2022 também visou processos específicos, como “Simplificar e agilizar a abertura, a alteração e a extinção de empresas no Brasil” (Brasil, 2020, Anexo, Inic. 1.2). Internamente, a estratégia impulsionou a busca por interoperabilidade dos sistemas, visando o “preenchimento automático de informações” nos serviços para remover do cidadão a responsabilidade de rerepresentar dados (Brasil, 2020, Anexo, Inic. 6.1). Por fim, a norma estabeleceu um objetivo focado em “Serviços públicos do futuro e tecnologias emergentes” (Brasil, 2020, Anexo, Obj. 8), que incluía iniciativas para implementar “recursos de inteligência artificial” (Brasil, 2020, Anexo, Inic. 8.2), “soluções de *blockchain*”

(Brasil, 2020, Anexo, Inic. 8.3) e mecanismos de "personalização da oferta de serviços públicos" (Brasil, 2020, Anexo, Inic. 9.1).

Essa trajetória de institucionalização da inovação no setor público brasileiro encontrou um ponto de fortalecimento significativo com a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020 (PEC 32/2020). Apresentada pelo Ministério da Economia em 3 de setembro de 2020, a proposta, embora não tenha sido aprovada, representou uma tentativa de reformulação estrutural das bases constitucionais da administração pública, articulando a agenda de modernização estatal com transformações profundas na gestão de pessoas, na organização administrativa e nos princípios que regem o funcionalismo público (Brasil, 2020).

Um dos aspectos mais significativos da PEC 32/2020, no que concerne à agenda de inovação, foi a proposta de ampliação dos princípios constitucionais da administração pública. Nesse sentido, o texto propunha a inclusão de oito novos princípios ao caput do artigo 37 da Constituição Federal, e entre eles, explicitamente, o princípio da inovação (Brasil, 2020, Art. 1º). Essa incorporação representaria a elevação da inovação ao *status* de princípio constitucional, de forma a torná-la não apenas uma prática desejável, mas uma obrigação normativa para toda a administração pública direta e indireta dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Na justificativa apresentada, a exposição de motivos da PEC descreveu a inovação como princípio que "guarda plena consonância com uma concepção modernizadora das relações entre o poder público e a sociedade". O documento argumentou que, apesar das "amarras inerentes à burocracia estatal", a busca da inovação no setor público vinha "paulatinamente ganhando espaço", impulsionada pela "revolução tecnológica em curso, que abre inúmeras possibilidades de aprimoramento da prestação dos serviços públicos". Dessa forma, a proposta vinculou explicitamente a inovação à "era do governo digital", descrevendo-a como "essencial para facilitar a vida das pessoas em suas interações com o poder público" e afirmando que deveria ser "reconhecida, valorizada e almejada pela Administração e por seus agentes" (Brasil, 2020, Exposição de Motivos, p. 15).

A própria proposta da PEC 32/2020, destaca-se, desta forma, como uma tentativa de constitucionalização da inovação, e representou um esforço

de consolidação pela "Lógica Gerencial Incorporada", conceito pontuado por Daniel (2019) anteriormente, buscando legitimar a reforma administrativa por meio do discurso modernizador da inovação.

Quadro 7- Principais Ações de Inovação do Governo Bolsonaro (2019-2022)

Governo Bolsonaro (2019-2022)	Políticas e Programas Instituídos
	LA-BORA!gov (2019-atualmente)
	Estratégia de Governo Digital (EGD) 2020-2022
	Programa TransformaGov (2020-atualmente)
	PEC 32/2020
	Política Nacional de Modernização do Estado (Moderniza Brasil) (2021)

Fonte: Elaboração Própria (2025)

Dando seguimento a esse curso até os dias atuais, um desenvolvimento subsequente foi a Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023 (Brasil, 2023a), posteriormente convertida na Lei nº 14.600/2023 (Brasil, 2023b), que reestruturou a Esplanada dos Ministérios, promovendo o desmembramento do antigo Ministério da Economia e dando origem, entre outros, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), foco central desta análise.

A organização da pasta foi primeiramente estabelecida pelo Decreto nº 11.345/2023 (Brasil, 2023c), o qual foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 12.102/2024 (Brasil, 2024), que define a estrutura regimental vigente. O Anexo I deste último decreto, em seu Art. 1º, detalha as áreas de competência do MGI, explicitando o viés de modernização e o pilar da inovação. O referido Decreto também estabelece a estrutura regimental e os órgãos que compõem o ministério.

"I - diretrizes, normas e procedimentos direcionados à gestão pública eficiente, eficaz, efetiva e inovadora para geração de valor público e redução das desigualdades; [...] III - inovação em serviços públicos, simplificação e aumento da eficiência e da eficácia das políticas públicas; IV - transformação digital dos serviços públicos e governança e compartilhamento de dados; V - coordenação e gestão dos sistemas estruturadores de organização e inovação institucional,

de serviços gerais, de pessoal civil, da administração dos recursos de tecnologia da informação, de gestão de parcerias e de gestão de documentos e arquivos; (Brasil, 2024, Anexo I, Art. 1º).”

Figura 2. Mapa de categorização das ações da Diretoria de Inovação Governamental.



Fonte: Elaboração própria (2025), com base em dados do Ministério da Gestão e Inovação (BRASIL, [s.d])

O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) tem entre suas atribuições a implementação de programas, projetos e ações estratégicas voltados à inovação e modernização da gestão pública no Brasil. Nesse contexto, o órgão atua por meio da Secretaria de Gestão e Inovação (Seges), que trabalha para ampliar a capacidade do Estado na entrega de serviços de qualidade à sociedade, promovendo a transformação digital, a eficiência administrativa e o desenvolvimento sustentável do país (Brasil, [s.d.]).

A Seges é composta por um gabinete e seis diretorias, cujas áreas de atuação abrangem logística, contratações públicas, compras centralizadas, inovação governamental, transferências e parcerias da União, processo eletrônico e modelos organizacionais (Brasil, [s.d]).

Uma das diretorias detalhadas na estrutura ministerial, foco desta seção, é a Diretoria de Inovação Governamental (D!NOV). Conforme

apresentado em sua adaptação de um Canva de Modelo de Negócios⁶, a D!NOV define sua visão como "Ser a vanguarda de uma gestão inovadora, sustentável e inclusiva, que inspira a transformação e o futuro do serviço público". Seus valores declarados no documento incluem criatividade, inovação, sustentabilidade, experimentação, colaboração e inclusão (Brasil, [s.d]).

O escopo de atuação desta diretoria (Brasil [s.d]) se mostra abrangente. Suas atividades incluem: inovar em governança e gestão; fortalecer e gerar capacidades nos órgãos e entidades; co criar soluções inovadoras; conectar gestores e servidores que possuem problemas aos que têm solução; apoiar a criação de ambiência para inovar; facilitar a aprendizagem; melhorar a experiência do usuário; o fomento a uma gestão centrada em pessoas e orientada a resultados, além da prestação de consultoria e mentorias, completam seu escopo de ação.

Ainda em seu modelo de negócio, a diretoria também ressalta dentre os diferenciais dos serviços prestados, o "foco no usuário", "soluções e atendimento desburocratizados, simples e acessíveis", além de customizáveis e escaláveis com agilidade no atendimento. Da mesma forma, como entregas e benefícios gerados por essas ações, são destacados: a "aceleração a transformação da gestão pública"; o "foco na solução de problemas e no que gera resultados"; "elevação e nivelção da gestão pública"; proporcionamento aos órgãos usuários "uma melhor entrega para a sociedade por meio de inovação na gestão". A diretoria também se propõe a "adaptar e construir soluções que podem ser escaladas e replicadas".

A performance da diretoria é aferida por um conjunto de indicadores. Estes incluem o "Nível de satisfação dos usuários", o "Impacto das ações", "Economia/Economicidade", o "Nº de órgãos alcançados" e o "Nº de Serviços utilizados e ofertados". Também são monitorados o "Nº de ações implementadas" e a "Percepção do impacto na melhoria da experiência do/a servidor/a".

⁶ O *Business Model Canvas* (BMC) é uma ferramenta conceitual proposta por Osterwalder e Pigneur (2010) que permite descrever e visualizar a lógica de um negócio por meio de nove blocos interligados. O quadro expressa o valor que uma empresa oferece a seus segmentos de clientes, bem como a arquitetura da firma e sua rede de parceiros necessária para criar, entregar e capturar esse valor (Vicelli e Tolfo, 2017).

No que diz respeito à estrutura própria da D!NOV, esta subdivide-se em cinco coordenações-gerais:

- 1) Coordenação-Geral de Integração e Governança Colaborativa (CGINC);
- 2) Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho (CGPGD);
- 3) Coordenação-Geral de Gestão das Carreiras Transversais (CGCAT);
- 4) Coordenação-Geral LA-BORA!gov (LA-BORA!gov);
- 5) Coordenação-Geral de Inovação e Ciências Comportamentais (CINCO).

As principais responsabilidades da diretoria são distribuídas entre essas unidades. A CGINC é responsável por conduzir iniciativas como o TransformaGov (resultando na assinatura e execução de Planos de Gestão Estratégica e Transformação Institucional), a Rede TransformaGov nos Estados e o projeto Racionaliza. A CGPGD foca na consolidação do Programa de Gestão e Desempenho como uma estratégia para a melhoria do desempenho institucional na Administração Pública Federal. A CGCAT, por sua vez, realiza a gestão de carreiras transversais específicas do Estado, como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), Analista de Infraestrutura (AIE), Especialista em Infraestrutura Sênior (EIS) e Analista de Comércio Exterior (ACE) (Brasil, [s.d.]).

Completando a estrutura da diretoria, o LA-BORA!gov constitui-se como o laboratório de gestão inovadora do MGI, com o propósito de melhorar a experiência dos servidores (*Employee Experience*) para gerar valor público. Por fim, a Coordenação-Geral de Inovação e Ciências Comportamentais (CINCO) busca promover a inovação pública fundamentada em ciências comportamentais, apoiando o desenho de programas a partir de um melhor entendimento do processo decisório e do comportamento das pessoas envolvidas (Brasil, [s.d.]).

Após caracterização da estrutura, escopo de atuação e dos benefícios propostos pela D!NOV, a presente pesquisa buscou se aprofundar nos instrumentos pelos quais esses objetivos se materializam. Foi observado que a diretoria destaca publicamente um conjunto de oito programas e ações principais que sintetizam seus serviços. Essas iniciativas são: Programa de Gestão e Desempenho, LA-BORA!gov, Ciências Comportamentais, TransformaGov, VitrineGov, Sala360°, Fórum SIORG e Linguagem Simples e Não-Sexista.

A primeira ação da agenda de inovação governamental proposta pelo MGI é o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), apresentado como uma relevante inovação institucional na Administração Pública Federal (APF) representando uma mudança de paradigma. Ele busca substituir a lógica histórica de controle de frequência pelo foco nas entregas. Embora o conceito de um programa de gestão que dispensasse o controle de assiduidade para unidades com resultados mensuráveis tenha surgido no Decreto nº 1.590 de 1995, sua implementação inicial não avançou. O programa foi efetivamente resgatado no contexto da emergência sanitária da COVID-19, evoluindo por meio de normativos como a Instrução Normativa nº 65/2020 e o Decreto 11.072/2022. Esta nova arquitetura definiu modalidades (presencial, teletrabalho parcial e integral) e instituiu a dispensa do controle de frequência, substituído pelo acompanhamento de resultados (BRASIL, 2025).

O PGD é definido como um indutor de melhoria do desempenho das instituições públicas federais, com foco na gestão por resultados. Seu objetivo central é alinhar as estratégias organizacionais, as entregas das unidades e os planos de trabalho dos agentes públicos, visando a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade. O programa propõe uma nova forma de gestão do trabalho baseada na pactuação de entregas, no foco em resultados e em maior autonomia para as equipes. É crucial notar que o PGD não se apresenta como sinônimo de teletrabalho, sendo uma ferramenta de gestão que comporta múltiplas modalidades, incluindo a integralmente presencial. A adesão ao programa não é obrigatória, constituindo uma decisão discricionária de cada órgão ou entidade (BRASIL, 2025).

O funcionamento do PGD é estruturado por instrumentos de pactuação. A execução do programa requer que as unidades autorizadas utilizem três instrumentos principais: o Termo de Ciência e Responsabilidade (TCR), assinado pelos participantes; o Plano de Entregas da Unidade, que constitui o nexos fundamental entre as prioridades institucionais e a ação das equipes ao definir as entregas coletivas, metas e prazos; e os Planos de Trabalho individuais, que detalham as contribuições de cada agente para viabilizar o plano de entregas. Dessa forma, o PGD transfere o foco da discussão das horas de trabalho para os resultados que precisam ser alcançados, fornecendo ao gestor meios mais robustos para avaliar o

desempenho organizacional com base nas entregas pactuadas (BRASIL, 2025).

Por sua vez, o LA-BORA!gov é o Laboratório de Gestão Inovadora do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) que, criado em 2019 (na época dentro do Ministério da Economia), tem como propósito central de atuação transformar relações, processos e ambientes no serviço público, utilizando para isso práticas de gestão inovadoras e inclusivas. A sua fundação baseia-se na premissa de colocar as pessoas, servidores e servidoras no centro do desenvolvimento de soluções. A atuação do LA-BORA!gov é guiada por valores definidos colaborativamente, que incluem a inovação (baseada em testar, aprender e desafiar o "sempre foi assim"), a empatia, a diversidade e inclusão, a colaboração em rede, a confiança (cultivando segurança psicológica) e o uso de evidências (BRASIL, [s.d.]).

Um dos principais modelos de trabalho que permitem o funcionamento do LA-BORA!gov é o Time Volante, composto por servidores ou empregados públicos de outros órgãos que contribuem com parte de sua jornada de trabalho para os projetos do laboratório, de forma remota e colaborativa, sem a necessidade de alterar sua lotação original. Esta modalidade é apresentada como uma solução para contornar a burocracia e a rigidez dos processos tradicionais de movimentação de pessoal, permitindo flexibilizar a atuação no serviço público. A iniciativa busca construir redes, disseminar aprendizados e "oxigenar ideias" na administração, operando a custo zero para o governo (BRASIL, [s.d.]).

De forma complementar, o modelo Free-LA! permite que servidores ou empregados públicos coloquem suas habilidades específicas em prática numa iniciativa pontual do laboratório, atuando com uma carga horária de trabalho pré-definida. Esta abordagem alinha-se à tendência de atuação diversificada e sob demanda, buscando adequar as necessidades da administração pública aos interesses e competências disponíveis nos quadros do serviço público. O modelo foca em melhorar a experiência do servidor no trabalho, permitindo que este aplique suas habilidades em projetos que o engajem, ao mesmo tempo em que atende a uma demanda específica da gestão (BRASIL, [s.d.]).

Também integra esse conjunto de ações da diretoria, a iniciativa de Ciências Comportamentais, sob responsabilidade da Coordenação-Geral de

Inovação e Ciências Comportamentais (CINCO). O seu objetivo é auxiliar formuladores de políticas públicas a encontrar soluções inovadoras, utilizando as lentes das ciências comportamentais. A abordagem da CINCO incentiva o desenho de políticas centrado no comportamento humano, considerando seus hábitos, necessidades e o ambiente em que vive, em oposição a esperar que as pessoas reorganizem suas vidas em função das políticas governamentais. O propósito é apoiar a construção de políticas de alto impacto, buscando tornar os serviços públicos mais simples, acessíveis, claros e ágeis. A carta de serviços dessa ação inclui diferentes formatos de atuação, como projetos, mentorias, palestras, curadoria, jornadas e ferramentas.

A CINCO realiza projetos de intervenção comportamental em políticas públicas com base em uma metodologia própria, composta por cinco etapas. O método busca simplificar processos, melhorar a comunicação, remover etapas desnecessárias e incentivar comportamentos desejáveis. As etapas, representadas pelo acrônimo CINCO, são: Comportamento (compreensão do contexto e comportamento), Insights (identificação de barreiras comportamentais, incentivos e formulação de *insights*), Novas Estratégias (para intervenções comportamentais), Checagem (criação de protótipos e teste das intervenções), e Orquestração (validação e escala das abordagens bem-sucedidas). Este processo parte da identificação dos objetivos da política que não estão sendo alcançados em virtude do comportamento das pessoas envolvidas e pode chegar até o apoio ao órgão parceiro para que a intervenção seja implementada em larga escala e internalizada na política.

Na prática, o método é aplicado para resolver desafios públicos específicos. Um exemplo é o projeto focado em diminuir a inadimplência no Simples Nacional, desenvolvido em parceria com o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e a Receita Federal do Brasil. A iniciativa aplica a ciência comportamental para entender e favorecer as decisões dos micros e pequenos empresários. A intervenção priorizou incentivar o pagamento do Documento de Arrecadação (DAS) dentro do prazo, por meio do envio de mensagens eletrônicas com diferentes abordagens, testadas experimentalmente.

O Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), instituído pelo Decreto nº 10.382/2020, é uma iniciativa

voltada à avaliação e modernização da gestão estratégica dos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O objetivo do MGI com o programa é otimizar a implementação de políticas públicas, conferir maior eficiência ao gasto público e entregar mais valor à sociedade. O TransformaGov funciona como agregador de um conjunto de soluções de curto e médio prazo, já desenvolvidas pelo MGI e órgãos parceiros, para apoiar o aprimoramento da gestão nos órgãos federais (BRASIL, [s.d]).

A atuação do programa é estruturada em cinco dimensões principais. A dimensão "Governança e gestão estratégica" visa apoiar o alinhamento entre a estratégia nacional, o Plano Plurianual (PPA) e o planejamento dos órgãos, para definir as políticas públicas a serem entregues com o orçamento disponível. A dimensão de "Processos" busca a simplificação, digitalização, integração e centralização das atividades. Em "Arranjos institucionais e estruturas organizacionais", o foco recai sobre o uso de sistemas estruturantes e a revisão de estruturas. A dimensão "Infraestrutura e logística" apoia medidas de racionalização e economia predial. Por fim, a dimensão "Gestão de Pessoas" foca na otimização dos processos de RH e no dimensionamento da força de trabalho (BRASIL, [s.d]).

As soluções do TransformaGov são reunidas em um catálogo virtual, que inclui ferramentas como o SIORG (Estruturas Organizacionais); o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) e o LA-BORA!gov (Governança); o Racionaliza (Infraestrutura); o Processo Eletrônico Nacional (SEI) e a Plataforma Transferegov (Processos). Na dimensão de Pessoas, destaca-se o Modelo de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT). O DFT é uma ferramenta de planejamento que processa dados qualitativos e quantitativos sobre as entregas de uma equipe, as características de seu pessoal e o contexto do trabalho. Sua utilidade central é estimar a quantidade ideal de pessoas para realizar as entregas com foco em resultado, subsidiando o planejamento de políticas públicas. Para o gestor, a adesão ao modelo oferece um diagnóstico da unidade e mais de 30 indicadores sobre a equipe e suas atividades (BRASIL, [s.d]).

No mesmo sentido, o VitrineGov é apresentado como um ambiente de gestão do conhecimento, indo além de um mero repositório de boas práticas. Seu propósito é centralizar o conteúdo produzido por gestores e servidores que

inovam na administração pública, realizando a prospecção, organização, disseminação, aplicação e retenção desse conhecimento. O objetivo principal do programa é identificar e registrar boas práticas em gestão e inovação no âmbito da Administração Pública, disseminando seu conteúdo e as lições aprendidas. Com isso, busca-se promover o intercâmbio com parceiros que desejem replicar ou adaptar as iniciativas, fomentando um processo de aprendizagem colaborativa.

O processo de seleção e registro das práticas no VitrineGov é colaborativo, envolvendo a equipe do programa e os órgãos parceiros (BRASIL, [s.d.]). Para ser considerada uma "boa prática", a iniciativa deve atender a cinco critérios de identificação: Criatividade (ser original e inovadora no contexto); Relevância (tratar de problemas significativos para a gestão ou sociedade); Resultados (apresentar resultados positivos comprovados e mensuráveis); Adaptabilidade (possuir metodologia e documentação que permitam replicação); e Perenidade (ter no mínimo um ano de existência e maturidade sistematizada) (BRASIL, [s.d.]).

Um exemplo de iniciativa publicada como boa prática no VitrineGov é o projeto "Dimensionamento da Força de Trabalho e Programa de Gestão e Desempenho" da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Nesta prática, o Programa de Gestão (PGD) é a ferramenta que disciplina as atividades mensuráveis, enquanto o Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT), por sua vez, define quais dessas atividades podem ser realizadas em teletrabalho, sendo estas caracterizadas como "atividades que sejam passíveis de controle e que tenham metas, prazos e entregas previamente definidos e, ainda, que não configurem trabalho externo". A integração entre o DFT e o PGD permite à agência monitorar a relação entre as atividades previstas e as efetivamente realizadas. Os resultados reportados dessa integração incluem a realização do DFT em 100% das unidades, agilidade na elaboração das tabelas de atividades do PGD e o auxílio do programa na identificação de processos que necessitam de revisão de metas (BRASIL, [s.d.]).

No âmbito das iniciativas de inovação, destaca-se ainda o projeto Sala360°, configurada como uma rede de espaços de uso compartilhado e rotativo, distribuída pelo território nacional e disponibilizada para a força de

trabalho da administração pública federal. O objetivo central do projeto é oferecer o acesso a uma rede de espaços adequada ao trabalho remoto, que sirva como alternativa ao ambiente doméstico ou à sede habitual do órgão, inclusive durante viagens a serviço, visando melhorar a qualidade de vida dos servidores, permitindo a redução de recursos e tempo de deslocamento, e otimizar a ocupação predial, gerando redução de custos com espaços fixos para a Administração (BRASIL, [s.d]).

Assim, as Salas360° são apresentadas como solução para diferentes contextos. Para o usuário, os espaços podem ser utilizados na realização de tarefas remotas fora do ambiente habitual. Para os órgãos e entidades, a iniciativa permite otimizar o uso de seus espaços, incentivando a criação de postos de trabalho rotativos. Adicionalmente, possibilita que áreas de apoio, como espaços para eventos, treinamentos ou bibliotecas, sejam utilizadas de forma híbrida, funcionando também como estações de trabalho da rede (BRASIL, [s.d]).

A próxima ação da diretoria é o Fórum SIORG. Para compreender esta iniciativa, é necessário, primeiramente, definir o sistema que lhe dá nome. O Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg), normatizado pelo Decreto nº 6.944/2009, é o sistema estruturador oficial para as atividades de desenvolvimento organizacional no âmbito do Poder Executivo Federal (administração direta, autárquica e fundacional). O Siorg atua como uma ferramenta de gestão que organiza e publiciza informações sobre as estruturas, competências, finalidades e histórico legal dos órgãos, visando agilizar o acesso a informações organizacionais e garantir a transparência, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação.

Embora o portal de ações da Diretoria de Inovação Governamental liste o Fórum SIORG como uma de suas principais ações e programas, não é fornecida uma descrição detalhada de seus objetivos ou formato específico de atuação. No entanto, com base na documentação das reuniões realizadas, é possível inferir, talvez parte, de sua natureza e propósito. O Fórum SIORG não parece focar nos aspectos técnicos do sistema Siorg, mas sim funcionar como um espaço periódico, com reuniões mensais, para a articulação, intercâmbio e disseminação de boas práticas em gestão e inovação entre diferentes órgãos e entidades da Administração Pública (BRASIL, [s.d]).

Encerrando esse conjunto de ações, destaca-se o Projeto Linguagem Simples e Não-Sexista, iniciado em março de 2023, pela D!NOV. A iniciativa foi motivada pela constatação de uma acentuada desigualdade de gênero nas carreiras transversais supervisionadas pela Secretaria de Gestão e Inovação (Seges), sendo estas, Analista de Comércio Exterior (ACE), Analista de Infraestrutura (AIE), Especialista em Infraestrutura Sênior (EIS) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Essas carreiras são majoritariamente compostas por homens, em proporções (como três vezes mais homens em infraestrutura) que destoam da força de trabalho geral da Administração Pública Federal. O projeto visa, portanto, atuar na promoção da equidade de gênero junto a esses profissionais, trazendo mais justiça à administração e impactando positivamente as entregas à sociedade.

Dando continuidade às recentes iniciativas de modernização lideradas pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 38, de 2025, surge como o marco mais atual na trajetória de reformas do Estado iniciada em 1995. A proposta consolida o percurso histórico ao tentar constitucionalizar instrumentos de governança e transformação digital que, até então, eram tratados de forma dispersa ou infraconstitucional. Ao estabelecer o "Planejamento Estratégico para Resultados" e os "Acordos de Resultados" como deveres da administração, a PEC 38/2025 busca institucionalizar, de forma definitiva, a transição do modelo burocrático para uma gestão orientada por métricas e eficiência (BRASIL, 2025).

No âmbito da inovação tecnológica, a proposta representa um salto qualitativo ao elevar a inclusão digital e a conectividade ao estatuto de direitos sociais e fundamentais. O texto inova ao impor a implementação da Estratégia Nacional de Governo Digital e da Política Nacional de Dados, obrigando a interoperabilidade de sistemas entre os entes federativos e a criação de uma identificação única nacional (BRASIL, 2025). Tais medidas visam superar a fragmentação digital apontada em diagnósticos anteriores, garantindo que a transformação digital não seja apenas uma política de governo, mas uma diretriz de Estado voltada à desburocratização e à transparência ativa.

A proposta também dialoga diretamente com os debates suscitados pela anterior PEC 32/2020, apresentando-se como uma evolução da agenda

de reforma administrativa que incorpora lições aprendidas e novas demandas sociais. Enquanto a discussão anterior focava intensamente no regime jurídico, a PEC 38/2025 refina a abordagem sobre a profissionalização, condicionando a realização de concursos públicos ao dimensionamento prévio da força de trabalho e atrelando a progressão funcional e bônus a avaliações de desempenho concretas (BRASIL, 2025). Dessa forma, a matéria se propõe a extinguir privilégios e distorções, como férias superiores a trinta dias e apropriação de encargos legais, sob a ótica da eficiência gerencial e da moralidade, complementando as reestruturações de carreiras já iniciadas pelo Executivo.

Em suma, a PEC 38/2025 configura-se, no encerramento deste ciclo de trinta anos (1995-2025), como a síntese da Administração Pública digital e de resultados. Independentemente de sua aprovação final, o texto demarca a fronteira atual da inovação no setor público e reforça que a modernização do Estado brasileiro contemporâneo depende da fusão indissociável entre governança corporativa rigorosa, infraestrutura tecnológica robusta e mecanismos de controle social baseados em dados abertos (BRASIL, 2025).

Quadro 8 - Principais Ações de Inovação do Governo Lula III (2023-2025)

Governo Lula III (2023-2025)	Políticas e Programas Instituídos
	Criação do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI) e da Diretoria de Inovação (D!NOV)
	Ações da Carteira D!NOV: VitrineGov, Sala360°, Ciências Comportamentais (CINCO); PDG e Projeto Linguagem Simples e Não-Sexista; TransformaGov, LA-BORA!Gov e Fórum Siorg
	PEC 38/2025

Fonte: Elaboração Própria (2025)

Essa trajetória de três décadas (1995-2025) revela o progressivo amadurecimento institucional da agenda de inovação no setor público brasileiro. Observa-se que o tema, inicialmente introduzido como instrumento de apoio à modernização administrativa na Reforma Gerencial, transcendeu a busca isolada por eficiência para se consolidar como uma competência

estruturante de Estado, articulada à transformação digital e à modernização. Esse movimento contínuo de institucionalização, marcado pela evolução de conceitos e pela complexificação dos instrumentos de gestão, pode ser visualizado de forma sintética na Figura 3, na página seguinte, que apresenta a cronologia dos principais marcos normativos e iniciativas que definiram o percurso da inovação no Executivo federal.

Figura 3. Linha do Tempo da Agenda de Inovação



Fonte: Elaboração própria (2025)

5. TRÊS DÉCADAS DE INOVAÇÃO: ANÁLISE CRÍTICA DA TRAJETÓRIA DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (1995-2025)

A trajetória da agenda de inovação no setor público brasileiro, como apresentada no capítulo anterior, não constitui, como poderia sugerir uma leitura linear, um processo de amadurecimento institucional visando formas mais aprimoradas de gestão. Analisar esse arco histórico que se estende da Reforma Gerencial de 1995 até a atuação do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) e da proposição da PEC 38 de 2025, permite perceber que trata-se, fundamentalmente, de uma estratégia de continuidade e legitimação a longo prazo no qual o termo “inovação”, de forma frequente apresentada sob a ótica da modernização e desburocratização, não atua como aspecto vazio, mas preenchido sucessivamente por diferentes conteúdos que, embora assumam aparências distintas ao longo das décadas, servem sistematicamente ao mesmo propósito: legitimar a subordinação da lógica pública à racionalidade empresarial, dissolvendo as especificidades político-institucionais que são próprias do Estado em nome de uma suposta eficiência neutra, universal e inquestionável.

A origem da agenda de inovação no setor público brasileiro não pode ser compreendida de outra forma senão como dimensão cultural de um projeto político mais amplo de reestruturação do Estado em parâmetros neoliberais. Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017, p. 184) demonstram que "tratar o neoliberalismo meramente como um programa de políticas e como um projeto monolítico constitui uma falácia que obstaculiza a compreensão do processo continuado de reformas do aparelho de Estado". Os autores argumentam que o neoliberalismo constitui fundamentalmente

"um projeto de classe, um programa político dinâmico e resiliente que organiza a etapa atual do capitalismo, operacionalizado a partir do gerencialismo, uma racionalidade que propõe a reprodução da lógica de mercado em todas as dimensões da vida associada".

Nessa perspectiva, quando o Concurso de Inovação na Gestão Pública

Federal emerge, em 1996, como primeiro marco desse percurso, não se trata de uma iniciativa voltada à inovação enquanto categoria própria de reflexão sobre a gestão ou apenas um movimento espontâneo de criatividade. O concurso nasce como um dispositivo essencialmente pedagógico voltado à adesão dos servidores aos princípios da reforma do aparelho do Estado então em curso, recompensando aqueles que aderissem à lógica de "fazer mais com menos" e adotassem práticas empresariais.

As categorias temáticas que estruturam o concurso inaugural revelam, com determinada clareza, a matriz conceitual que orienta a reforma: planejamento e desenvolvimento organizacional, capacitação profissional e gestão de recursos humanos, avaliação de desempenho e controle de resultados, atendimento ao usuário, parcerias e gestão participativa, gestão de serviços sociais, gestão financeira e orçamentária, gestão de serviços gerais e modernização de procedimentos (Petrucci e Rua, 1998 *apud* Daniel, 2019, p. 140).

A premiação funciona então como ritual de consagração que, ao mesmo tempo, legitima os valores da reforma e produz modelos exemplares a serem seguidos. Embora as 48 iniciativas premiadas tenham abordado melhorias nos processos e técnicas, sua importância reside menos em seus resultados materiais e mais em sua carga simbólica. Tais premiações serviram, sobretudo, para demonstrar que servidores alinhados aos princípios de modernização gerencial seriam prestigiados. Não se trata de coerção explícita, mas de indução comportamental por meio de mecanismos de reconhecimento que produzem sujeitos que internalizam como próprias as racionalidades impostas.

A análise da trajetória subsequente revela padrão notavelmente consistente: a apropriação sistemática de tecnologias gerenciais sem o processo crítico que Bergue (2008, 2010) denominam "redução gerencial".

O processo de redução gerencial exige que sejam identificados não apenas os pressupostos implícitos nas tecnologias de gestão, mas também como essas premissas impactam a formulação dos conceitos que as sustentam. Há, desta forma, distinção analítica fundamental entre diferentes níveis de conteúdo gerencial: pressupostos (elementos mais abstratos como neutralidade, racionalidade instrumental, determinismo), conceitos essenciais

(categorias estruturantes como eficiência, padronização, controle), conceitos aparentes (manifestações superficiais como inovação, criatividade, participação) e tecnologias gerenciais (instrumentalizações concretas como gestão pela qualidade, design thinking, economia comportamental) (Bergue, 2008).

A apropriação das tecnologias gerenciais pela administração pública brasileira opera consistentemente no nível superficial dos conceitos aparentes de: inovação, criatividade, participação, colaboração, empatia, experimentação e agilidade. Observa-se, no entanto, uma lacuna na análise crítica sobre como os conceitos essenciais estruturam as tecnologias gerenciais, e à respeito de quais pressupostos instrumentais lhes dão base (Bergue, 2008).

A apropriação mimética e direta de tecnologias gerenciais, sem a devida adaptação, resulta em configurações híbridas problemáticas. Nesse cenário, práticas inovadoras e tradicionais coexistem, mas as inovações muitas vezes não se integram, permanecendo como elementos estranhos ao sistema de gestão da organização (Bergue, 2008).

A confusão conceitual deliberada entre inovação, modernização e desburocratização perpassa toda a trajetória e constitui sintoma desta ausência de pensamento crítico. O GesPública, instituído em 2005 por meio da fusão do Programa de Qualidade com o Programa de Desburocratização, exemplifica paradigmaticamente esta dinâmica. A fusão não resulta de reflexão que identificasse complementaridades substantivas entre tradições distintas, mas funciona como fusão que reúne iniciativas diversas sob um guarda-chuva institucional unificado, produzindo síntese que não agrega, apenas acumula.

O programa incorpora "Cultura da Inovação" como fundamento central, definida como "promoção de um ambiente favorável à criatividade, à experimentação e à implementação de novas ideias que possam gerar um diferencial para a atuação da organização" (Brasil, 2014, p. 14). Esta definição opera precisamente no registro dos conceitos aparentes sem problematização dos conceitos essenciais que estruturam as tecnologias de gestão pela qualidade, e sem problematização dos pressupostos instrumentais que os sustentam.

A apropriação do *design thinking* pelo GNova a partir de 2015, de certa forma, se configura como uma variante particularmente aprimorada desta

transposição. O *design thinking*⁷ emerge no universo da inovação em produtos e serviços em ambientes de mercado competitivo, assumindo que problemas são essencialmente técnicos e solucionáveis por meio de metodologias adequadas. Quando transposto para o setor público sem o processo de compreensão dos processos sociais, políticos e econômicos que deram origem a esses conteúdos em suas realidades exógenas (Bergue e Klering, 2010), esta metodologia tende a despolitizar questões que são intrinsecamente políticas, convertendo conflitos distributivos em desafios de *design*, contradições e condições estruturais em problemas de processo, disputas de valores em questões de eficiência.

A ciência comportamental aplicada pela CINCO apresenta-se, em um primeiro olhar, como uma proposta consideravelmente interessante. Contudo, ao identificar "vieses cognitivos" que levariam cidadãos a comportamentos considerados abaixo do ideal e propor "*nudges*" para conduzi-los a decisões mais racionais, esta abordagem assume que comportamentos inadequados decorrem fundamentalmente de falhas cognitivas individuais corrigíveis por meio de intervenções informacionais pontuais. Oculta-se completamente a dimensão estrutural: inadimplência tributária pode decorrer não de aspecto cognitivo mas de incapacidade efetiva de pagamento; baixa adesão a programas pode resultar não de desinformação mas de inadequação dos programas às necessidades reais; subutilização de serviços pode expressar não irracionalidade mas avaliação justificada de baixa qualidade.

Um dos aspectos mais significativos e persistentes ao longo de toda a trajetória da agenda é a transformação do cidadão em cliente. Esta operação, inaugurada de maneira explícita e formal nas categorias do Concurso de 1996, como "Satisfação da Clientela", aprofundada no GesPública e aprimorada na Estratégia de Governo Digital, por meio do foco na "experiência do usuário", não constituem mera escolhas de nomenclatura, mas uma ressignificação da relação entre Estado e sociedade.

O cidadão, no ordenamento constitucional brasileiro, é sujeito político

⁷ O *Design Thinking* é caracterizado como um modelo de inovação organizacional centrado no ser humano, que utiliza a sensibilidade e os métodos do designer para resolver problemas complexos. A abordagem busca o equilíbrio entre o pensamento analítico e o intuitivo (lógica abdução) para identificar necessidades latentes dos usuários e transformá-las em soluções que sejam tecnologicamente viáveis e comercialmente sustentáveis (Bonini e Sbragia, 2011).

detentor de direitos universais, participante ativo da construção democrática do bem comum e fiscal do poder público. A cidadania fundamenta-se em igualdade formal de direitos, em participação política, em controle social sobre o Estado. O cliente, na lógica mercantil, é consumidor individual de serviços cujo poder decorre de sua capacidade de escolha entre provedores competindo por sua preferência, cuja satisfação se mensura por pesquisas de opinião e cuja relação com o provedor é mediada pelo pagamento.

Esta transformação opera diversas simplificações da lógica pública. Primeiro, **reduz a dimensão política a dimensão de consumidor**. Direitos universais convertem-se em serviços individualizados; participação democrática transforma-se em avaliação de satisfação; controle social dissolve-se em reclamação de consumidor insatisfeito; deliberação coletiva sobre fins e prioridades é substituída por manifestação individual de preferências. Segundo, **naturaliza a desigualdade**. Enquanto a cidadania pressupõe igualdade formal, a relação cliente-fornecedor admite e até valoriza diferenciação conforme capacidade de pagamento, poder de barganha, sofisticação de demandas. Terceiro, **despolitiza conflitos distributivos**. Disputas sobre alocação de recursos públicos escassos, que deveriam ser objeto de deliberação democrática, convertem-se em questões técnicas de qualidade de atendimento, eficiência de processos, satisfação mensurável.

O gerencialismo, ao operar esta transformação, "elimina a cisão entre o que se exige do indivíduo no mercado de trabalho e aquilo que se pede em sua vida privada" (Valle e Leite, 2018, p. 117), subordinando todas as dimensões da existência à lógica instrumental. Refletindo pelo lado do servidor público, este deixa de ser agente de implementação de políticas democraticamente deliberadas para tornar-se provedor de serviços avaliado pela satisfação dos clientes. O próprio sentido do trabalho público, nesse contexto, é esvaziado de sua dimensão política e reduzido a prestação eficiente de serviços mensuráveis.

A Estratégia de Governo Digital de 2020-2022, ao estabelecer como objetivo central "Aprimorar a experiência do usuário com os serviços públicos" e operacionalizá-lo por meio de "Canais e serviços digitais simples e intuitivos" avaliados por "satisfação do usuário", revela que três décadas após o concurso inaugural, a concepção do cidadão como usuário-cliente não apenas

permanece, mas se naturaliza a ponto de dispensar justificação ou problematização. Os serviços públicos devem ser "simples e intuitivos" segundo padrões extraídos do *design* de experiência do consumidor no mercado digital, esquecendo que complexidade de procedimentos em determinados contextos pode constituir garantia democrática contra arbítrio, que transparência pode requerer sacrifício de "simplicidade", que universalidade pode demandar multiplicidade de canais que contradiz "eficiência" operacional.

Em momento seguinte, a criação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em 2023, representou não evolução ou superação da lógica gerencialista, mas sua consolidação a nível institucional definitiva. O que nas fases iniciais eram programas transitórios como o, Concurso de Inovação, o Programa de Qualidade e o GesPública, sujeitos a descontinuidades governamentais e contestações, institucionaliza-se agora um mecanismo burocrático completo: ministério, secretarias, diretorias, coordenações, laboratórios, redes, fóruns.

Uma vez criada a Diretoria de Inovação Governamental (D!NOV), é preciso que esta demonstre produtividade por meio de fluxo constante de iniciativas, programas, metodologias, independentemente de sua contribuição efetiva à melhoria da gestão pública. Essa estrutura gera demanda por atividades que possam legitimar sua própria existência.

Esse processo também aparece na naturalização progressiva da equivalência dada entre conceitos de inovação e progresso, modernização e desenvolvimento, transformação digital e futuro. Essa equivalência torna cada vez mais difícil articular oposições e argumentações sem ser imediatamente enquadrado como conservador, atrasado, resistente à mudança necessária. A união de conceitos entre inovação, modernização, desburocratização, simplificação e transformação digital constrói uma cadeia de equivalências na qual se opor a qualquer elemento destes equivale a se opor a todos e contra o próprio avanço histórico.

Essa legitimação normativa é, da mesma forma, exemplificada pela PEC 32/2020, que buscou elevar a inovação à condição de princípio constitucional equiparável a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, revelando o objetivo de tornar a lógica da inovação e,

consequentemente, a gerencial, não apenas a política de governo, mas fundamento de caráter jurídico e normativo do Estado. A exposição de motivos vinculava inovação à "revolução tecnológica em curso" e à "era do governo digital", apresentando-a não como escolha política contestável, mas como adequação inevitável a transformações históricas.

Valle e Leite (2018, p. 118-119), assim como Bergue, fornece instrumental analítico crucial para compreender que o gerencialismo não opera apenas no aspecto técnico e administrativo da reorganização de processos, mas fundamentalmente pela mobilização e captura da subjetividade dos trabalhadores. Baseando-se em Gaulejac (2007), as autoras demonstram que a "era gerencial" funciona a partir da criação de "relação de realização narcísica entre o indivíduo e os objetivos institucionais", mobilizando "o ID" com promessas de autorrealização, sucesso e reconhecimento. A gestão torna-se, assim, não apenas conjunto de técnicas mas ideologia que legitima "uma abordagem instrumental, utilitarista e contábil das relações entre o homem e a sociedade."

Nesse mesmo sentido, enquanto a PEC 32/2020 tentou a elevação da inovação ao status de princípio constitucional, a PEC 38/2025, por sua vez, operacionaliza essa agenda convertendo a transformação digital e a gestão por resultados de diretrizes abstratas em instrumentos de coerção e reestruturação da força de trabalho. A proposta visa institucionalizar a inovação não apenas como modernização tecnológica, mas também como mecanismo para flexibilização da estabilidade do setor público, ao condicionar a permanência do servidor público ao cumprimento de acordo de resultados e avaliações de desempenho subjetivas, transformando a métrica gerencial em ferramenta de insegurança.

Além disso, a retórica do discurso de modernização administrativa camufla uma profunda desestruturação das carreiras do Estado, substituindo a previsibilidade do setor público por uma lógica concorrencial e prejudicial. Ao impor uma tabela remuneratória única e condicionar a evolução funcional a bônus variáveis e ciclos curtos de avaliação, a medida não apenas achata a malha salarial mas também institui um produtivismo que, segundo o ANDES-SN (2025) em seu relatório de análise preliminar sobre a reforma, potencializa os agravos à saúde do trabalhador e precariza o atendimento à

população. A inovação, nesse contexto, se torna um instrumento de controle orçamentário rígido, na qual a estabilidade é relativizada e a narrativa de combate a privilégios, que estatisticamente atingem uma parcela ínfima, inferior a 0,3% do funcionalismo (ANDES-SN, 2025), é instrumentalizada para justificar o desmonte de direitos fundamentais da base do serviço público, como a irredutibilidade de vencimentos e a proteção contra ingerências políticas (Brasil, 2025).

Seguindo essa lógica de desestruturação do trabalho público, o LA-BORA!gov, apresentado como laboratório de gestão inovadora cujo objetivo é "transformar relações, processos e ambientes no serviço público, utilizando para isso práticas de gestão inovadoras e inclusivas", exemplifica de forma clara essa ação. Os valores declarados, tais como inovação, empatia, diversidade, colaboração e confiança, consistem em vocabulário progressista que oculta mecanismos efetivos de intensificação do trabalho e captura da subjetividade. Os modelos Time Volante e Free-LA!, principais ações do laboratório, operacionalizam a "contemporânea frouxidão dos laços laborais" (Valle e Leite, 2018, p. 115). O Time Volante, apresentado como modelo que permite ao servidor "escolher projetos que o engajam", converte atividades funcionais obrigatórias em "projetos" opcionais nos quais o servidor "se engaja" segundo seus supostos interesses. Este processo constitui-se em uma "gamificação" do trabalho público que despolitiza relações laborais ao apresentá-las como oportunidades de autorrealização voluntária, ocultando que se trata de trabalho comandado e de vínculo empregatício.

Fundamentalmente, estes modelos realizam uma dissolução organizada dos vínculos organizacionais, identidades profissionais coletivas e possibilidades de organização. A vigilância nesses casos deixa de ser física e torna-se "comunicacional e sob a égide da tecnologia", fazendo com que o trabalho não se limite à jornada formal mas colonize progressivamente todos os espaços de existência (Valle e Leite, 2018, p. 119). O servidor do Time Volante não possui local fixo, equipe estável ou vinculação duradoura a processos de trabalho ou políticas. Apresenta-se como recurso humano flexível, disponível e adaptável, que circula entre projetos temporários, sem construir expertise objetiva, sem desenvolver comprometimento com missão institucional específica e sem o estabelecimento de vínculos coletivos que possibilitem a

formulação de identidade profissional e com a organização.

O modelo Free-LA! radicaliza ainda mais esta lógica ao justificar-se explicitamente como solução para "contornar a burocracia e a rigidez dos processos tradicionais". Este tipo de apropriação revela desconhecimento dos elementos constitutivos do contexto (Bergue e Klering, 2010). Não há reflexão expressa sobre as razões pelas quais processos de movimentação de pessoal possuem determinada formalização na administração pública, muito menos à respeito das tensões entre a flexibilização proposta e princípios constitucionais como isonomia, impessoalidade ou planejamento da força de trabalho.

A Sala360°, configurada como "rede de espaços de uso compartilhado e rotativo", aprofunda essa dissolução ao eliminar até mesmo o espaço físico fixo. Apresentada sob justificativa dupla de "melhorar a qualidade de vida dos servidores" e "gerar redução de custos", revela, na verdade, a ausência de reflexão sobre a lógica e organização do trabalho em favor da justificativa de redução de custos operacionais. Valle e Leite (2018, p. 122) alertam que esta dinâmica produz intensificação relacionada ao "não desligamento da atividade laboral", com o tempo de trabalho colonizando a vida pessoal de forma que o indivíduo possui sua mente conectada e sempre subjugada à dinâmica laboral mesmo fora da sua jornada formal, fator que resulta em seu adoecimento.

O poder gerencialista, assim, "preocupa-se não em controlar os corpos (como no taylorismo/fordismo), mas em transformar energia libidinal em força de trabalho", fazendo com que "o trabalhador se culpa e se cobra por limites e falhas sem demandar chefe". O servidor torna-se responsável individual por resultados que dependem de condições estruturais disfarçadas de autonomia e converte-se em cumpridor de tarefas sem vínculo com a missão pública (Valle e Leite, 2018, p. 121).

A partir do percurso cumprido é possível perceber como a fixação por números e indicadores perpassa por todos os programas do MGI. Valle e Leite (2018, p. 119) argumentam que este "projeto quantofrênico", segundo as autoras, compreendido como "falsa noção de que os números podem ser "medida" para toda e qualquer coisa", contam com "o papel de neutralizar a complexidade das relações sociais, ocultando as contradições do sistema por meio de índices e indicadores que se pretendem neutros, científicos e apolíticos". Os indicadores da D!NOV – "Quantidade de soluções incorporadas

como projetos de Estado", "Nº de órgãos alcançados", "Nível de satisfação dos usuários" – representam essencialmente esta delimitação, visto que transformam qualidade em quantidade, processo em produto, significado em mensurabilidade, construindo uma realidade na qual aquilo que não pode ser quantificado é progressivamente desvalorizado ou desconsiderado.

O contexto gerencial contemporâneo aprofunda a desarticulação do trabalhador a um nível coletivo, fazendo com que o indivíduo se confronte com a solidão e com a violência silenciosa mas intrínseca a uma cultura organizacional que fomenta critérios de urgência e produtividade a qualquer custo (Dejours, 1992 *apud* Valle e Leite, 2018). Estresse, sofrimento psíquico, síndrome de Burnout, adoecimento físico e mental emergem não como falhas individuais, mas como produtos sistemáticos desta forma de organização do trabalho.

Assim sendo, a presente análise crítica das três décadas de agenda de inovação no setor público brasileiro demanda uma questão fundamental que permanece ausente ao longo de toda esta trajetória: inovação para quê e para quem? Esta não é uma pergunta retórica mas uma interrogação essencial que expõe a finalidade última desta agenda. Porque a crítica aqui desenvolvida não constitui-se em negação da inovação ou da tecnologia no setor público. O Estado brasileiro precisa inovar. A administração pública requer transformações substantivas, e tecnologias podem e devem ser mobilizadas para melhor cumprir finalidades públicas. A questão não é se inovar, mas como, com quais pressupostos, segundo quais valores, a serviço de quem e visando quais fins.

O que três décadas demonstram nitidamente é que a inovação, tal como foi institucionalizada, tem servido não aos princípios político e sociais da Constituição Federal, como a construção de sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza; redução de desigualdades; promoção do bem de todos sem preconceitos; prevalência dos direitos humanos (Brasil, 1988, Art. 3º e 4º), mas principalmente à lógica de mercado, à eficiência e à subordinação do público ao privado.

Bergue (2008, p. 1) alerta que existe "caráter transitório dos modismos gerenciais" que ocorrem prometendo, cada qual, finalmente resolver as dificuldades próprias da gestão pública. A análise dessa trajetória expõe que esta sucessão não representa amadurecimento real, mas sim variações sobre

o mesmo tema. Cada nova tecnologia é apropriada de maneira superficial de conceitos aparentes, sem a identificação necessária dos conceitos essenciais e princípios que a estruturam e sem ressignificação que a torne adequada às especificidades públicas.

A inovação, desta forma, não se configura como meio para alcançar fins públicos democraticamente definidos, mas sim como performance de modernidade que visa legitimar de forma permanente a lógica gerencialista. A inovação funciona assim como ideologia que naturaliza escolhas políticas como imperativos técnicos, que despolitiza conflitos distributivos convertendo-os em problemas gerenciais, que responsabiliza individualmente por contradições estruturais, que captura subjetividades subordinando-as a objetivos organizacionais apresentados como oportunidades de autorrealização.

O gerencialismo funciona como um véu que encobre práticas questionáveis, ocultando a fragmentação do trabalho coletivo e ampliando o estranhamento, favorecendo processos que distorcem a consciência dos trabalhadores. Essa dinâmica representa uma fase crítica do capital-imperialismo, na qual a ideologia gerencial se estabelece como uma crença, sustentada pela generalização da irracionalidade sob uma aparência de sofisticação (Valle e Leite, 2018).

A ausência latente identificada ao longo de toda a trajetória é precisamente daquilo que Bergue (2008) identifica como redução gerencial: o processo crítico que implica identificar pressupostos implícitos às tecnologias gerenciais, compreender os processos sociais, políticos e econômicos dos quais essas resultaram, tirá-las dos elementos que as unem ao seu ambiente de origem, extrair seu conteúdo essencial e ressignificá-las com base no contexto público brasileiro. É necessário não "desprezar de pronto qualquer das tecnologias gerenciais produzidas e difundidas no campo empresarial", mas submetê-las todas a "análise segundo uma atitude gerencial redutora, com o propósito de identificar potenciais elementos que possam contribuir para a consecução dos objetivos institucionais – o interesse público em última instância" (Bergue, 2008, p. 2, 13).

Sem essa crítica aprofundada, a inovação continuará funcionando como ideologia que legitima a subordinação da lógica pública à lógica privada, ao passo que reproduz a lógica neoliberal que mantém e aprofunda os mesmos

problemas que promete resolver. A verdadeira transformação da administração pública brasileira depende de romper com ciclos de modernização permanente, questionar o consenso neoliberal que naturaliza as escolhas do mercado e construir formas organizacionais genuinamente próprias da gestão pública, alinhadas aos valores democráticos e ao interesse coletivo. Isso implica reafirmar que a gestão deve servir aos fins públicos constitucionalmente definidos e garantir que a inovação represente mudança significativa das estruturas, relações e propósitos da administração pública, e não apenas uma performance de modernidade que perpetua a subordinação do estado à racionalidade do mercado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante reconhecer, em primeiro lugar, que a inovação constitui-se como um processo essencial e inerente à trajetória humana e um motor indispensável para o desenvolvimento das sociedades. No âmbito da administração pública, acompanhar os avanços sociais, políticos e tecnológicos não é somente desejável, mas fundamental para garantir a efetividade e relevância da ação estatal perante as demandas da sociedade. Portanto, o esforço de modernização não deve ser interpretado unicamente como essencialmente negativo ou desnecessário. No entanto, a adoção de tais práticas de renovação não pode ocorrer de maneira irreflexiva. Faz-se necessário, desta forma, superar o entusiasmo inicial com o 'novo' para examinar as contradições ocultas nesse processo, questionando como a importação de modelos e ferramentas impacta a natureza singular do serviço público.

Este trabalho orientou-se pela seguinte pergunta de pesquisa: de que forma a agenda de inovação no setor público brasileiro se configurou historicamente entre 1995 e 2025 sob o respaldo do gerencialismo e quais são as implicações da transposição acrítica de práticas do setor privado para a administração pública federal? A investigação desenvolvida permitiu responder de forma evidente: a inovação institucionalizou-se fundamentalmente como dispositivo de legitimação da subordinação do público ao privado, operando não como transformação efetiva, mas como performance permanente de modernização que conserva e aprofunda a lógica neoliberal-gerencialista.

O percurso analítico desenvolvido fundamentou esse argumento por meio de três dimensões articuladas. O referencial teórico permitiu demonstrar que a inovação não constitui categoria neutra, mas conceito historicamente situado, cuja apropriação pelo campo da gestão pública ocorreu simultaneamente à ascensão do gerencialismo como paradigma hegemônico. De maneira fundamental, o desenvolvimento do conceito de redução gerencial, formulado por Sandro Bergue, forneceu o instrumental analítico importante para identificar o problema central: não a existência de tecnologias gerenciais, mas a ausência de processos críticos de apropriação que identifiquem pressupostos, avaliem adequação contextual e promovam ressignificação

endógena.

A análise histórica demonstrou que, ao longo de três décadas, a agenda manteve notável continuidade sob aparentes descontinuidades superficiais. Do Concurso de Inovação de 1996 ao Ministério da Gestão e da Inovação de 2023, observa-se sucessão de tecnologias gerenciais, gestão pela qualidade, design thinking, metodologias ágeis, ciência comportamental, transformação digital, cada uma prometendo finalmente modernizar o Estado. Contudo, essa sucessão não representou amadurecimento substantivo mas variações acerca do mesmo tema: o uso imitativo de ideias superficiais, sem a devida compreensão de seus conceitos principais e os pressupostos que as sustentam.

A resposta à pergunta "inovação para quê e para quem?" é clara: a inovação da forma como tem sido institucionalizada tem servido não aos princípios constitucionais de construção de sociedade justa, solidária e igualitária (BRASIL, 1988, Art. 3º), mas essencialmente à lógica de mercado. A inovação não é meio para alcançar fins públicos democraticamente definidos, mas performance de modernidade que legitima permanentemente a lógica gerencialista.

Contudo, este é um ponto fundamental, a crítica aqui desenvolvida não constitui negação da inovação no setor público. O Estado brasileiro precisa inovar. O problema reside na forma como tem sido apropriada: mimeticamente, de forma acrítica, sem redução gerencial. A redução gerencial é precisamente a solução necessária para essa problemática. Como argumenta Bergue (2008, p. 2, 13), trata-se não de

"desprezar de pronto qualquer das tecnologias gerenciais produzidas e difundidas no campo empresarial", mas de submetê-las a "análise segundo uma atitude gerencial redutora, com o propósito de identificar potenciais elementos que possam contribuir para a consecução dos objetivos institucionais – o interesse público em última instância".

Uma inovação efetivamente pública exigiria começar não pela pergunta "como implementar determinada metodologia empresarial?", mas pelas interrogações fundamentais: Quais são os problemas públicos mais urgentes? Quais finalidades públicas devem orientar a ação estatal? Como garantir que a

eficiência operacional sirva a equidade? Exigiria reconhecer que Estado não é empresa, que cidadão não é cliente, que democracia não se reduz eficiência. Exigiria submeter toda tecnologia gerencial a processo rigoroso de redução: identificação explícita dos pressupostos, análise crítica de conceitos essenciais, questionamento sobre a adequação aos fins públicos, ressignificação substantiva com base nas especificidades da administração pública brasileira.

Este trabalho buscou contribuir para a desnaturalização da inovação como dispositivo neutro, explicitando suas dimensões ideológicas e efeitos políticos, propondo a redução gerencial como caminho necessário para apropriação efetivamente crítica, contextualizada e democrática das transformações na gestão pública brasileira. Enquanto a inovação continuar operando como ideologia que legitima subordinação do público ao privado, a agenda permanecerá sendo mecanismo de conservação da lógica neoliberal-gerencialista.

A verdadeira inovação, que efetivamente transformaria o Estado tornando-o mais democrático e equitativo, exige romper com o ciclo de modernização permanente que nada transforma, questionar o consenso neoliberal, construir formas genuinamente públicas de organizar o trabalho coletivo de construção do bem comum. Exige, também, que inovação signifique efetivamente transformação substantiva de estruturas, relações e finalidades, e não meramente performance que conserve a subordinação do Estado brasileiro à racionalidade do mercado.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, Brasília: ENAP, 1997. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em 23 nov. 2025.

AGUIAR, Anna Luiza Dunstan Curado Moraes de. Burocracia e desburocratização: breve análise das reformas administrativas realizadas no Brasil. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília (RED|UnB)**, Brasília, 16ª ed., p. 151-176, 2019

AYRES, Ana Beatriz Nascimento. **Investigação sobre a utilização do Programa GESPÚBLICA em instituição voltada para ciência, tecnologia e saúde**: um estudo de caso na Fundação Oswaldo Cruz. 2012. 147 f.

Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade do Grande Rio, Duque de Caxias, 2012.

Disponível em:

<https://tede.unigranrio.edu.br/bitstream/tede/149/5/Ana%20Beatriz%20Nascimento%20Ayres.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2025.

BERGUE, Sandro Trescastro; KLERING, Luis Roque. **A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais**. Organizações & Sociedade, Salvador, v. 17, n. 52, p. 137-155, jan./mar. 2010.

BERGUE, Sandro Trescastro. **A redução gerencial no processo de transposição de tecnologias de gestão para organizações públicas**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

BOTELHO, Tiago Resende. Da administração pública burocrática à gerencial: O desafio da politização da burocracia no presidencialismo de coalizão.

Libertas: Revista de Pesquisa em Direito, Ouro Preto, v. 6, n. 1, p. 1-31, jan./jun. 2020. Disponível em:

<https://periodicos.ufop.br/libertas/article/view/4314>. Acesso em: 20 nov. 2025

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Programas, projetos, ações, obras e atividades**. Brasília, DF: Portal Gov.br, 09 fev. 2023. Disponível em:

<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas-pr/2022/programas-projetos-aco-es-obras-e-atividades/secretaria-geral>. Acesso em: 05 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **[Modelo de Negócios DINO]**. [S. I.]: MGI, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/inovacao-governamental-carreiras-transversais/inovacao-governamental/documentos/oficinadecocriaodinov24abr231.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Ciências Comportamentais**. [S. I.]: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/inovacao-governamental-carreiras-transversais/inovacao-governamental/cinco>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Estrutura** [Diretoria de Inovação Governamental]. [S. I.]: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/inovacao-governamental-carreiras-transversais/inovacao-governamental/estrutura-1/estrutura>. Acesso em: 8 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Fórum SIORG**. [S. I.]: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/inovacao-governamental-carreiras-transversais/inovacao-governamental/forum-siorg>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Free-LA! e Time Volante**. [S. I.]: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/laboragov/freela-e-time-volante/freela-e-time-volante>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Gestão e Inovação**. [S. I.]: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao>. Acesso em: 8 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Histórico do PGD na APF**. [S. I.]: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/historico-do-pgd-na-apf/historico>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Inovação Governamental**. [S. I.]: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/inovacao-governamental-carreiras-transversais/inovacao-governamental>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Legislação** [Programa de Gestão e Desempenho]. [S. I.]: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/legislacao>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Modelo de Negócios DINO**. [S. l.]: MGI, 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/inovacao-governamental-carreiras-transversais/inovacao-governamental/indicadores-d-nov>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **O Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov)**. [S. l.]: MGI, 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/inovacao-governamental-carreiras-transversais/inovacao-governamental/transformagov/transformagov-1>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **O que é o Modelo de Dimensionamento da Força de Trabalho?**. [S. l.]: MGI, 2025.

Disponível em:

<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/inovacao-governamental-carreiras-transversais/inovacao-governamental/transformagov/catalogo-d-e-solucoes-1/siorg>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **O que é o VitrineGov?**. [S. l.]: MGI, 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/inovacao-governamental-carreiras-transversais/inovacao-governamental/vitrinegov>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **O que fazemos [LA-BORA!gov]**. [S. l.]: MGI, 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/laboragov/carta-de-servicos>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Programa de Gestão e Desempenho (PGD)**. [S. l.]: MGI, 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg)**. [S. l.]: MGI, 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/modelos-organizacionais/estruturas-organizacionais/Sistema-informatizado-siorg>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Sobre o LA-BORA!gov**. [S. l.]: MGI, 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/laboragov/sobrelaboragov>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Cadernos Gespública: Desburocratização**. Brasília: MP, SEGES, 2007a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/handle/777/605>.

Acesso em: 20 nov. 2025

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Cadernos Gespública: Documento de Referência**. Brasília: MP, SEGES, 2007b. Disponível em: <https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/handle/777/607>. Acesso em: 20 nov. 2025

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília: MP, SEGEP, 2014. Disponível em: <https://ep.ifsp.edu.br/images/conteudo/documentos/biblioteca/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025

BRASIL. Presidência da República. **Decreto de 7 de março de 2017**. Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/dsn14451.htm. Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto de 7 de março de 2017**. Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/dsn14451.htm. Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.609, de 26 de janeiro de 2021**. Institui a Política Nacional de Modernização do Estado e o Fórum Nacional de Modernização do Estado. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 12.198, de 24 de setembro de 2024**. Institui a Estratégia Federal de Governo Digital para o período de 2024 a 2027 e a Infraestrutura Nacional de Dados, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12198.htm. Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018.** Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13726.htm.

Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018.** Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13726.htm.

Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Anexo do Plano da Modernização:** Elementos dos Indicadores dos Objetivos Específicos. Política Nacional de Modernização do Estado. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Resolução nº 1, de 10 de junho de 2021.** Regimento Interno do Fórum Nacional de Modernização do Estado. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2021. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-10-de-junho-de-2021-325365297>. Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Resolução nº 2, de 23 de dezembro de 2021.** Aprovar o Plano da Modernização e o Selo da Modernização. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2021. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-2-de-23-de-dezembro-de-2021-370072276>. Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Resolução nº 3, de 11 de julho de 2022.** Altera a Resolução-FNME Nº 2, de 23 de dezembro de 2021, que aprovou o Plano da Modernização e o Selo da Modernização.

Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2022. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-3-de-11-de-julho-de-2022-414408482>. Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 3 de setembro de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC%2032/2020. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 38, de 2025.** Altera normas sobre a Administração Pública brasileira para aperfeiçoar a governança e a gestão pública, promover a transformação digital, impulsionar a profissionalização e extinguir privilégios no serviço público.

Autoria: Zé Trovão e outros. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025.
Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3029805&filename=PEC%2038/2025. Acesso em: 01 dez. 2025.

BONINI, Luiz Alberto; SBRAGIA, Roberto. O Modelo de Design Thinking como Indutor da Inovação nas Empresas: Um Estudo Empírico. **Revista de Gestão e Projetos - GeP**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 03-25, jan./jun. 2011. Disponível: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5078014>. Acesso em: 5 dez. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. (Republicado na Revista do Serviço Público, v. 73, Especial 85 Anos, p. 53-87, nov. 2022).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 38, de 2025**. Altera normas sobre a Administração Pública brasileira para aperfeiçoar a governança e a gestão pública, promover a transformação digital, impulsionar a profissionalização e extinguir privilégios no serviço público. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3029805&filename=PEC%2038/2025. Acesso em 23. nov 2025.

CAMÕES, M. R. S.; SEVERO, W. R.; CAVALCANTE, P. Inovação na gestão pública federal: 20 anos do prêmio inovação. In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP/Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, P. et al. (orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP/Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, P. et al. (orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos *no Brasil*. Brasília: ENAP/Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ena.gov.br/handle/1/2989>

CUNHA, B. Q. Uma análise da Construção da Agenda de Inovação no Setor Público a partir de Experiências Internacionais Precursoras. In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP/Ipea, 2017.

DANIEL, Vanessa. **Inovação no setor público brasileiro: uma análise a partir da perspectiva da lógica institucional**. Porto Alegre: UFRGS, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/200649>. Acesso em: 10 nov. 2025

DEN HERTOOG, P.; VAN DER AA, W.; DE JONG, M. W. Capabilities for managing service innovation: towards a conceptual framework. **Journal of Service Management**, v. 21, n. 4, p. 490-514, 2010. Disponível em:

[http://www.iot.ntnu.no/innovation/norsi-pims-courses/Service-Innovation-Pedersen-Kristensson/den%20Hertog,%20van%20der%20Aa%20&%20de%20Jong%20\(2010\).pdf](http://www.iot.ntnu.no/innovation/norsi-pims-courses/Service-Innovation-Pedersen-Kristensson/den%20Hertog,%20van%20der%20Aa%20&%20de%20Jong%20(2010).pdf). Acesso em: 25. nov. 2025.

Disponível em:

https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/42-public_sector_innovation_-_towards_a_new_architecture.pdf Acesso em 25. nov. 2025

EUROPEAN COMMISSION. **Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture**. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. p. 11.

FERREIRA, André Ribeiro. **Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro**: importância e aplicação. In: XIV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2009, Salvador. Anais... Salvador: CLAD, 2009. p. 1-23. Disponível em:

<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/laboratorio-de-inovacao-em-governo/gnova/materiais-de-apoio/documentos-gespublica/modelo-de-excelencia-em-gestao-publica-no-governo-brasileiro.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2025.

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. **Concurso inovação na gestão pública federal no Brasil**: análise de uma trajetória. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 12., 2007, Santo Domingo. **Anais...** Santo Domingo: CLAD, 2007. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1247/1/ferrarez.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2025.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, jan./fev. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612161430>.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, jan./fev. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/PryL9JzmYhyVBTrdG3GGxsr/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 21 nov. 2025.

GRIN, Eduardo José. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: os nexos com a trajetória das políticas prévias e com a administração pública gerencial. **Economia & Gestão**, Belo Horizonte, v. 15, n. 39, p. 66-88, abr./jun. 2015. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/programa_nacional_de_gestao_publica_e_desburocratizac.pdf . Acesso em: 27 nov. 2025.

LEE, S. M.; HWANG, T.; CHOI, D. **Open innovation in the public sector of**

leading countries. *Management Decision*, v. 50, n. 1, p. 147-162, 2012.

MISOCZKY, Maria Ceci; ABDALA, Paulo Ricardo Zílio; DAMBORIARENA, Line. **A trajetória ininterrupta da reforma do aparelho de Estado no Brasil: continuidades nos marcos de gestão e nas propostas de formação de servidores nos governos Lula e Dilma.** *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 184-200, abr./jun. 2017.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 87-96, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700006>. Acesso em: 23 nov. 2025.

MULGAN, Geoff; ALBURY, David. *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously.* London: NESTA, 2007. Disponível em: https://media.nesta.org.uk/documents/ready_or_not.pdf. Acesso em: 25 nov. 2025.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. **An evolutionary theory of economic change.** Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

OCDE; EUROSTAT. **Manual de Oslo:** Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Tradução de FINEP. Brasília: FINEP, 2005. p. 55. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>. Acesso em 25. nov. 2025

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAIVA, Andrea Barreto de; ARAÚJO, Frederico Augusto G. (Orgs). **Ações premiadas no 8º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal - 2003.** Brasília: ENAP, 2004. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/315>. Acesso em 3 dez. 2025.

PUELLO-SOCARRÁS, J. F. Nuevo Neo-liberalismo y Administración Pública: reinención gubernamental, post-burocracia y Nueva Gestión Pública. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG)*, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of innovations.** 3. ed. New York: The Free Press, 1983.

SAMPAIO, R. C.; SABBATINI, M.; LIMONGI, R. **Diretrizes para o uso ético e**

responsável da Inteligência Artificial Generativa: um guia prático para pesquisadores. São Paulo: Editora Intercom, 2024. Disponível em: <https://prpg.unicamp.br/wp-content/uploads/sites/10/2025/01/livro-diretrizes-ia-1.pdf> Acesso em: 3 dez. 2025

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico-informacional. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2018. p. 62.

SCHUMPETER, Joseph A. **The Theory of Economic Development:** An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle. Translated by Redvers Opie. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1934.

VALLE, Karla Fernanda; LEITE, Janete Luzia. **Contrarreforma do Estado e gerencialismo:** novo fetiche, velha proposta. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 131, p. 109-129, jan./abr. 2018.

VELOSO, Giovana Rocha. **Implementação e avaliação de políticas públicas de gestão: o caso Gespública.** 2019. 111 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/7289>. Acesso em: 19 nov. 2025.

VICELLI, Bruno; TOLFO, Cristiano. **Um estudo sobre valor utilizando o Business Model Canvas.** *Revista Espacios*, v. 38, n. 03, p. 14, 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n03/a17v38n03p14.pdf>.