

A INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROCESSO DE ADOÇÃO DE UM MODELO DE GOVERNANÇA NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

SANDRO TRESCASTRO BERGUE
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL)
bergue@tce.rs.gov.br

JANAINA MENDES DE OLIVEIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL)
janainamendes@uol.com.br

MATHEUS BONI BARBOSA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL)
bonibarbosa@gmail.com

A INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROCESSO DE ADOÇÃO DE UM MODELO DE GOVERNANÇA NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

1. INTRODUÇÃO

Os governos têm investido na modificação de antigos padrões de funcionamento das organizações, derivados dos valores burocráticos destoantes dos anseios sociais contemporâneos relacionados a uma administração transparente, moderna, aberta e receptiva à participação dos seus usuários e de seus prestadores. Assim, os agentes públicos, neste desafiador cenário de gestão, passam a requerer novas metodologias de trabalho e, portanto, é imprescindível o estímulo à inovação.

A inovação no setor público tem se apresentado como um tema emergente e promissor em um contexto de transformações motivadas pela abalada legitimidade das instituições públicas. Para De Vries, Bekkers e Tummers (2014), a inovação no setor público pode ser definida como “a introdução de novos elementos, em um serviço público, sob a forma de novos conhecimentos, novas formas de organização e/ou novas habilidades gerenciais ou presencias, que representem a descontinuidade com o passado”. Os autores realçam que a inovação não deve se limitar a uma nova ideia, mas que também tem de ser posta em prática.

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

Este artigo tem como objetivo descrever um tipo de inovação na Gestão Pública, mais especificamente aplicada ao poder legislativo do Estado do Rio Grande do Sul.

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

Assim, pretende-se abordar o tema da inovação na gestão pública, sob a perspectiva teórica, de maneira a favorecer tanto à reflexão sobre a importância da temática, em termos de sua inserção e influência na evolução histórica da administração pública, quanto à melhor compreensão da adoção do conceito de governança pública, refletido na apresentação do caso do projeto piloto de implementação do Programa de Governança na Assembleia Legislativa do Estado do RS. Acredita-se, portanto, que o estudo contribuirá para reflexão da adoção de práticas de mudanças que podem contribuir para a eficiência do serviço público e consequentemente na melhoria da sociedade.

2. INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A inovação, especialmente no setor público, para ser entendida em sua plenitude, deve considerar os princípios específicos que regem a administração pública e seus órgãos públicos, o contexto histórico, político, social e econômico do ambiente mais amplo no qual estão inseridos, assim como, no âmbito particular, sobretudo do ponto de vista da gestão, conhecer a configuração interna das instituições, sua estrutura e cultura organizacionais, ou seja, como se prepara estratégica

e operacionalmente para atender a seus objetivos. Para Spink (2006), é necessário compreender o contexto no qual o Órgão Público está inserido para posteriormente analisar como a inovação se desenvolve, ou seja, a sua concepção.

De modo a embasar este referencial, apresenta-se uma síntese com marcos histórico-institucionais e teóricos presentes na conformação da administração pública brasileira que, de certo modo, abriram novos campos/áreas potenciais para que se pudesse vislumbrar a possibilidade de inovações no cenário da administração pública nacional, relacionado-os com os movimentos e teorias internacionais correspondentes e influenciadores.

2.1 Antecedentes Históricos

O tema da inovação, no setor público brasileiro, ganha um precursor quando em 1938 é criado o DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público, o qual tinha por objetivo a reorganização da Administração Pública com a redução da ineficiência em âmbito federal (RABELO, 2011). Inspirada no modelo weberiano de burocracia, em contraste ao patrimonialismo vigente, pode ser considerada a primeira experiência sistemática objetivando modernizar o aparelho de Estado brasileiro (COSTA, 2008). Praticamente 30 anos depois, em 1967, foi sancionado o Decreto-Lei 200, durante o governo militar, que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa e reorganização da Administração Federal, com foco na descentralização e flexibilização administrativa (BRESSER-PEREIRA, 1996). Quase uma década após, no período de 1979 a 1986, foi instituído o Ministério da Desburocratização, que possuía a finalidade de reduzir o impacto da burocracia nos processos desenvolvidos no Serviço Público.

No mesmo período, Osborne e Brown (2011) descrevem a realidade no Reino Unido: na década de 60, com o estabelecimento de direitos mínimos a cada cidadão dentro de um contexto de um estado de bem-estar social, expande-se o acesso da população a bens e serviços. Já nos anos 70 e início da década de 80, ocorre um período de diminuição dos serviços públicos tradicionais devido à contração da base de recursos do Estado. Neste cenário, a necessidade de se conciliar a provisão de serviços sociais com reformas de natureza fiscal, estimula a busca por inovação. Do início da década de 1980 em diante, há um crescente domínio da inovação como um conceito contínuo e influente na política pública no Reino Unido.

Com o advento da Nova Administração Pública (HOOD, 1991), houve incremento das inovações no setor público, com consequente grandes melhorias no desempenho dos serviços, sobretudo, na década de 1990, tanto no Reino Unido quanto em muitos países da OCDE.

Hood (1991) apresenta os principais elementos doutrinários da Nova Administração Pública como a gestão profissional com perfil "mão na massa", medidas e padrões de desempenho, ênfase em controle de resultados, desagregação e reestruturação de estruturas organizacionais, setor público competidor, ênfase em práticas de gestão do setor privado e disciplina e cuidado no uso do recurso público.

No Brasil, a Reforma Gerencial do Estado brasileiro, capitaneada pelo então Ministro Bresser-Pereira e a equipe do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, buscou reproduzir preceitos advindos do movimento global da Nova Administração Pública e diferenciou-se ao oferecer nova “roupagem” à estrutura do aparelho do Estado, com a criação de novos formatos de organização (as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP, por exemplo), repensando as responsabilidades pela execução das atividades tanto de natureza privada quanto pública na sociedade brasileira (MARE, 1995). Na autocrítica de Bresser-Pereira (2001), a Reforma teria sido bem-sucedida na dimensão institucional e cultural, porém encontrado

dificuldades na dimensão gerencial, especialmente por conta das descontinuidades na fase de implementação.

Em resgate aos pressupostos de democratização da gestão pública, representados por um conjunto de inovações institucionais e políticas concebidas na Constituição de 1988 (PAES DE PAULA e KEINERT, 2014), mais precisamente na primeira década do século XXI, começou a tomar forma uma visão de gestão da administração pública alicerçada em fomentar o maior envolvimento da sociedade, com a participação direta dos cidadãos, tanto no debate e definição de atividades e políticas públicas, quanto no acompanhamento e controle das ações realizadas pela administração pública, concebendo como resultado modelos de gestão voltados a atender a estes novos anseios, como presentes no modelo societal ou de gestão social, de Paes de Paula (2005). Enquanto propôs avançar na dimensão sociopolítica, com enfoque na participação social na gestão pública e incentivando o repensar do modelo de desenvolvimento brasileiro, não apresentara propostas acabadas para as dimensões *econômico-financeira* e *institucional-administrativa*. Paes de Paula e Keinert (2014) ponderam, todavia, que a relação entre Estado e sociedade pode ser caracterizada por duas matrizes: *estadocêntrica* e *sociocêntrica*, sendo esta última surgida após o conceito de público extrapolar o Estado, de modo a se tornar um valor compartilhado entre múltiplos atores e formas jurídico-gerenciais.

Pode-se auferir, conforme Hilgers e Piller (2011), que um dos propósitos fundamentais do *New Public Management*, nos últimos 20 anos, foi enxergar o cidadão como um cliente de serviços públicos, o que levou as organizações a orientarem seus processos em prol de atender as expectativas deste. Atualmente, contudo, apresenta-se a necessidade de se integrar o cidadão a um processo colaborativo e interativo de criação de valor coletivo, envolvendo a administração pública e seus *stakeholders*, que podem influenciar o processo de decisão política por meio de formas inovadoras de participação e integração pública.

Mais recentemente, verificaram-se, no nível federal, iniciativas governamentais em busca de corrigir distorções históricas na gestão pública brasileira, como o Gespública (2009), que foca na gestão dos processos, na simplificação administrativa e na construção de indicadores com os objetivos de preparar os órgãos para o alcance de resultados e ao mesmo tempo buscar mitigar disfunções burocráticas.

Na década corrente começam a ter destaque iniciativas que buscam agregar os avanços trazidos pelos paradigmas de gestão em voga, em conjunto com noções contemporâneas do *accountability*, da transparência, da gestão de riscos, e da consciência de que os objetivos almejados pela administração passam por atender aos anseios de um “cidadão participante”, simbolizado quando a democracia confere espaço para a sociedade participar acentuadamente do controle e das decisões do Estado. Neste sentido, emerge o conceito de governança, a partir de esforços localizados de instituições tais como o Tribunal de Contas da União, influenciado pela atuação de organismos internacionais multilaterais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE e o Banco Mundial – BID. Outra iniciativa de destaque, a Estratégia de Governança Digital no âmbito do Poder Executivo Federal, prevê guiar ações relativas à governança digital em benefício à sociedade a partir de três eixos estruturantes: expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos digitais e da ampliação da participação social. (BRASIL, 2016)

Portanto, as práticas inovadoras no setor público brasileiro devem ser refletidas à luz deste cenário de convivência concomitante entre atributos de modelos de gestão “incompletos” (e com múltiplas características), desafios complexos que exigem competências dinâmicas, restrições

financeiro/orçamentárias e a maior pressão dos atores sociais que cercam o Estado moderno, com sugestões agregadoras via Governança despontando no horizonte.

Ainda no campo da promoção do estímulo e difusão de inovações na administração pública federal, merece registro a atuação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com o Concurso Inovação no Setor Público (OLIVEIRA *et al.*, 2014).

2.2 Características e definições

Identificar quais mudanças podem ser consideradas inovações, além do seu grau de atingimento e intensidade, nem sempre se mostra uma tarefa clara e simples, alheia a dúvidas e interpretações dissonantes. Lima e Vargas (2012) argumentam que o processo de compreensão da inovação nos serviços públicos passa por explorar novas perspectivas e examinar o fenômeno de outros ângulos. O “Choque de Gestão” no governo de Minas Gerais, avaliado por Queiroz e Ckagnazaroff (2010) valida esta interpretação. Ao analisarem as mudanças por meio de dimensões abalizadas na literatura em inovação, concluíram que as ações introduzidas com foco na eficiência gerencial, mesmo inovando do ponto de vista estratégico, estrutural, tecnológico e de controle, não atingiram os mesmos objetivos nas dimensões humana, cultural e política. Portanto, evidenciam a complexidade de processos que envolvam mudanças com o objetivo de realizar transformações nas relações de trabalho e poder, propondo que o desenvolvimento da inovação nas instituições públicas deve dar ênfase a adequação da estrutura do como fazer e como realizar a entrega dos serviços, a fim de atender as necessidades dos usuários.

Para Klering e Andrade (2006) é necessário que haja inovações concretas no Serviço Público que visem mudanças efetivas, tendo em vista a complexidade dos entes envolvidos, das suas políticas e da sua organização.

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

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

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

imparcialidade, justiça, continuidade) que podem estimular a inovação, ao conduzir a formas específicas de inovação não técnicas e não comerciais, envolvendo questões domésticas, sociais e cívicas, ou seja, embutidas com a valorização das relações interpessoais, empatia, confiança, preocupação com a inclusão e igualdade de tratamento (DJELLAL, GALLOUJ e MILES, 2013).

Na literatura nacional, Lima e Vargas (2012) e Ferreira *et al.*(2015) são exemplos de trabalhos que discutem a inovação no setor público com base na teoria da inovação em serviços, demonstrando as vantagens analíticas desta abordagem para se pensar a complexidade e diversidade específicas do setor público, no primeiro, e para se avaliar as ações premiadas por promoverem a inovação em órgãos públicos, no segundo.

Outra área de análise no campo da inovação pública são os fatores influentes relacionados ao processo de inovação. Os fatores podem, dependendo do nível em que atuam e do contexto específico, comportarem-se como condutores ou como uma barreira dentro do processo inovativo. Neste sentido, De Vries, Bekkers e Tummers (2014) dividiram os fatores influenciadores em quatro níveis: Nível Ambiental (por exemplo, mandatos políticos); Nível organizacional (por exemplo, recursos institucionais); Características da Inovação (por exemplo, complexidade da inovação); Nível individual / empregado (por exemplo, *empowerment*).

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

De Vries, Bekkers e Tummers (2014) identificaram que a inovação no setor público não é apenas uma questão de eficiência, mas também se concentra na aquisição de confiança e legitimidade, isto é, a crença que os cidadãos têm de que os governos são capazes de lidar com os problemas que lhe dizem respeito.

2.3 Tipologias de Inovação na gestão pública

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

Quanto à incidência dos diferentes tipos e subtipos, concluíram haver uma tendência para inovações de processos intraorganizacionais, que muitas vezes estão estreitamente relacionadas com dois grandes movimentos de reforma na administração pública, o *New Public Management* (Nova Administração Pública) e o *E-Government* (Governo Eletrônico). Isto implica que outras inovações, especialmente as inovações de governança, conceituais e as interorganizacionais, tiveram menor apelo, as quais podem ser consideradas emergentes. Autores como Osborne e

Radnor (2016), por sua vez, pontuam que a *New Public Governance* (Nova Governança Pública), é tanto um produto quanto uma resposta à natureza cada vez mais complexa, plural e fragmentada no campo de implementação de políticas públicas e da prestação de serviços no século XXI.

Já os tipos de inovação voltados à administração pública para o autor Windrum (2008, p. 08) são: inovação em serviço; inovação na entrega do serviço; inovação administrativa e organizacional; inovação conceitual; inovação de política; inovação sistêmica.

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

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

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

2.4 Governança Pública: contornos de uma definição para o Poder Legislativo

O enfrentamento dos desafios que moldam o delineado contexto de inserção do Poder Legislativo sugere que se amplie a perspectiva convencional da gestão, aqui tomada em uma perspectiva mais estrita, para a adoção do polissêmico conceito de governança pública (LEVI-FAUR, 2012), este bem mais amplo e aderente ao que se propõe, sobretudo, para o atual movimento de repensar da relação entre o Parlamento e a sociedade. O senso de governança, a saber, acentua a dimensão política da administração, destacando os valores e virtudes essenciais do Parlamento, entre os quais a explicitação, o reconhecimento e o debate das múltiplas e legítimas visões reinantes na sociedade em busca de soluções possíveis orientadas pelo interesse público.

Conforme Peters (2013, p. 127), a “concepção mais geral de governança centra-se na possível mescla de atores que pode governar de forma mais efetiva”. Esse componente relacional e de mediação social imprime os já referenciados contornos sistêmicos à Administração pública, que é essencialmente política, e se afina com a realidade dessas organizações, operantes em ambientes sóciopolíticos dinâmicos, como é com destaque o caso do Poder Legislativo. Sob a perspectiva da relação entre o estado, no particular os Poderes constituídos, e a sociedade, Villanueva (2006, p.90) define governança como:

“[...] processo ou conjunto de ações mediante as quais o governo dirige ou conduz a sociedade. Mas, examinada a fundo, a direção da sociedade supõe e implica definição de objetivos comuns, a aceitação social suficiente destes mesmos objetivos, a participação direta ou indireta da sociedade na realização dos objetivos comuns e a coordenação das múltiplas ações dos atores sociais para possibilitar e/ou assegurar sua realização.”

Segundo Martins e Marini (2014, p. 44), governança pública “é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos esses elementos juntos para gerar valor público sustentável”. Destacam-se aqui três elementos essenciais da proposta ora em elaboração: orientação para *resultados*, *valor público* e *colaboração* entre os atores. Neste particular, Gaetani (2009, p. 260) refere que governança, “no sentido amplo, envolve outros poderes, outros níveis de governo subnacionais, instâncias supranacionais e mecanismos de governança corporativa do mundo empresarial e da sociedade civil”.

O quadro 01 apresenta uma revisão da literatura sobre os componentes conceituais da noção de governança pública, pensada a partir da perspectiva do Poder Legislativo.

Quadro 01 - Componentes conceituais da noção de governança pública.

Categoria	Definição	Autores
Articulação de múltiplos atores	Reconhecendo que diferentes pessoas, grupos e forças produzem e mantêm diferentes leituras de um mesmo objeto de tratamento.	Kissler & Heidemann (2006); Peters (2013); Martins & Marini (2014); Procopiuck (2013); Rhodes (2012).
Arranjo em rede	A cooperação desses atores de forma não-hierarquizada, reconhecendo-se o valor da abordagem multinível.	Kissler & Heidemann (2006); Peters (2013); Martins & Marini (2014); Torfing (2012)
Ênfase nas relações. Colaboração	Estabelecimento de conexões e pontes de relacionamento entre os diferentes atores envolvidos no enfrentamento de cada tema e problema público.	Martins & Marini (2014); Procopiuck (2013)
Transparência interna e externa. Associação com <i>accountability</i>	Promoção da produção e disseminação de informações interna e externamente, a fim de oportunizar à sociedade um posicionamento mais consciente e, por conseguinte, uma cidadania ativa.	Martins & Marini (2014) Peters (2012)
Tomada de decisão compartilhada	A complexidade dos fenômenos gerenciais requer o compartilhamento de autoridade e de responsabilidades, para promover o envolvimento efetivo dos atores com o processo de gestão, em particular no que se refere à tomada de decisão.	Kissler & Heidemann (2006)

Planejamento, análise e avaliação de resultados e responsabilização.	Esforços de qualificação do processo de planejamento em regime colaborativo, com o envolvimento efetivo dos atores e pactuação de resultados, que constituirão parâmetros para a avaliação de desempenho.	Peters (2013); Martins & Marini (2014)
Definição clara das “regras do jogo”. Estruturas normativas estáveis e confiáveis.	As “regras do jogo” visam compor estruturas normativas fortes para garantir ambientes de funcionamento mais estáveis e seguros.	Gaetani (2009); Procopiuck (2013)

Fonte: elaborado pelos autores a partir da revisão teórica

O Parlamento contemporâneo está exposto a sensíveis tensões de ordem não somente social e política, mas também em nível gerencial. No caso particular do Estado do Rio Grande do Sul, entre os fatores que moldam esse cenário, além das condições críticas das finanças estaduais, estão as crescentes e legítimas demandas sociais, em especial pela qualificação das relações entre a sociedade e o Poder Legislativo. Nesse contexto, a conjuntura de oferta de serviços públicos e da efetividade das políticas públicas, notadamente nos campos da segurança, da saúde, da educação, da infraestrutura, entre outros, reclama o envolvimento deste Poder na sua condição de espaço qualificado de debates.

Por sua natureza e complexidade, os desafios que se impõem à Administração pública são, de modo geral, multifacetados, exigindo dos agentes públicos uma abordagem sistêmica orientada para horizontes temporais que contemplem também o longo prazo. É imperativo reconhecer, ainda, que, desde a gestão dos processos organizacionais até a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas, que são transversais ao Parlamento, operam em ambientes fluidos e dinâmicos, envolvendo diferentes atores, com distintas perspectivas sobre os temas em pauta. Nesses termos, sem que se pretendam bruscas rupturas, mas que se vise a uma inflexão positiva na curva de desempenho administrativo, impõe-se um constante repensar de fundamentos estruturantes do modelo de gestão em curso no Parlamento para suscitar o potencial impacto positivo da adoção do conceito de *governança pública*.

Assim, com o propósito de manter um diálogo qualificado e conceitualmente consistente em torno do projeto, propõe-se a necessária delimitação de um marco conceitual básico sobre governança pública que reconheça desde sua dimensão *institucional* até a *gerencial* (no nível organizacional), esta última a balizar os instrumentos ora enunciados.

3. METODOLOGIA

O estudo caracteriza-se como de natureza qualitativa, do tipo descritiva. Tendo em vista, ainda, que se desenvolve em um contexto específico, a estratégia de pesquisa enquadra-se no conceito de estudo de caso (YIN, 2005). Para o autor, essa abordagem se caracteriza pela investigação de um “um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real”, especialmente quando “os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos” (YIN, 2005, p. 32).

Este estudo descreve como aconteceu um processo de introdução do conceito de governança pública no poder legislativo do Estado, a partir da implementação do programa piloto na Assembléia legislativa do Estado do Rio grande do Sul.

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

4. ESTUDO DE CASO: ESTÁGIOS DO PROCESSO DE ADOÇÃO DA GOVERNANÇA

A seguir, apresenta-se, de maneira pormenorizada, os estágios efetuados no processo de implementação em questão, os quais se discorrem em três grandes tópicos: dedicados ao diagnóstico inicialmente realizado, às atividades de implantação derivadas e aos aprendizados estimulados e absorvidos decorrentes das práticas aplicadas.

4.1 Diagnóstico da situação problema

O processo de desenvolvimento de soluções gerenciais assentadas no conceito de governança pública partiu de um diagnóstico de fragilidades do sistema de gestão vigente, que revelou carências que podem ser sintetizadas em dois eixos fundamentais:

- a) o planejamento orçamentário e financeiro (impondo-se a qualificação da elaboração da proposta orçamentária da Assembleia Legislativa, e a necessidade de instrumentos de acompanhamento e avaliação da execução orçamentária e financeira); e
- b) o apoio à tomada de decisão gerencial e política (qualificando o acesso a informações gerenciais, inicialmente por parte dos gestores e, posteriormente, passível de ser estendida aos demais membros do Parlamento).

Esse diagnóstico foi centrado na percepção dos gestores de nível intermediário e operacionais, combinado com a visão de assessores vinculados à alta administração do Parlamento. A ampliação do conceito de governança para “fora” do Parlamento teve como fundamento um exercício de reflexão acerca do papel contemporâneo do Poder Legislativo. Nas discussões levadas a efeito pela equipe condutora do programa, emergiu fundamentalmente associado ao Legislativo, os seguintes papéis institucionais: espaço de debates e de interface com a sociedade; organismo de proposição, discussão e aprovação de leis; e ator social de informação, de fiscalização e de controle externo da administração pública. É de se destacar aqui os contornos mais elásticos de cada uma das definições produzidas.

Visando atender a essa demanda, passou-se à fase da análise de conceitos capazes de corresponder a essas perspectivas, nos planos gerencial e político-institucional do Parlamento. Também com inspiração em conceitos em evidência nas práticas e discursos produzidos por organismos correlatos, notadamente o Tribunal de Contas da União em sua relação com o Congresso Nacional, chegou-se, entre os principais, aos conceitos de *accountability*, de redes interorganizacionais (TORFING, 2012), e de governança pública. Escolheu-se o de expressão mais ampla, inclusive por envolver os demais, sendo, portanto, o conceito de governança pública o designado para constituir a sustentação teórica do projeto. Diante disso, propôs-se, em essência, que o conceito de governança pública poderia ser pensado no âmbito do Poder Legislativo,

considerando as suas especificidades institucionais (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; PETERS, 2013) e carências gerenciais (MARTINS; MARINI, 2014).

Assim, os elementos conceituais estruturantes da noção mais geral de governança, no caso do objeto de investigação, não se aplicavam somente à estrutura de relações interinstitucionais, ou seja, das interações do Parlamento com os demais Poderes, órgãos e entidades da Administração pública e da sociedade¹, mas, no caso das exigências prementes do Poder Legislativo, à estrutura de relações gerenciais (micro organizacional, gerencial, etc.). No caso da Assembleia Legislativa, entendeu-se que essa estrutura de governança deveria ser abordada, inicialmente, do *interior* (perspectiva *técnico-administrativa*) (GAETANI, 2009; PROCOPIUCK, 2013) para, posteriormente, instrumentalizar a prestação de contas e a transparência ao *exterior* (perspectiva *político-institucional*) (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; RHODES, 2012).

A adoção dos valores que conformam a governança no âmbito interno da Assembleia Legislativa significa, portanto, atentar para a articulação de pessoas e setores dos diferentes níveis e áreas organizacionais envolvidos em cada tema gerencial, reconhecendo-se que o arranjo em rede tende a contribuir para a superação dos condicionantes impostos pela hierarquia e a acentuada compartimentalização das estruturas (especialização), característica que acomete as estruturas organizacionais mais complexas. Esses agentes – especialmente os gestores de todos os níveis e áreas – devem operar colaborativamente desde as etapas de análise e diagnóstico das necessidades até a avaliação dos resultados, passando necessariamente pelo processo de elaboração das peças que compõem o sistema de planejamento integrado (PPA, LDO e LOA).

Entre as premissas fundantes da adoção do conceito de governança, consoante sustentado por Peters (2013) e Martins & Marini (2014), no plano das relações interdepartamentais, com vistas a uma gestão qualificada do Parlamento, estão:

1. o *planejamento das ações de gestão*, em especial aquelas do grupo investimentos, é essencial e prioritário;
2. a tomada de decisão administrativa requer *fluxo de informações consistentes, atualizadas e tempestivas*, apresentadas em níveis que avançam desde o essencial e agregado, ao analítico, para atender diferentes níveis de interesse e de decisão;
3. o *engajamento de todos os gestores* é essencial para a consecução dos resultados;
4. a *transparência interna* é condição de comprometimento dos gestores e demais agentes;
5. o investimento na *capacitação dos gestores* em caráter continuado é essencial para a produção de valor público no Parlamento;
6. a sinalização de *diretrizes estratégicas* para orientação das ações no curso da legislatura é condição de racionalidade e da efetividade da gestão do Parlamento.

Em suma, a multiplicidade de dimensões que o conceito de governança pública encerra potencializou a complexidade em torno da sua operacionalização no âmbito do Poder Legislativo.

Desse modo, firme no propósito de iniciar de forma consistente, coerente com a exigência de efetividade que destacam Klering e Andrade (2006), a implementação da governança naquela Casa, sugeriu-se que esse conceito fosse adotado assumindo-se uma perspectiva de processo,

¹ A perspectiva **externa** pressupõe a ênfase sobre a articulação de atores públicos em rede para a consecução de programas e políticas públicas. Neste caso, outra expressão relevante da governança que particulariza o Poder Legislativo é a facilitação da **transparência** e seu papel indutor de um processo de conscientização da sociedade orientada para a tomada de decisão política. É nesse particular que a governança assume também, para além de um controle social, contornos de um envolvimento mais amplo, para alcançar o que se pode denominar de *governança social*. Esse componente de ação encontra ainda maior sustentação nesse cenário de transparência se reconhecido o papel mediador entre estado e sociedade que os organismos de controle tendem a assumir, em especial o Parlamento. Esse viés de repensar institucional, a propósito constitui um dos esteios principais de legitimidade do Poder Legislativo.

envolvendo desde estudos sobre a sedimentação do conceito e seus elementos estruturantes, até a constituição de comissões com o propósito de formular e implementar o projeto.

Superado um debate inicial envolvendo a contratação de uma empresa de consultoria para implementação de inovações gerenciais, seguiram-se esforços tendentes a reorientar a proposição de soluções que, sem a mobilização de recursos financeiros, e com o envolvimento de servidores, atendessem efetivamente às necessidades prioritárias da fragilizada arquitetura de gestão do Parlamento. Surgiu a oportunidade, então, de desenvolver uma inovação gerencial a partir de um processo criativo, envolvendo direta e tão somente servidores públicos do Parlamento.

Para a consecução do projeto, assumiu-se como fundamentos o seguinte:

1. com custo zero (sem nenhuma contratação);
2. respondendo a necessidade efetiva do Parlamento, diagnosticada pelos gestores e servidores (não se tratava de produto oferecido por nenhuma consultoria);
3. com a mobilização de competências de pessoas da própria Assembleia Legislativa (servidores estudaram, debateram, testaram e desenvolveram conceitos e protótipos paralelamente à consecução das suas atividades de rotina);
4. utilizando tecnologia de fronteira em *business intelligence* (BI).

Importante destacar que a opção por envolver servidores do próprio Parlamento – o que se denominou de “Fazer em Casa” – não deveu-se somente à escassez de recursos financeiros, mas, especialmente, por outros dois fatores essenciais: a) os traumas de experiências anteriores com contratações de consultorias; b) a crença compartilhada de que “fazer em casa” mobiliza, envolve, motiva e compromete as pessoas; e c) que os servidores de uma instituição têm ou podem desenvolver as competências necessárias ao enfrentamento de desafios complexos nas organizações públicas. Como consequência, tende a gerar resultados com maior identidade institucional, potencializando a assimilação dos conceitos estruturantes da tecnologia gerencial em processo de adoção (BERGUE, 2011; SILVA *et al.*, 2017) e facilitando a continuidade e constante aperfeiçoamento da proposta.

4.2 Implantação do conceito de governança no Poder Legislativo do RS

O conceito de governança foi desenvolvido na Assembleia Legislativa do Estado do RS no ano de 2016 a partir do projeto “Governança Estratégica na ALRS” segundo dois componentes:

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

O Gabinete de Governança foi instituído física e formalmente – Ordem de Serviço nº 01/2006, da Presidência da Assembleia Legislativa – com a finalidade de sistematizar procedimentos, instituir indicadores, estabelecer referências de resultados a serem alcançados, e, sobretudo, constituir um espaço de articulação político-administrativa e como instância mediadora de acompanhamento de ações e projetos. Os *Mapas Gerenciais de Investimento e Custeio* constituíam-se em demonstrativos de coleta, consolidação e referência para subsidiar as discussões relativas à elaboração da proposta orçamentária da Assembleia Legislativa. Em que pese tratar-se de ferramenta básica, seu impacto na qualificação da coleta sistematizada e justificada de dados

relativos às necessidades das diferentes áreas pode ser percebido por ocasião da elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2017.

Os *Painéis de Indicadores Gerenciais* foram desenvolvidos com o uso de uma plataforma de *business intelligence* e se caracterizou também por constituir inovação nas dimensões de processo e de produto.

Entre os atributos conformadores da solução de painéis gerada, estão a disponibilização *on-line* (acessível por *smartphones*) de informações relevantes, claras, objetivas, em linguagem compreensível para os gestores, com interface gráfica intuitiva e dinâmica, baseada em dados confiáveis (oficiais) atualizados automaticamente (sem intervenção de pessoas). Os Painéis foram concebidos, em termos de ferramenta de *business intelligence*, contendo indicadores (relativos e absolutos) e gráficos dinâmicos referentes a 4 módulos de governança:

1. Orçamentária e financeira (orçamento geral e relativo dos Poderes, execução orçamentária por grupo de despesa, principais fornecedores, etc.);
2. Pessoas (quadro de pessoal, dados demográficos, ocupação de cargos, escolaridade, gênero, remuneração, etc.);
3. Legislativa (proposições apreciadas, quantidades e tipos, matérias em regime de urgência, etc.); e
4. Social (dados gerais de controle externo da administração pública e transparência do Legislativo – módulo pendente).

Este último, o módulo de Governança Social, orientado para a qualificação da interface com a sociedade, e coerente com o propósito de promover um deslocamento para uma postura mais *sociocêntrica*, tal como sinalizado por Paes de Paula e Keinert (2014), é a dimensão do projeto com potencial de operacionalizar o conceito de governança no campo do controle externo. O controle externo, a propósito, que tem como titular a sociedade e como meio o Parlamento e os Tribunais de Contas.

Ao permitir articular a sociedade e seus organismos de Estado para o controle público, dotando aquela de conhecimento e capacidade de ação, e estes de maior legitimidade institucional, seja em relação à sociedade, seja entre as próprias instituições que não somente pela origem imbricada expressa no plano constitucional, essa dimensão da inovação trazida pelo Programa-piloto em análise converge para o senso de efetividade a que se referem De Vries, Bekkers e Tummers (2014).

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

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

A política de comunicação interna ficou ao encargo da Superintendência de Comunicação e Cultura, a quem coube produzir uma identidade visual para o Programa, acompanhado da utilização da *intranet* como canal de divulgação de notícias de cada etapa e ações em curso no Gabinete de Governança e relativas às demais fases de consecução do Programa. Relatos colhidos junto a servidores, percepções de observação e evidências documentais sinalizam a fragilidade no processo de comunicação das ações, impactando na efetiva assimilação do conceito e da proposta de instrumentos de governança.

O plano de capacitação foi implementado com o suporte da Escola do Legislativo, constituindo-se em duas ações de educação fundamentais: o Encontro Técnico sobre Governança da ALRS, ocorrido em 05 de setembro de 2016, com a participação de Superintendentes, Diretores e Coordenadores, além de integrantes do Gabinete de Assessoramento Estratégico e de Coordenadores de Bancadas; e o Curso de Introdução às Potencialidades das Ferramentas de BI e à Gestão Baseada em Indicadores, com a participação de Diretores e Coordenadores.

Este curso, realizado em 31 de outubro de 2016, tinha o objetivo de aproximar os gestores dos conceitos fundamentais e das potencialidades das ferramentas de *BI* para a qualificação da gestão, em especial a tomada de decisão gerencial. As ações de educação também não tiveram avaliação satisfatória, a primeira em relação às deficiências de comunicação, e a segunda em razão, preponderantemente, da densidade conceitual atribuída ao curso frente às díspares formações e embasamento prévio dos participantes em relação ao tema. As ações de comunicação e capacitação tinham a finalidade essencial de contribuir para que as pessoas atribuíssem o devido significado aos conceitos de governança, de gestão, de indicadores, entre outros, que sustentam as ferramentas.

4.3 Aprendizados colhidos a partir da implementação do Programa

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

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário estratégico, a mudança só ocorre quando há uma redefinição dos objetivos, finalidades e formas de atuação organizacional. Este artigo, no transcurso do relato de um caso, teve como objeto empírico de análise o processo de adoção do conceito de governança pública, por meio da implementação sistematizada de um programa-piloto na Assembleia Legislativa do Estado

do Rio Grande do Sul. Propôs, com isto, uma reflexão sobre a prática da inovação no setor público, à luz de referenciais teóricos nacionais e internacionais.

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

Portanto, o estudo destacou a viabilidade de desenvolver e utilizar estratégias capazes de gerar metodologias inovadoras no âmbito da administração pública, seja na trajetória de concepção, desenvolvimento e implementação (processo), seja na própria configuração do resultado (produto) da inovação. Demonstrou o quanto as soluções criativas são capazes de enfrentar as limitações e os desafios do contexto de mudança. Verificou-se, ainda, que fatores convencionalmente tomados como “de restrição” podem ser mitigados e, inclusive, operar como impulsionadores de dinâmicas criativas capazes de solver problemas a custos tendentes a zero e com resultados satisfatórios.

O tema da inovação trazido aqui deve ser utilizado como prática nas organizações públicas. Assim como é utilizado no meio empresarial para manter a competitividade, na área pública pode auxiliar na eficiência dos processos internos e na melhoria dos serviços prestados à comunidade.

Por fim, como sugestões para investigações futuras, pode-se aprofundar os estudos sobre a tipologia dos estudos sobre inovação, na tentativa de compreender melhor o tema e utilizá-lo como meio para chegar à eficiência das organizações públicas.

Referências Bibliográficas

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas**. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. **Documento de Referência 2008-2009**. Brasília: MP/Secretaria de Gestão, 2009.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital**, 2016. Disponível: <https://governoeletronico.gov.br/estrategia-de-governancadigital-egd/documentos>. Acesso: 24 de abril de 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, p. 222-259, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1 jan-abr. 1996.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

DE VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.

DJELLAL, Faridah; GALLOUJ, Faiz; MILES, Ian. Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? **Structural Change and Economic Dynamics**, 2013.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; TETE, Ferreira; Marcelo Ferreira; FILHO, Antônio Isidro da Silva; SOUSA, Marcos de Moraes. Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços – **Revista de Administração e Inovação - RAI**, São Paulo, v. 12, n.4 p. 99-118, out-dez. 2015.

GAETANI, Francisco. Governança corporativa no setor público. In: LINS, João; MIRON. **Gestão Pública: melhores práticas**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

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

HILGERS, Dennis; PILLER, Frank Thomas. A government 2.0: fostering public sector rethinking by open innovation. **Innovation Management**, v. 1, n. 2, p. 1-8, 2011.

HOOD, Christopher. A public management for all season. **Public Administration**, v. 69, n. 1, 1991.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p.479-499, Maio/Jun., 2006.

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. **Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática**. In: JACOBI, PINHO, Pedro; José Antonio (orgs.). Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LEVI-FAUR, David. From “big government” to “big governance”?. In: (Ed.). LEVI-FAUR, David. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford/New York: Oxford University Press, 2012.

LIMA, Dagomar Henriques; VARGAS, Eduardo Raupp de. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 2, p. 385-401, 2012.

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

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de; SANTANA, Rafael Liberal Ferreira de; GOMES, Vanessa Cabral. **Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. — Brasília: ENAP, 2014.

OSBORNE, Stephen Peter; BROWN, Louise. Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? **Public Administration**, v. 89, n. 4, p. 1335–1350, 2011.

OSBORNE, Stephen Peter; RADNOR, Zoe. The New Public Governance and Innovation in Public Services: A Public Service-Dominant Approach. In: TORFING, Jacob; TRIANTAFILLOU, Peter. (Ed.) **Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance**. New York: Cambridge University Press, p. 54-70, 2016.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo ea gestão social. **RAE-revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PAES DE PAULA, Ana Paula; KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Inovações institucionais participativas: uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014). **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 744-758, 2016.

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

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no Setor Público: Uma análise de Choque de Gestão (2003-2010) sob a ótica dos servidores e dos preceitos

teóricos envolvidos à temática inovação no serviço público. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 44, n. 3, 2010.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo ea gestão social. **RAE-revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

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

PETERS, Brainard Guy. Governance as political theory. In: (Ed.). LEVI-FAUR, David. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford/New York: Oxford University Press, 2012.

RABELO, Fernanda Lima. **O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Vol. 3 Nº 6, Dezembro de 2011. RBHCS.

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

SCUPOLA, Ada; ZANFEI, Antonello. Governance and innovation in public sector services: The case of the digital library. **Government Information Quarterly**, v. 33, p. 237-249, Abr. 2016.

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

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

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

TORFING, Jacob. Governance networks. In: (Ed.). LEVI-FAUR, David. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford/New York: Oxford University Press, 2012.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **Gobernanza y gestión pública**. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

WINDRUM, Paul. **Innovation and entrepreneurship in public services**. WINDRUM, Paul; YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.